

АПАРАТ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ



ОБОРОННА ПОЛІТИКА: ПОТРЕБА РЕФОРМ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

**ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ**

КИЇВ 2011

Рекомендовано до друку Науковою радою Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, протокол №3 від 13 квітня 2011р.

Упорядники:

М.Сунгуровський – кандидат технічних наук, директор воєнних програм Центру Разумкова

О.Мельник – провідний експерт Центру Разумкова

В.Чумак – кандидат юридичних наук, доцент, директор Українського інституту публічної політики

І.Пресняков – директор програми “Політичний процес та належне врядування” Українського інституту публічної політики

Л.Бобрицький – старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України

Л.Токар – експерт Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України

За загальною редакцією

проф. Р.В.Богатирьової

Оборонна політика: потреба реформ Збройних Сил України. Збірник матеріалів за результатами публічних консультацій / За заг. ред. проф. Богатирьової Р.В. – К.: Заповіт, 2011, 148 с.

У Збірнику узагальнюються та систематизуються результати публічних консультацій з питань оборонної політики, ініційованих Апаратом РНБО України і проведених у період з 15 серпня по 15 жовтня 2010р. Центром Разумкова та Українським інститутом публічної політики.

У матеріалах Збірника частково враховані зміни, що відбулися після публічних консультацій, зокрема певні трансформації в системі центральних органів державної влади, згідно з Указами Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085 від 9 грудня 2010р., “Деякі питання Апарату РНБО України” №353 від 5 квітня 2011р.

Це видання надасть можливість підвищити рівень інформованості фахівців і науковців у сфері оборонної політики та сприятиме запровадженню системних підходів і методів публічної політики в галузі військового будівництва.

Окремі експертні оцінки, висновки і пропозиції, викладені у Збірнику, не завжди збігаються з офіційними точками зору, традиційними підходами до формування та реалізації оборонної політики. Вони не є результатами завершених досліджень, потребують наступного опрацювання та наведені в Збірнику з метою розширення спектру альтернатив, що можуть бути використані під час вибору шляхів реформування сектору безпеки і оборони.

ЗМІСТ

ВСТУП: УЗАГАЛЬНЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ З ПИТАНЬ ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ	5
1. ОЦІНКА БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА	13
1.1. Світові тенденції	14
1.2. Тенденції в євроатлантичному регіоні	16
1.3. Процеси на євразійському просторі	20
1.4. Воєнні аспекти світових тенденцій	23
2. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ	29
2.1. Військове та військово-технічне співробітництво України у 2005-2009рр.	30
2.2. Зміни в зовнішній політиці України та в орієнтирах формування системи оборони	36
3. ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЗБРОЙНИХ СИЛ	39
4. ВИМОГИ ДО ОБОРОННОГО СЕКТОРУ	53
5. СТАН ЗБРОЙНИХ СИЛ, ГОЛОВНІ НАПРЯМИ СТАБІЛІЗАЦІЇ СИТУАЦІЇ І НАСТУПНИХ РЕФОРМ	61
5.1. Результати реформування ЗС та їх поточний стан	62
5.2. Напрями реформування ЗС України та альтернативні підходи до їх реалізації	69
5.3. Завдання стабілізаційного періоду	73
6. СТАН ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ ТА ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ	77
6.1. Стан оборонно-промислового потенціалу	78
6.2. Уроки з досвіду реформування оборонної промисловості	81
6.3. Головні напрями реформування оборонної промисловості	84
7. ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОБОРОННИМ СЕКТОРОМ І ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ	87
7.1. Стан державного управління оборонним сектором	88
7.2. Головні напрями вдосконалення системи управління оборонним сектором	91
ДОДАТКИ	
1. ГЛОСАРІЙ	104
2. СТРУКТУРА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ	108
3. МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ (РЕФОРМУВАННЯ) СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ВІД ЗАГРОЗ	110
4. ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ	144

ВСТУП

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ З ПИТАНЬ ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ



У період 15 серпня - 15 жовтня 2010р. Центром Разумкова та Українським інститутом публічної політики за ініціативи Апарату Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України проведено консультації з питань оборонної політики. Заходи охоплювали підготовку та видання Зеленої книги з питань оборонної політики, експертне опитування і проведення фахової дискусії за участі представників зацікавлених сторін. До участі в експертному опитуванні та фаховій дискусії запрошувалися представники профільних органів влади і провідні незалежні експерти.

Цілі публічних консультацій:

- порівняння позицій зацікавлених сторін і виявлення розбіжностей між ними за головними блоками питань: загрози та зовнішньополітичні орієнтири оборонної політики, стан і потрібні зміни у Збройних Силах (ЗС) та оборонній промисловості; напрями вдосконалення системи управління оборонним сектором;
- формування альтернатив реформування та розвитку сектору безпеки і оборони з урахуванням позицій зацікавлених сторін;
- формування та узгодження компромісного комплексу напрямів оборонного реформування.

Публічне обговорення оборонної політики збіглося в часі із завершенням другого Оборонного огляду та розробкою Міністерством оборони (МО) Концепції подальшого реформування ЗС до 2015р. Водночас, ці процеси практично не були пов'язані між собою. Загалом, сам факт розробки Концепції викликав сумніви експертів, оскільки кінцевою метою Оборонного огляду, що проводився майже два роки під керівництвом МО, є розробка Стратегічного оборонного бюлетеня, в якому має бути обгрунтована перспективна модель ЗС.

Спектр питань, винесених на публічні консультації, охоплював весь технологічний цикл формування оборонної політики (див. підрозділ 7.2 та додаток 3). З міркувань безпеки, не всі блоки цього циклу було розглянуто з достатнім рівнем деталізації. Зокрема, відзначене обмеження завадило вийти на конкретні пропозиції стосовно військових спроможностей ЗС і ресурсного забезпечення наступного етапу їх реформування та розвитку. Через це висновки і пропозиції, отримані в результаті консультацій, не можуть вважатися повними та потребують опрацювання в більш закритому форматі.

Проведення публічних консультацій з питань оборонної політики засвідчило перспективність такої форми розробки державної політики та доцільність її поширення на інші сфери. Її запровадження потребує адміністративної підтримки з боку державних інститутів, у чиїх інтересах вони проводяться. Проте, через брак адміністративного впливу на профільні міністерства та відомства, окремі з них поставилися до консультацій або дуже формально, або як сторонні спостерігачі (Міністерство закордонних справ, Міністерство економіки, Міністерство промислової політики), або взагалі відмовилися від участі (Міністерство фінансів, СБУ, Національне космічне агентство, ДК "Укрспецекспорт"), що не могло не вплинути на якість публічних заходів. Це також стало свідченням байдужого ставлення керівників зазначених відомств до ініціатив громадянського суспільства.

Загалом в експертному опитуванні та публічних консультаціях взяли участь понад 80 представників профільних міністерств і відомств, військових навчальних закладів, наукових установ, громадських організацій і незалежних експертів.

ГОЛОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ КОНСУЛЬТАЦІЙ

1. ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Під час розгляду загроз безпеці важливо звернути увагу на ряд зауважень:

- аналіз загроз здійснюється з метою визначення і вжиття потрібних і своєчасних заходів із запобігання їх появі та ескалації, реагування на небезпечні явища;
- прогнозування загроз має робитися на перспективу, що відповідає тривалості циклів розвитку ЗС (розробки систем озброєнь, набуття певних оперативних спроможностей, підготовки особового складу та військ тощо) з метою своєчасного забезпечення їх готовності до реагування на загрози;
- оцінка загроз має бути реалістичною, але за умов невизначеності вона завжди базується на ймовірних (але обґрунтованих) сценаріях розвитку ситуації;
- визначення актуальності загроз залежить не лише від вірогідності їх виникнення, але й ступеня серйозності наслідків – навіть у випадку невеликої вірогідності, але неприйнятних наслідків загрозою не можна нехтувати (це є питанням прийнятних для країни ризиків).

Більшістю експертів було підтверджено головний висновок стосовно низької імовірності відкритих воєнних конфліктів України з будь-якою державою і широко-масштабного застосування збройної сили проти неї на найближчу, принаймні десятирічну перспективу. Водночас, за умов небажаного розвитку подій така загроза зростатиме, як і актуальність інших загроз, що перебувають на етапах накопичення протиріч. Є передумови їх ескалації з негативними для України наслідками. Більшість з актуальних загроз зосереджені в економічній і гуманітарній площині та вимагають запобіжних заходів дипломатичного, політичного, економічного характеру. Але немає гарантій, що ці заходи будуть достатніми для забезпечення потрібного рівня безпеки. Крім того, попри низьку ймовірність збройної агресії проти України, неприйнятність наслідків цієї загрози не дає права ігнорувати її.

За цих умов ефективні структури оборонного сектору, зокрема боєздатні ЗС, та їх взаємодія є невід'ємними засобами як стримування загроз воєнного характеру, так і реагування у випадку їх реалізації.

Значну внутрішню небезпеку (в контексті, що розглядається) становить прогнозоване підвищення інтенсивності надзвичайних ситуацій, викликаних техногенними і природними чинниками, для ліквідації наслідків яких можуть залучатися ЗС.

Водночас, за висновками експертів, оборонний сектор загалом і ЗС зокрема не лише не мають потрібних ресурсів для виконання повного спектру покладених на них завдань, але й самі перетворюються на джерело небезпеки через фізичне старіння озброєнь і військової техніки (ОВТ), накопичення величезних обсягів надлишкових боеприпасів з простроченими термінами придатності.

2. ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІ ОРІЄНТИРИ ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ

Транснаціональний характер більшості сучасних загроз зумовлює неспроможність будь-якої країни самотійно впоратися з ними та, відповідно, потребу тісного партнерства з питань безпеки як на двосторонньому, так і на багатонаціональному рівнях.

Ефективність для України міжнародного партнерства у сфері безпеки має визначатися, виходячи з наступних **головних критеріїв**:

- Спільність цінностей, інтересів, стратегічних цілей, підходів до їх реалізації.
- Спільність позицій стосовно оцінки загроз безпеці, їх джерел і носіїв.
- Спільність підходів до запобігання і протидії загрозам.
- Рівень перекриття національних інтересів і спектру загроз можливостями партнерства.
- Політичний та економічний зиск від партнерства для національних інтересів України.

З урахуванням цих критеріїв більшість експертів як державного, так і недержавного секторів надають перевагу військовому партнерству з НАТО та ЄС і військово-технічному партнерству з Росією, Китаєм, США, західноєвропейськими країнами (чітко визначаючи цілі військово-технічного партнерства – збут вітчизняної продукції, отримання інвестицій, потрібних високотехнологічних зразків озброєнь, доступу до технологій).

Розширення співробітництва з ОДКБ, особливо у військово-технічній сфері, вважається неперспективним, оскільки ґрунтується на старих стандартах та орієнтоване на ОВТ переважно старих поколінь, що може загальмувати розвиток як ЗС, так і оборонної промисловості України.

Утворення нової євроатлантичної архітектури безпеки (мається на увазі ініціатива Президента РФ Д.Медведева) та участь у ній України матимуть перспективу лише за умов справжньої модернізації Росії (наближення до європейських цінностей і стандартів) і поглиблення її відносин зі США, НАТО та ЄС на засадах згаданих вище критеріїв.

Досить плідним може бути співробітництво України з іншими країнами та міжнародними організаціями з питань, що становлять обопільний інтерес.

3. РЕФОРМУВАННЯ ЗС

Потреба в перегляді оборонної політики та коригуванні підходів до реформування ЗС зумовлені, *по-перше*, їх кризовим станом, спричиненим низькою результативністю попередніх планів реформ, і *по-друге* – змінами в зовнішній політиці та проголошенням позаблокового статусу України, відповідно до чого мають бути визначені нові функції і завдання ЗС.

Поточний стан оборонної реформи характеризується як провал планів реформування та розвитку ЗС, внаслідок чого ситуація в оборонному секторі є критичною.

Головними причинами цього стали:

у *політичному аспекті* – другорядність оборонних питань у порядку денному законодавчої і виконавчої гілок влади; відсутність узгодженої позиції політичних сил щодо зовнішньополітичних орієнтирів реформ у секторі безпеки і оборони;

в *організаційному аспекті* – неефективність на рівні держави механізмів стратегічного планування та фінансового менеджменту; неузгодженість пріоритетів і напрямів як соціально-економічного розвитку України загалом, так і оборонної реформи зокрема;

у *ресурсному аспекті* – неналежний рівень фінансування потреб на утримання, трансформацію і розвиток ЗС; неефективне використання бюджетних коштів.

З урахуванням значної тривалості та ресурсоемності процесів створення та набуття потрібного рівня ефективності структурами оборонного сектору, зокрема ЗС, на фоні швидкоплинних процесів ескалації загроз, питання реформування і приведення структур оборонного сектору в дієздатний стан вимагають вжиття негайних заходів.

Водночас, зміни в зовнішній і внутрішній політиці, одностороннє проголошення Україною позаблокового статусу зумовлюють потребу не лише адаптації ЗС, а й зміни парадигми їх побудови та перетворення на повнофункціональні. Причому, все це доведеться робити за умов українських жорстких ресурсних обмежень і невисокої пріоритетності в державі оборонної сфери.

Головним напрямом реалізації принципів оборонної достатності, адаптивності (гнучкості) та мінімізації економічної обтяжливості ЗС доцільно вважати відхід від практики формування їх складу під завдання з протидії конкретним загрозам і перехід до визначення їх оперативних спроможностей і ресурсного забезпечення, потрібних для перекриття певного спектру потенційних загроз.

Враховуючи наслідки кризових явищ у суспільстві та в економіці, експерти вважають за доцільне в найближчому періоді (залежно від наслідків другої хвилі світової економічної кризи та результатів економічних реформ у державі) зосередити зусилля на формуванні та реалізації стабілізаційних заходів у ЗС і розробці протягом цього періоду максимально узгодженої з усіма зацікавленими сторонами (мінімально суперечливої) Стратегії національної безпеки та воєнної безпеки як її складової, які б визначали реалістичні напрями, зміст і порядок комплексного реформування сектору безпеки, в т.ч. військової реформи – замість поспішної розробки безсистемних і недостатньо обґрунтованих документів з цих питань.

Головними завданнями стабілізаційного періоду доцільно вважати збереження професійного кадрового потенціалу ЗС, підтримку технічної готовності ОВТ, позбавлення ЗС невластивих функцій і надлишкового майна з одночасним скороченням за рахунок цього їх чисельності (без зменшення бюджету), розробку (коригування) нормативно-правових та організаційних засад. Виконання цих завдань має забезпечити оборонну достатність держави та можливість безперешкодно і швидкими темпами розпочати новий етап військової реформи.

Перспективна модель ЗС, визначена в розглянутій у вересні 2010р. Кабінетом Міністрів Концепції подальшого реформування ЗС до 2015р. та у винесеному

на публічне обговорення у грудні 2010р. проєкті Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2025р., за висновками як державних, так і незалежних експертів, є недостатньо обґрунтованою, недостатньо ефективною з військової точки зору та нереалістичною – з економічної. Водночас, експерти пропонують альтернативні, нестандартні підходи до реформування ЗС, які доцільно врахувати під час підготовки та прийняття остаточних рішень.

4. РЕФОРМУВАННЯ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Головною тезою експертних обговорень проблем оборонної промисловості була “неможливість і недоцільність” створення в Україні цілісного оборонно-промислового комплексу, отже і всеохопної централізованої системи державного управління галуззю. Саме неготовність держави (профільних органів державної влади) позбутися адміністрування оборонних підприємств і водночас неспроможність держави завантажити їх платоспроможним оборонним замовленням стали головними причинами гальмування перетворень в оборонній промисловості.

За цих умов доцільнішим виглядає створення **цілісної системи придбання озброєнь і військової техніки**, а не “єдиної системи управління оборонно-промисловим комплексом”.

Головними напрямками запровадження реформ оборонної промисловості мають бути:

- поступовий та виважений перехід до моделі державного управління оборонною промисловістю та військово-технічним співробітництвом (у т.ч. експортом озброєнь), за якої за державою залишаються функції формування та координації військово-технічної політики (пропонується створення відповідного комітету при РНБО), програм розвитку озброєнь та оборонного замовлення (пропонується створення Державного агентства з питань оборонної промисловості як органу координації замовлень, розвитку та управління державними частками акцій підприємств, замість єдиного господарського об’єднання), ліцензування та експортного контролю (Державна служба експортного контролю);
- реструктуризація оборонної промисловості на засадах системного підходу:
 - охоплення реструктуризацією не лише форм власності, але й фінансових і товарних ринків, менеджменту, кадрового потенціалу галузі та окремих підприємств;
 - відповідність напрямів зосередження зусиль пріоритетам внутрішнього попиту на озброєння, тенденціям на внутрішньому та зовнішніх ринках і в українській економіці;
 - диференціація організаційних форм, рішення про застосування яких мають прийматися з урахуванням специфіки конкретних сегментів і підприємств оборонної промисловості: стратегічних намірів; кон’юнктури і тенденцій на певних сегментах ринку; реальних технологічних, кадрових, фінансових можливостей самостійного розвитку; стану та перспектив внутрішньої і зовнішньої кооперації; інвестиційних перспектив; утворення інтегрованих структур (вертикально-інтегрованих, проектно-орієнтованих) не повинне бути принципом реструктуризації всієї оборонної промисловості;

- запровадження державою стабільних правил, ефективних стимулів оборонно-промислової діяльності, а також безпосередньої державної підтримки науково-технологічного розвитку і зменшення диспропорцій на ринку кваліфікованої робочої сили;
- створення правових та організаційних умов для запровадження ефективних схем військово-технічного співробітництва (оффсетних, ліцензійних, коопераційних тощо – на першому етапі на рівні експерименту), що надають можливість здійснювати як технічну модернізацію ЗС, так і зміцнення оборонно-промислової бази.

5. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОБОРОННИМ СЕКТОРОМ

Комплексність і значна складність проблем у секторі безпеки вимагають запровадження ефективної системи управління, координації і контролю. Об'єктами впливу цієї системи є процеси: *по-перше*, розбудови та розвитку системи оборони, *по-друге*, застосування цієї системи та її повсякденної життєдіяльності, – що відрізняються як за суттю, так і за змістом. Ці відмінності не завжди враховуються під час розробки нормативно-правової бази та прийняття організаційних рішень.

Під час експертного опитування виявилось недостатнє розуміння цих відмінностей навіть на експертному рівні, що вимагає додаткових детальних досліджень і розробок у цьому напрямі (зокрема, щодо потреби та взаємозв'язку таких документів, як концепції, доктрини, стратегії, програми тощо).

Важливими функціями системи управління є координація спільних дій структур оборонного сектору та контроль над виконанням завдань. Проте, недостатньо уваги надається такому механізму координації і контролю, як програма, яка визначає алгоритм виконання визначених завдань, порядок взаємодії виконавців, координації і контролю їх діяльності за часом, ресурсами, результатами. Але для цього мають створюватися спеціальні відомчі чи міжвідомчі (залежно від масштабів програм) підрозділи – адміністратори програм, чого на практиці не відбувається.

З урахуванням результатів публічних консультацій їх учасники пропонують:

1. Припинити спроби поспішної розробки і схвалення концептуальних і стратегічних документів у секторі безпеки і зосередити увагу на завданнях стабілізації ситуації у ЗС і в оборонній промисловості. Узагальнити отримані пропозиції разом з матеріалами проектів Концепції подальшого реформування ЗС до 2015р., Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2025р., та на підґрунті цього продовжити обговорення на рівні профільних органів державної влади під безпосереднім керівництвом Президента–Верховного Головнокомандувача ЗС, – з дотриманням необхідних процедур і балансу між підготовкою рішень у закритому режимі та консультацій в публічному форматі.

2. Через жорсткі ресурсні обмеження та з огляду на низьку вірогідність покращення ситуації найближчим часом, доцільно почекати з початком масштабних

військових реформ, визначитися протягом наступного року з потрібною перспективною моделлю оборонного сектору та ЗС і зосередити зусилля найближчим часом на подоланні кризових явищ і вжитті мінімально витратних заходів зі створення передумов для успішного початку необхідних перетворень.

3. Оздоровлення оборонної промисловості та підвищення ефективності військово-технічного співробітництва доцільно розпочати з детального аналізу і проведення експериментів (пілотних проектів) за наступними напрямками: закупівля іноземної військової техніки за офсетними схемами; приватизація, інтеграція і конверсія підприємств оборонної промисловості; створення спільних підприємств на перспективних напрямках розвитку ОВТ і з перспективними партнерами. За результатами експериментів опрацювати нормативно-правову базу, потрібну для наступного етапу повномасштабних реформ.

4. Опрацювати альтернативні варіанти побудови системи державного управління сектором безпеки (можливо, у формі воєнних ігор, командно-штабних навчань, тренувань) та підготувати пропозиції з її удосконалення.

У відповідних розділах Збірника наведені проблеми, визначені в Зеленій книзі, та результати їх обговорень під час публічних консультацій. Окремі експертні пропозиції є відмінними від офіційних точок зору і традиційних підходів до військового будівництва. Вони наведені з метою не лише продемонструвати наявність альтернатив реформування сектору безпеки і оборони, але й переконати політичне керівництво в необхідності запровадження системних підходів і публічних обговорень шляхів розв'язання складних проблем – кожна альтернатива має своїх носіїв і прихильників, а для успішної реалізації будь-якої концепції, стратегії, програми, побудованої на одному обраному варіанті, потрібне визначення рушійних сил і консолідація зусиль.

У додатках наведені методичні матеріали, на засадах яких розроблялися матеріали Збірника та які можуть бути корисними для працівників органів державного управління та експертів у сфері безпеки і оборони.

У роботі над виданням широко використовувалися довідково-аналітичні матеріали вітчизняних та іноземних джерел, у т.ч.: дані, наведені в Білих книгах з оборонної політики України; результати досліджень Центру Разумкова, отримані в рамках проектів з питань реформування та розвитку ЗС, підготовки пропозицій Президенту – Верховному Головнокомандувачу ЗС з питань військової реформи; матеріали обговорення пропозицій до нової Стратегічної концепції НАТО, проекту нової Стратегії національної безпеки України; відкриті дані проектів Концепції подальшого реформування ЗС до 2015р. і Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2025р.

Колектив проекту зауважує, що наведені у Збірнику пропозиції є результатами публічних консультацій, а не результатами завершених досліджень і тому потребують деталізації та подальшого опрацювання.

РОЗДІЛ 1

ОЦІНКА БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА



Оборонна політика України спрямована на забезпечення існування і стійкого розвитку суспільства та держави в динамічному міжнародному середовищі, з якого можуть походити загрози суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності кордонів.

Домінуючим фоном формування сучасного безпекового середовища є світові процеси глобалізації, регіональної дезінтеграції та реінтеграції, що стають дедалі інтенсивнішими і значною мірою впливають на формування нової системи міжнародних відносин.

Поглиблення взаємозалежності та усвідомлення необхідності мирного співіснування є підґрунтям формування державами стратегій майбутнього розвитку. Водночас, існують чинники, що можуть спричинити переформатування наявного міжнародного балансу сил та інтересів, зумовити дестабілізацію ситуації та її розвиток за небажаними сценаріями – в т.ч., насильство із застосуванням збройної сили.

Сучасний світ не став і в найближчій перспективі не стане стабільнішим і безпечнішим. Характер загроз змінюється швидше, ніж можливості урядів і міжнародних інститутів ефективно їм протидіяти. Більшість сучасних загроз мають глобальний характер і вимагають спільних підходів до боротьби з ними.

На цьому фоні формуються тенденції у військовій сфері, що потребують урахування під час реформування національних ЗС з відповідною конкретизацією і пристосуванням до умов України.

1.1. СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

Глобальні мережі торговельно-економічних, політичних, інформаційних, культурних зв'язків, за умов лібералізації економічних відносин, взаємопроникнення економік і культур, пошуку власної ідентичності в сучасному світі, дедалі більше перетворюються на ефективні засоби поширення не лише надбань людства, але й економічних, політичних, соціальних потрясінь, кризових явищ та їх наслідків.

Протягом останнього десятиріччя спостерігається стійка тенденція зменшення кількості міждержавних конфліктів. Проте, кількість внутрішньодержавних конфліктів, загальний рівень насильства у світі, в т.ч. із застосуванням збройної сили, за участі як державних, так і недержавних суб'єктів залишаються досить високими¹. Зберігається ймовірність виникнення широкомасштабних збройних конфліктів, спровокованих непоступливістю окремих держав у розв'язанні проблемних питань.

У сучасному глобалізованому світі значно зростають масштаби регіональних кризових явищ та їх наслідків, можливість поширення їх на інші регіони. Саме тому міжнародна спільнота змушена втручатися у справи, які ще в недалекому минулому були сферою відповідальності винятково національних урядів і регіональних альянсів.

Нерівномірний економічний розвиток і руйнівні наслідки криз, що його супроводжують, зумовлюють появу нових центрів впливу. Дедалі більше держав

¹ Дані про збройні конфлікти, інші форми організованого насильства, мирні угоди та заходи третіх сторін із запобігання конфліктам див. на сайті Упсальської Програми збору даних про конфлікти, Департамент дослідження миру у конфліктах Упсальського університету: <http://www.ucdp.uu.se>

намагаються закріпити лідерство на регіональній і глобальній аренах. Недержавні суб'єкти набули здатності чинити суттєвий як позитивний, так і негативний вплив – як на внутрішнє, так і на зовнішнє оточення.

На цьому фоні знижується адекватність і дієвість існуючих міжнародних інститутів. Попри масштаби та темпи змін, а також численні декларації про необхідність модернізації системи міжнародних відносин, більшість міжнародних інститутів та організацій, заснованих багато десятиліть тому, не зазнали з того часу принципових змін і продовжують намагатися розв'язувати міжнародні проблеми, використовуючи наявні правові механізми та інструменти, що відповідають старій парадигмі світового порядку.

Світові та регіональні держави-лідери, а також держави, що претендують на ці ролі, нерідко намагаються використовувати міжнародні організації для досягнення власних інтересів. На фоні розширення “клубу ядерних держав”, а також за умов розбіжностей інтересів на глобальному та регіональному рівнях виникає небезпека використання військової переваги та факту володіння ядерною зброєю не лише як засобу стримування, але як аргументу в конкурентній боротьбі за ресурси та лідерство.

Головними загрозами глобальній безпеці сьогодні та на найближчу перспективу вважаються наступні²:

- розповсюдження зброї і матеріалів масового ураження, можливість їх потрапляння до рук терористів;
- поширення та поглиблення національного, етнічного та релігійного протистояння на глобальному та регіональному рівнях;
- боротьба за енергетичні та інші стратегічні ресурси;
- дестабілізуюче накопичення звичайних озброєнь;
- активізація міжнародного тероризму та піратства;
- кіберзлочинність, підвищення можливостей деструктивного впливу на економіку та соціокультурне середовище суспільства через інформаційну уразливість стратегічної інфраструктури держав;
- демографічні зміни, наслідком яких є загострення глобальних проблем бідності, нелегальної міграції, пандемічних хвороб тощо;
- погіршення стану довкілля, негативні наслідки кліматичних змін.

Фінансово-економічна криза висвітлює й загострила наявні та додала нових протиріч і викликів на світовому, регіональному та національному рівнях. Її наслідками, в контексті безпеки, стали:

- загострення проблем практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства;
- порушення наявного балансу сил;

² У тій чи іншій інтерпретації подібні переліки загроз зустрічаються в документах багатьох держав і безпекових організацій; див., наприклад: Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19 Nov. 2010, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

- послаблення функцій міжнародних і змушене (компенсаційне) посилення ролі національних органів і структур;
- посилення тенденції силового розв'язання протиріч;
- спонтанний пошук шляхів утворення нової системи міжнародних відносин;
- підвищення попиту на інтеграційні ініціативи, що будуються на засадах спільних цінностей, інтересів, позицій, а також ресурсних потреб і можливостей.

У цілому це викликає потребу переконфігурації інститутів і механізмів глобального, регіонального та національного управління, зокрема у сфері забезпечення безпеки. На успіх такої переконфігурації можна розраховувати за умов збігу позицій якнайширшого кола суб'єктів міжнародних відносин. Проте, багато держав, у т.ч. Україна, які сьогодні обтяжені власними проблемами (причому багато з них – на рівні виживання), не мають змоги брати активну участь у цьому процесі або самоусуваються від нього.

Сучасні світові тенденції зумовлюють швидкі та комплексні зміни в безпековому середовищі, спричиняють появу нових і трансформацію старих ризиків і загроз, з якими жодна держава не здатна впоратися самотужки.

Зміцнення безпечного оточення, налагодження надійних партнерських відносин і створення ефективних системи колективної безпеки повинні стати головними пріоритетами держав у запобіганні і протидії сучасним загрозам.

1.2. ТЕНДЕНЦІЇ В ЄВРОАТЛАНТИЧНОМУ РЕГІОНІ

Дезінтеграційні та реінтеграційні процеси, що відбуваються на європейському континенті (зокрема, навколо України та на її території), загострення політичних і світоглядних розбіжностей між “старою” і “ною” Європами спричинили нестабільність і появу зон активних, “заморожених” і потенційних конфліктів, національного, етнічного, релігійного протистояння. Така ситуація та її швидкоплинні зміни потребують постійної уваги національних урядів і міжнародної спільноти.

Дисбаланс сил, спричинений розпадом соціалістичного блоку, поява і становлення нових незалежних держав, болісне відчуття Росією втрати колишніх сателітів досі зумовлюють ризики перетворення існуючих протиріч на збройні конфлікти, свідченням чого стала російсько-грузинська війна 2008р.

Процес роззброєння в рамках Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСЕ), відмова України, Білорусі та Казахстану від ядерної зброї, процеси врегулювання кризових явищ і відбудови країн Балтії, Східної Європи та Балкан певною мірою знизили гостроту цієї загрози в Європі.

Але дедалі більш активні претензії Росії на регіональне лідерство та виняткові сфери впливу, розбіжності позицій європейських країн у відносинах з Росією і США, прояви національного егоїзму та намагання окремих європейських держав (зокрема, Румунії) відновити історичну справедливість за рахунок сусідів, – навпаки, загострюють розбіжності та зумовлюють мінливість розстановки політичних, економічних і військових сил на Європейському континенті.

За цих умов, частка східноєвропейських постсоціалістичних країн вбачали свій порятунк у безальтернативній інтеграції до НАТО та мірою готовності реалізували свій вибір. Посилення інтеграційних тенденцій у сферах забезпечення економічної і воєнної безпеки спостерігається навіть у нейтральних європейських державах (Австрія, Фінляндія, Швейцарія, Швеція).

У рамках ЄС і НАТО відбувається пошук найбільш ефективних і прийнятних механізмів забезпечення безпеки на стратегічну перспективу. Посилюється тенденція пошуку “безпекової” самоідентичності ЄС. Це здійснюється через підвищення рівня його участі в забезпеченні глобальної і регіональної безпеки, а також через практичні заходи з підвищення ефективності Європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО) шляхом, зокрема створення бойових тактичних груп, – не відмовляючись при цьому від використання безпекових механізмів НАТО.

Останнім часом окремі країни Центральної і Східної Європи (ЦСЄ) перетворилися на ціль, а в окремих випадках – притулок для екстремістів і терористів, діяльність яких часто перетинається з діяльністю радикальних антиглобалістських, екологічних та інших організацій. Відсутність внутрішніх кордонів ЄС, безперешкодне розповсюдження інформації сприяють мобільності та поширенню впливу цих організацій, що ускладнює заходи забезпечення безпеки.

Попри мирний і демократичний характер процесу євроатлантичної інтеграції, Росія, згідно з її стратегічними документами у сферах зовнішньої і безпекової політики, вбачає в розширенні НАТО загрозу національним інтересам від звуження сфер власного впливу, а простір СНД розглядається нею як зона не стільки взаємодії, скільки суперництва з НАТО і США.

Відсутність єдиної принципової позиції євроатлантичної спільноти стосовно багатьох нових і трансформованих старих загроз регіональній безпеці, а також ефективних відповідей на них зумовлюють відчуття країнами Європи певного вакууму безпеки, що посилюється наступними чинниками:

- невизначеністю в питаннях контролю над озброєннями у зв'язку з припиненням Росією участі в ДЗЗСЄ;
- розбіжностями позицій з питань ядерного роззброєння і ПРО;
- нездатністю європейських інститутів безпеки ефективно розв'язати проблеми в зонах “заморожених” конфліктів і запобігти появі нових;
- різноспрямованими намаганнями ЄС, НАТО, США та окремих країн ЦСЄ відновити двостороннє співробітництво з Росією.

Ключовими гравцями у сфері євроатлантичної безпеки залишаються США, НАТО, ЄС і Росія. При цьому, Росія дедалі активніше претендує на провідну роль, пропонуючи ініціативи зі створення нової євроатлантичної архітектури безпеки. Решта гравців надають перевагу модернізації євроатлантичної системи безпеки на основі збереження і зміцнення наявних інститутів – причому “збереження і зміцнення” часто стають на заваді конструктивній “модернізації”.

Позитивним є те, що в рамках “перезавантаження” відносин із Заходом Росія підтримує його зусилля у сферах контролю над стратегічними ядерними озброєннями, боротьби з тероризмом, піратством та іншими асиметричними загрозами. Водночас, як зазначено у пропозиціях “Групи мудреців” до нової Стратегічної концепції НАТО, *“...досвід свідчить, що лідери Росії та НАТО не завжди мають однакову точку зору на однакові речі. Керівництво в Москві висловлює занепокоєння стосовно минулого та майбутнього розширення Альянсу, а представники Альянсу – стосовно можливих політичних та економічних загроз з боку Росії”*³.

Налагодження принаймні неконфронтаційних відносин з Росією є для Заходу одним із ключових напрямів зміцнення довіри та покращення безпекового середовища. Проте, в сучасній Росії відбуваються суперечливі процеси: з одного боку, декларуються орієнтація на європейські цінності і стандарти (ЄС і НАТО), прихильність до політики широкої модернізації, а з іншого, набувають популярності орієнтація на “незахідні” цінності, ідея відродження Великої Росії, “Русского мира”, а також радикальні підходи до розв’язання проблем – як у суспільстві (активізація протестних акцій), так і у владі (реакція на них).

Наступальний характер зовнішньої політики Росії, спрямованої на реалізацію національних інтересів через розширення зон впливу не лише на пострадянському просторі, але й у ЦСЄ, дедалі більше перетворюється на визначальну рису та супроводжується демонстрацією сили (шантажем, тиском, енергетичними та торговельними війнами).

Каталізатором цього процесу є усвідомлення російською елітою важливості найближчого десятирічного періоду для реалізації національних інтересів на фоні прогнозованих ускладнень у життєво важливих сферах. Маються на увазі, зокрема: наростання структурних дисбалансів у російській економіці в поєднанні з нерациональним використанням прибутків від продажу енергоресурсів для її реформування; негативні демографічні тенденції, зростання від’ємного сальдо між попитом і пропозицією кваліфікованих кадрів у промисловості; прояви сепаратистських настроїв і дестабілізація ситуації в окремих суб’єктах Федерації; негативні наслідки реформ у ЗС та оборонно-промисловому комплексі РФ тощо⁴.

Чинниками, що сприяють посиленню російської зовнішньої політики, є монополізація Росією значного сегменту ринку енергопостачання, все ще критична залежність окремих членів Євросоюзу від російських енергоресурсів, потенційно

³ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept For NATO, <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>. Маються на увазі, насамперед, положення ключових документів російської політики: Стратегія національної безпеки РФ до 2020г., утверджена Указом Президента РФ №537 от 12 мая 2009г., <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>; Военная доктрина РФ, утверждена Указом Президента РФ N146 от 5 февраля 2010г., <http://www.mil.ru/849/11873/1062/1347/1818/index.shtml>; проект Программы эффективного использования на системной основе внешнеполитических факторов в целях долгосрочного развития РФ, представлен на рассмотрение Президенту РФ 10 мая 2010г., <http://flot2017.com/file/show/normativeDocuments/24231>

⁴ The State of Russia: Frost at the core. – The Economist, 11-17 Dec. 2010, <http://www.economist.com/node/17674075>; Иванов Д. Россия не готова к дорогой нефти. – Труд, 2 февраля 2011г., №017, http://www.trud.ru/article/02-02-2011/258272_rossija_ne_gotova_k_dorogoi_nefti.html; России не хватит рабочих рук. – Интернет-издание “Газета”, 23 декабря 2009г., <http://www.gzt.ru/topnews/economics/-rossii-ne-hvatit-rabochih-ruk-/279106.html>; Симонов И. Армия России – реформа или разгром? – Российская интернет-газета NEWS.BCM, 4 февраля 2011г., <http://news.bcm.ru/doc/22090>

величезна ємність привабливого російського ринку товарів, капіталів і робочої сили, а також визнання Заходом ролі Росії на світовій і регіональній арені, в т.ч. її спроможності значною мірою впливати на безпекову ситуацію.

Все це, з *одного боку*, значно пом'якшує тональність відносин Заходу з Росією та обмежує можливості проведення “жорсткої” політики щодо Росії навіть у випадку принципової незгоди з її кроками, а з *іншого* – додає Росії впевненості в реалізації її політики і привід вважати пострадянський простір законною зоною власного впливу.

З огляду на це, головними принципами у взаємовідносинах Заходу з Росією, вірогідно, будуть:

- поглиблення взаємозалежності і взаємодії, пошук спільних інтересів, запобігання конфронтації, – не поступаючись при цьому фундаментальними цінностями і принципами західної демократії;
- спільна участь у протидії глобальним загрозам, пошук точок дотику, спільних позицій, потрібних для імплементації ратифікованого Договору СНО-3, успішного завершення операції в Афганістані, реалізації в Європі принципу неподільної безпеки і створення її нової архітектури, зокрема спільної системи ПРО як одного з її елементів;
- прагматизм у підтримці політики модернізації, проголошеної російським Урядом.

Цілком імовірним наслідком підвищення політичної ваги Росії в очах США, ЄС і НАТО, певної комерціалізації цих відносин може стати небезпека перетворення зон “заморожених” конфліктів на теренах СНД (Придністров'я, Нагірного Карабаху, Абхазії, Південної Осетії) та потенційно конфліктних зон (зокрема, Грузії, Молдови, України) на розмінну монету у грі світових і регіональних лідерів з розподілу сфер впливу. Результатами цього можуть стати нагнітання напруженості в цих зонах з появою в наступному нових роздільних ліній і поширенням конфліктної ситуації.

Співробітництво провідних гравців у сфері євроатлантичної безпеки, попри певні спори і протиріччя між ними, має великий потенціал політичної волі та мирних засобів з їх розв'язання.

Держави, що обрали європейський вектор розвитку, але не є членами систем колективної безпеки, не мають ядерної зброї як засобу стримування та відповідних зовнішніх гарантій своєї безпеки, відчують недостатній рівень захисту від реальних загроз – як воєнного, так і невоєнного характеру, – впоратися з якими самотужки вони не мають можливостей.

Прояви національного егоїзму, особливо за умов світової економічної кризи, взаємні претензії і намагання окремих європейських держав відновити історичну справедливість за рахунок сусідів зумовлюють мінливість розстановки політичних сил і загострюють ситуацію в регіоні.

У складній “комбінації спільних інтересів і напружених почуттів”, що характеризують відносини між провідними гравцями у сфері європейської безпеки, Україна посідає одну з ключових позицій, навколо якої можна очікувати радше конфлікту, ніж спільності поглядів.

1.3. ПРОЦЕСИ НА ЄВРАЗІЙСЬКОМУ ПРОСТОРІ

Євразійський регіон є одним із головним джерел нестабільності та сучасних викликів і загроз. У цьому щільно населеному регіоні, що є величезним ринком збуту товарів, зоною зосередження найбагатших покладів енергоресурсів і місцем цивілізаційного розлому та перетину геополітичних інтересів, найбільшою мірою відчувається протистояння між світовими гравцями і проявляються внутрішньо-та міждержавні протиріччя. У 2009р. в регіоні точилися 10 із 17 крупних збройних конфліктів, зареєстрованих у світі⁵.

Саме в євразійському регіоні розташовані Корейський півострів, Афганістан, Близький Схід – зони конфліктів, наслідки яких здатні перетворитися на крупні регіональні та навіть глобальні катастрофи.

Попри величезні природні багатства регіону, переважна більшість населення його країн залишається в зоні бідності, що на фоні несприятливих демографічних тенденцій викликає дедалі жорсткішу реакцію країн регіону на нерівність у світовому розподілі матеріальних благ, створюючи підґрунтя для зростання радикалізму та екстремізму. Внаслідок цього регіон перетворився на головного “експортера” радикального ісламу, міжнародного тероризму, наркотиків, нелегальних мігрантів.

Головними гравцями в регіоні є США, Росія, Китай, країни-лідери ісламського світу (або які претендують на лідерство) та союзи держав – АСЕАН, ШОС, ЄС, НАТО, Ісламська конференція. Безпекову ситуацію в регіоні визначають не стільки процеси всередині країн, скільки їх залежність від зовнішніх впливів і реакція на них. Характер цих впливів визначається, з *одного боку*, збігом або розбіжністю, а іноді зіткненням різноспрямованих інтересів провідних гравців, процесів їх реалізації, а з *іншого* – усвідомленням ризиків погіршення взаємовідносин, здатністю знайти компроміси між суперечливими інтересами та потенційними наслідками.

Зростає важливість впливу недержавних суб'єктів (терористичних організацій, сепаратистських рухів, інших радикальних сил), які часто перетворюються на зброю в руках певних центрів впливу⁶.

З точки зору безпекового ландшафту, регіон є неоднорідним і може бути умовно поділений на кілька субрегіонів: Північ (азійська частина РФ), Південна, Південно-Східна, Центральна Азія і Близький Схід.

Геополітичний клімат *на Півночі євразійського регіону* визначається протистоянням європейського та євразійського векторів у політиці розвитку Росії. Саме цим багато в чому зумовлюються відцентрові та доцентрові процеси як у самій Росії, так і в її оточенні. Останні, залежно від конкретних країн, мають переважно тимчасовий і ситуативний характер вимушеної інтеграції або добровільної залежності від Росії. Показовим є те, що практично всі держави-члени СНД, ЄвразЕС, ОДКБ

⁵ Див. сайт Уппсальської Програми збору даних про конфлікти, Департамент дослідження миру та конфліктів Уппсальського університету: <http://www.ucdp.uu.se>

⁶ Холмквіст К. Крупні збройні конфлікти, підрозділ III “Недержавні суб'єкти в конфліктах”. – *Щорічник СІПРІ 2006: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. Переклад з англійської/Стокгольмський міжнародний інститут дослідження миру, Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. – Київ, 2007, с.95-107.

(організацій, в яких домінує Росія) є одночасно членами ШОС та активними партнерами НАТО.

У багатьох випадках внутрішньо- та міждержавні відносини в субрегіоні мають конфліктний потенціал і відбуваються на фоні зовнішніх впливів: підвищення активності Китаю на Далекому Сході та в Сибіру; США, ЄС, НАТО – у країнах Центральної Азії та в Каспійському регіоні; а також поширення ісламського радикалізму на Північний Кавказ⁷.

Безпекову ситуацію в **Південній Азії** визначають війна в Афганістані, територіальні суперечки у прикордонних районах Індії, Пакистану та Китаю (держав, які мають ядерну зброю), внутрішньодержавні конфлікти у країнах Бенгальської затоки.

Війна в Афганістані перетворилася на глобальну проблему, участь у розв'язанні якої беруть держави практично всіх регіонів світу. В найкращому випадку (за умов збігу інтересів) вона могла б стати полігоном для налагодження та опрацювання плідної взаємодії між провідними світовими та регіональними гравцями – США, Росією, Китаєм, Індією, Пакистаном – та міжнародними безпековими організаціями – ООН, ШОС, ЄС, НАТО.

Проте, результативність діяльності окремих учасників афганської кампанії та їх взаємодія залишають бажати кращого й викликають незадоволення окремих країн – учасниць кампанії і загалом світової спільноти через великі людські втрати та величезні витрати ресурсів, що відволікаються від процесів економічного розвитку.

Південно-Східна Азія є зоною зіткнення інтересів США, Китаю та Японії навколо Корейського півострова та острова Тайвань, впливу на країни Корейського півострова та Південно-Китайського моря. Найбільшої гостроти ситуації додають набуття Північною Кореєю ядерної зброї, складні переговори навколо денуклеаризації Корейського півострова, останні події у відносинах Північної і Південної Кореї та активізація військової присутності США в субрегіоні.

Центральна Азія, включно з басейном Каспійського моря, є субрегіоном, багатим на енергоресурси, отже, зоною перетину інтересів і конкуренції провідних світових і регіональних гравців – США, Китаю, Росії, Ірану, Туреччини, ЄС, НАТО, ШОС. Їх присутність, у т.ч. військова, в центральноазійських країнах загрожує використанням збройної сили як аргументу в конкурентній боротьбі. Проте, усвідомлення провідними гравцями наслідків збройного протистояння утримує їх від силових заходів і спонукає до пошуку механізмів мирного розв'язання суперечок.

Важливим чинником дестабілізації ситуації в субрегіоні є активізація зовнішніх і внутрішніх (за підтримки ззовні) недержавних суб'єктів, які вдаються до розпалювання сепаратистських настроїв, терористичної діяльності, поширення ісламського радикалізму. Ситуацію загострюють складні проблеми з демографією, нелегальною

⁷ Мухин В., Бондаренко М. Террористический кластер – Независимая газета, 28 мая 2010г., http://www.ng.ru/regions/2010-05-28/1_klaster.html; Казенин К. Проблемы человеческой безопасности на Северном Кавказе: основные тенденции мая сентября 2010г. – Информационное агентство REGNUM, 30 сентября 2010г., <http://www.regnum.ru/news/1330677.html>

міграцією, погіршенням екосистеми (питна вода, розвиток гідроенергетики), що погіршують міждержавні відносини.

Існуючі інтеграційні структури (СНД, ОДКБ, ШОС) не здатні стримати появу та розвиток внутрішньодержавних конфліктів у субрегіоні, останнім прикладом чого стали криваві події в Киргизстані.

Близький Схід є на сьогодні найбагатшим на енергетичні ресурси та чи не найбільш конфліктним і “вибухонебезпечним” субрегіоном світу. Ситуацію тут визначають наступні процеси:

- боротьба за доступ до енергоресурсів і вплив на стан світового нафтового ринку;
- палестино-ізраїльський конфлікт, що загострився після приходу до влади в Лівані радикальних ісламських сил;
- іракський конфлікт, вихід з якого США несе ризик фрагментації країни та перетворення конфлікту на некерований;
- намагання Ірану поширити свій вплив та захопити регіональне лідерство, а також безрезультатні спроби РБ ООН за підтримки інших міжнародних організацій і провідних держав припинити його ядерну програму;
- намагання Туреччини переглянути ідеологічну та політичну самоідентифікацію, поширити свій вплив на регіон Близького Сходу та ісламський світ, що вже викликало підвищення конфліктності її відносин, зокрема з Ізраїлем.

Боротьба за енергоресурси давно (зі створенням ринку нафти) набула глобальних масштабів і має значний вплив на розстановку геополітичних сил і безпекову ситуацію в регіоні та окремих країнах. Наявність в Ірані балістичних ракет, а також висока вірогідність підвищення їх дальності та отримання ним ядерної зброї зумовлюють можливість зростання загрози її застосування та поширення відповідних наслідків на прилеглі регіони, в т.ч. Європу. Готовність Ізраїлю завдати випереджального удару по ядерній інфраструктурі Ірану (та відкриті заяви про це) загрожує вже в найближчій перспективі перетворити ситуацію на вибухонебезпечну з глобальними наслідками.

Негативні тенденції в субрегіоні посилюються, а іноді породжуються вкоріненими на національному рівні проблемами клановості, корупції, слабкості або відсутності інститутів верховенства права, низької ефективності правоохоронних органів, прикордонних служб і систем забезпечення національної безпеки в цілому⁸.

У цьому сенсі небезпечним для субрегіону є поширення на нього хвилі революцій, що виникла на спокійній до останнього часу Півночі Африки. Їх мішенню є неналежне врядування, а рушійними силами – невдоволені станом справ найбільш активні, але недостатньо організовані верстви суспільства. Ці сили – саме за умов їх слабкої організації – можуть перетворитися на “зброю” в руках більш досвідчених

⁸ Холліс Р. Великий Близький Схід. – *Щорічник СІПРІ 2005: озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. – Київ, 2006, с.234-242.

державних і недержавних суб'єктів з наступною радикалізацією конфліктного потенціалу, цілей і форм його застосування. Хвиля “жасминових революцій” в багатому на енергетичні ресурси регіоні вже підштовхнула до зростання цін на нафту та загрожує подальшими непередбачуваними наслідками⁹.

Євразійський регіон залишається головним джерелом загроз, пов'язаних з виникненням внутрішньо- та міждержавних конфліктів, розповсюдженням і можливістю застосування ядерної зброї, поширенням тероризму, контрабанди наркотиків, нелегальної міграції.

“Прозорість” кордонів сприяє поширенню загроз не лише в масштабах регіону, але й за його межами. Це, а також економічна привабливість регіону роблять його об'єктом уваги та докладання зусиль провідних світових гравців і міжнародної спільноти.

1.4. ВОЄННІ АСПЕКТИ СВІТОВИХ ТЕНДЕНЦІЙ

Згадані зміни у глобальному та регіональному безпековому середовищі зумовлюють **появу нових тенденцій у воєнній сфері, головними з яких є наступні:**

- роль воєнного стримування поступово переміщується до тактичної ядерної зброї, особливо на фоні процесів скорочення стратегічних арсеналів і значного відставання Росії від США та НАТО у звичайних озброєннях;
- розширення “клубу ядерних держав” і – на фоні намагань обмежити цей процес – зростання ролі стратегічного неядерного стримування, заходів запобігання і протидії насильству та конфліктам, у т.ч. із застосуванням інструментів публічної дипломатії;
- розширення простору та масштабів збройної боротьби – охоплення воєнними діями суші, моря, повітря та космосу, територій на значній відстані від національних кордонів;
- урізноманітнення цілей, засобів і форм проведення операцій із врегулювання конфліктів, зростання потреби створення експедиційних сил, залучення багатонаціональних зусиль;
- надання переваги комплексному впливу як на військові, так і невійськові об'єкти противника, застосування як військових, так і невійськових засобів;
- зростання ролі і значення розвідки та спеціальних операцій у запобіганні конфліктам та їх врегулюванні;
- скорочення часових параметрів, підвищення складності підготовки та комплексного забезпечення операцій із врегулювання конфліктів;

⁹ Президент РФ Д.Медведев: “Подивитися на ситуацію на Близькому Сході та в арабському світі. Вона є дуже важкою... У ряді випадків може йтися про дезінтеграцію великих густонаселених держав, про їх розпад на дрібні уламки. А держави ці дуже непрості. Цілком імовірно, що відбудуться складні події, включаючи прихід фанатиків до влади. Це буде означати пожежі на десятиліття та наступне поширення екстремізму”. Див.: Дмитрий Медведев провёл во Владикавказе заседание Национального антитеррористического комитета. – Сайт Президента России, 22 февраля 2011г., <http://www.kremlin.ru/news/10408>

- підвищення технологічної насиченості бойових дій із застосуванням новітніх озброєнь, перехід до мережоцентричних форм збройної боротьби;
- зростання залежності результатів застосування нових сил, засобів і форм ведення бойових дій від: їх сумісності з наявними силами, засобами, формами збройної боротьби; комплексного забезпечення вогневої могутності, мобільності, скритності, живучості сил і засобів; ступеня врахування під час їх застосування місцевих умов (політичних, економічних, екологічних, соціальних, географічних) і характеристик сил, що беруть участь у конфлікті;
- підвищення ролі інформаційної складової протиборства, в перспективі – можливість досягнення стратегічних цілей шляхом масштабної інформаційної війни.

Важливим для України є порівняння тенденцій в арміях країн-членів систем колективної безпеки НАТО та ОДКБ, у партнерстві з якими зацікавлена Україна.

НАТО:

- глибока та відносно швидка модернізація збройних сил у країнах-членах, піки якої супроводжуються відповідним зростанням бюджетних витрат;
- комплексний характер модернізації збройних сил, що охоплює переозброєння, зміну структури, форм і способів їх застосування;
- підвищення інтенсивності підготовки військ (сил), спрямованої на відпрацювання взаємодії у рамках багатонаціональних операцій і військових формувань;
- суттєве (в десятки разів) скорочення наступальних потенціалів збройних сил у країнах-членах і надання переваги створенню союзних багатофункціональних, високомобільних експедиційних сил швидкого реагування, призначених для застосування на великих відстанях від національних територій, збільшення у спектрі їх завдань невійськових компонентів;
- втрата сенсу призовної армії і дедалі ширший перехід (підготовка планів переходу) до комплектування збройних сил країн-членів на контрактній основі;
- небажання або обмежені можливості національних урядів переважної більшості країн-членів збільшувати видатки до спільного бюджету.

Останнім часом Альянс досить часто та гостро піддається критиці за його невідповідність умовам, що склалися після завершення холодної війни, неспроможність впоратися з проблемою Афганістану тощо. У принципі, це є проявом хвороб усієї світової системи на перехідному етапі, що спонукає до визначення нових правил, парадигми міжнародних відносин. Ознакою розуміння цих проблем та пошуку шляхів їх розв'язання є ухвалення на Лісабонському саміті Альянсу 2010р. нової Стратегічної концепції НАТО, яка охоплює оцінку сучасних загроз і викликів, комплексні підходи до запобігання і протидії конфліктам, напрями зосередження зусиль Альянсу, його співробітництва і взаємодії з іншими

безпековими організаціями та окремими країнами в регіональному і глобальному вимірах. Певним тестом на здатність НАТО до трансформацій та його оперативну ефективність залишається операція в Афганістані.

ОДКБ:

- поступове наближення орієнтирів військових реформ у країнах-членах до стандартів НАТО;
- гальмування темпів і погіршення якості військових реформ у країнах-членах через брак і нераціональне використання бюджетних коштів;
- зумовлене ресурсними обмеженнями гальмування військових реформ у країнах-членах, а іноді – повернення до попередніх позицій (зокрема, у структурі збройних сил, способах комплектування) через невдале виконання планів реформування;
- низькі темпи заміни морально та фізично застарілих ОВТ у збройних силах країн-членів, що заважає ефективному розвитку структури, форм і способів застосування військ;
- брак спільного фінансування та недостатня інтенсивність підготовки колективних сил, обмеження переважної більшості спільних навчань відпрацюванням вузьких завдань, як правило антитерористичної спрямованості;
- розширення масштабів партнерства з НАТО, участь практично всіх країн-членів ОДКБ у партнерстві з Альянсом, що дає можливість якісної підготовки та переозброєння хоча б частини національних ЗС.

На цей час ОДКБ, хоч і є практично точною копією НАТО, але не може вважатися сильною і впливовою системою колективної безпеки, особливо після трагічних подій в Киргизстані, коли держави-члени не змогли запобігти конфлікту та надати дієву допомогу Бішкеку. Проте, ці події підштовхнули ОДКБ до реформ: на грудневій 2010р. сесії Ради колективної безпеки країн-членів у Москві внесено зміни до базового Договору, Статуту Організації, Положення про органи ОДКБ, прийнято новий документ “Положення про порядок реагування ОДКБ на кризові ситуації”, – які регламентують діяльність постійних робочих органів, передбачають проведення екстрених консультацій і прийняття рішень про політико-дипломатичні заходи, застосування сили та засобів ОДКБ, надання гуманітарної, матеріально-технічної та іншої допомоги. Все це, на думку керівництва ОДКБ, має надати Організації нових можливостей та імпульсу розвитку. Однак, це викликає певні сумніви, з огляду на проблеми політичної єдності членів і ресурсного забезпечення.

У світі відбуваються швидкі трансформаційні процеси у воєнній справі, темпи яких визначаються результатами науково-технологічного розвитку, потребами, що зумовлюються гостротою безпекової ситуації, ресурсними можливостями конкретних держав.

Ефективність модернізації збройних сил випробується практикою і залежить від обґрунтованості змін і врахування специфіки ситуації в районах їх застосування.

Напрями розвитку збройних сил, їх потенціал і ступінь відповідності потребам у забезпеченні безпеки багато в чому визначаються прогресом у **розвитку озброєнь і військової техніки (ОВТ)**. Головними сучасними тенденціями цього розвитку є наступні:

- зростання могутності та ефективності ударних систем і засобів, підвищення дальності дії і точності засобів ураження;
- поширення та поглиблення автоматизації засобів збройної боротьби, створення автономних, дистанційно керованих, роботизованих систем, застосування яких сприяє підвищенню ефективності зброї і зменшенню людських втрат;
- підвищення ролі інтегрованих систем ведення збройної боротьби (управління, розвідки, електронної протидії, наведення, ураження), в т.ч. з використанням новітніх технологій і повітряно-космічних засобів;
- поява зброї на основі нових фізичних принципів, нанотехнологій;
- підвищення вимог до сумісності, стандартизації та уніфікації ОВТ.

Технологічне лідерство в галузі озброєнь перетворюється на важливий чинник як геополітичного домінування, так і воєнного стримування. З огляду на це, **розвиток оборонної промисловості та військово-технічного співробітництва** має бути одним із головних напрямів не лише оборонної, але й економічної та інноваційної політики держави. До головних сучасних тенденцій в цій сфері належать:

- зміна кон'юнктури ринку озброєнь у напрямі підвищення їх технологічності та якості (з відповідними змінами структури бюджетних витрат у державах-постачальниках та отримувачах);
- переорієнтація стратегій провідних компаній з розробки та виробництва базових платформ до розвитку функціональних сегментів виробництва ОВТ;
- зростання насиченості ринків традиційних видів військової продукції через намагання розвинутих країн позбутися старих озброєнь у передбаченні технологічного стрибка та переходу до озброєнь нових поколінь;
- одночасне підвищення попиту з боку країн, що розвиваються, та перехідних країн на модернізацію існуючих озброєнь замість закупівлі нових;
- зростання ролі додаткових стимулів для країн-отримувачів в укладенні контрактів на придбання озброєнь у західних країн (компенсаційних умов, прав на ліцензійне виробництво, допомоги в розгортанні сервісної інфраструктури тощо);
- поглиблення транснаціоналізації оборонної промисловості та міжнародного військово-технічного співробітництва:
 - підвищення концентрації оборонних виробництв як у національному, так і в міжнародному масштабах;

- спеціалізація дочірніх підприємств під час реструктуризації крупних материнських компаній;
- кластеризація оборонної промисловості, урізноманітнення горизонтальних зв'язків і стандартизація вимог до продукції;
- зміна пріоритетів (і певною мірою – суті) науково-технологічного розвитку з акцентом на ширше використання у військових цілях досягнень науки та технологій; здійснення цілеспрямованої і довгострокової підтримки фундаментальних і прикладних досліджень, розвитку дослідницьких технологій створення та супроводу нових військових спроможностей; перетворення технологій на самостійний, високоліквідний продукт у рамках циклу виробництва та розвитку озброєнь; підвищення оперативності і продуктивності глобального наукового обміну завдяки впровадженню новітніх інформаційних технологій і транснаціональних науково-технологічних мереж;
- поступова втрата оборонними сегментами промисловості провідної ролі як рушійної сили науково-технологічного розвитку через посилення ролі більш гнучких, високотехнологічних сегментів виробництва цивільної продукції і товарів подвійного використання;
- підвищення ролі ринкової інфраструктури та цілеспрямованої державної підтримки оборонної промисловості з дотриманням принципів ринкової економіки;
- зростання питомої ваги і значення недержавних суб'єктів в оборонній промисловості, продовження приватизації державних структур, підвищення ролі та постійне вдосконалення форм державно-приватного партнерства;
- ускладнення проблем державного управління та контролю над оборонно-промисловою сферою через протиріччя між часовими і змістовними параметрами процесів розробки державної політики та більш швидкими й насиченими реальними процесами розробки, виробництва і продажу озброєнь; вибір тієї чи іншої моделі впливу держави на оборонну промисловість (через політичні, регуляторні важелі чи методи адміністративного втручання) значною мірою відбивається на кількісних і якісних параметрах науково-технологічного зростання, позиціях країн на міжнародних ринках озброєнь і в системі міжнародного розподілу праці.

Усвідомлення сучасних реалій, а також суттєвої різниці між параметрами процесів життєдіяльності суспільства, динаміки безпекового середовища та побудови систем захисту від загроз підштовхує світову спільноту до важливих висновків:

- **ціна безпеки зростає і не може вимірюватися лише фінансовими витратами на її забезпечення – раціональні витрати на запобігання та протидію загрозам є непорівнянними з ризиками людських втрат і страждань, а також витратами на ліквідацію наслідків існуючих і потенційних конфліктів;**

- темпи ескалації загроз значно перевищують терміни створення та оперативність реагування систем захисту – розуміння цієї різниці зумовлює потребу випереджального характеру процесів побудови, трансформації та забезпечення готовності систем безпеки;
- очікувати на ефективність систем забезпечення безпеки, а також розраховувати на поточну результативність їх трансформації можна лише за умови, якщо процеси будівництва, розвитку та функціонування самих систем та всіх їх складових відбуваються в рамках середньо- та довгострокового бачення тенденцій в безпековому середовищі.

Комплексний, транснаціональний характер сучасних загроз вимагає від держав і міжнародних організацій спільних і своєчасних зусиль, які мають охоплювати весь спектр загроз, усі етапи їх ескалації – від появи протиріч до ліквідації наслідків, – і забезпечуватися всіма видами ресурсів: організаційно-правовими, людськими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними.

Система забезпечення національної безпеки (СЗНБ) будь-якої держави, і України в тому числі, має бути розрахована на усунення або суттєве послаблення (самотужки та/або у взаємодії з іншими державами та організаціями колективної безпеки) протиріч, що можуть стати джерелами загроз, і самих загроз як усередині країни, так і в найближчому та віддаленому оточенні. Вона повинна мати в розпорядженні механізми, достатні для запобігання загрозам, реагування на них і врегулювання можливих конфліктів, у т.ч. із застосуванням збройної сили як останнього аргументу в забезпеченні миру та безпеки.

Заходи з модернізації ЗС повинні мати комплексний характер, охоплювати вдосконалення їх структури, форм і способів застосування, технічну модернізацію, комплектування та підготовку військ (сил). Успіх модернізації залежить від усвідомлення серйозності загроз, політичної волі, обґрунтованості планів і забезпечення фінансовими ресурсами.

РОЗДІЛ 2

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ



Протягом останніх п'яти років цілями військового та військово-технічного співробітництва України були:

- зміцнення міжнародної стабільності, безпеки і взаємної довіри;
- підтримання ефективних воєнно-політичних, військових і військово-технічних зв'язків зі стратегічними партнерами України, країнами-сусідами та іншими державами заради просування національних інтересів у регіоні і світі;
- отримання міжнародної консультативно-дорадчої і матеріально-технічної допомоги для розвитку та модернізації суспільства, економіки, системи забезпечення національної безпеки в цілому та ЗС зокрема.

Зміни в зовнішній політиці України після обрання Президентом В.Януковича та формування лояльної до нього парламентської коаліції не торкнулися головних цілей військового та військово-технічного співробітництва, але засвідчили спроби по-новому позиціонувати Україну на міжнародній арені, в т.ч. у сфері безпеки і оборони.

2.1. ВІЙСЬКОВЕ ТА ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ У 2005-2009рр.

Протягом 2003-2009рр. однією з цілей зовнішньої політики України була інтеграція до НАТО. Втім, розкол усередині суспільства та політичної еліти України навколо цього питання, а також активна політика Росії, спрямована на гальмування інтеграції України до євроатлантичних структур безпеки призвели до критичного зменшення спроможності України реалізовувати цю політику: після Бухарестського саміту НАТО 2008р., на якому приєднання України до Плану дій з набуття членства в НАТО не було внесене до порядку денного, цей курс було заблоковано та зведено переважно до декларативної участі у виконанні Цільових планів (Річних програм).

Євроатлантичний (а сьогодні навіть європейський) курс України викликає роздратування Росії і загострення україно-російських відносин через те, що Росія бачить пострадянські країни, та Україну зокрема, в орбіті свого впливу і сприймає розширення НАТО на схід як загрозу власним інтересам. У відповідь на недружню, з точки зору Росії, зовнішню політику, до України неодноразово застосовувався “енергетичний” тиск (висування штрафних санкцій, призупинення газопостачання), що обмежував енергетичну та економічну безпеку України. Набули гостроти проблемні питання базування у Криму Чорноморського Флоту (ЧФ): українська сторона наполягала на приведенні норм, що регулюють ці питання, у відповідність до законодавства України, а також на початку підготовки до виведення флоту з території України в терміни, передбачені чинними на той час угодами. З боку РФ вирішення порушених Україною питань або зволікалося, або ігнорувалося.

Військове співробітництво на західному напрямку значною мірою стримува-лося декларативним характером відносин і розбіжностями всередині суспільства

та політичної еліти, проте дало певні позитивні результати в реформуванні сектору безпеки. На східному напрямку військове співробітництво було практично згорнуте внаслідок суперечок між політичним керівництвом держав.

ВТС на обох напрямках розвивалося повільними темпами, на відміну від співробітництва з країнами Південно-Східної Азії, Африки і Близького Сходу, які розглядаються Україною як важливі ринки збуту продукції вітчизняних оборонних підприємств.

Військове співробітництво України здійснювалося за наступними головними функціональними напрямками:

- розвиток та удосконалення нормативно-правової бази;
- внесок у глобальну та регіональну безпеку через участь у спільних заходах – миротворчих операціях, багатонаціональних навчаннях тощо;
- реалізація міжнародних проектів з модернізації ЗС, утилізації надлишкових техніки та боєприпасів, підготовки персоналу тощо;
- активна участь у міжнародному діалозі з актуальних питань національної, регіональної і глобальної безпеки.

Географія військового співробітництва України охоплює багато міжнародних організацій і держав.

Україна бере постійну та активну участь у міжнародних миротворчих операціях під егідою **ООН**. Участь ЗС та інших військових формувань у миротворчій діяльності визнана гідним внеском України в забезпечення миру та безпеки у світі та має величезне значення для підвищення авторитету України на світовій арені. Важливим кроком у співробітництві України з ООН є регулярні навчання військових спостерігачів на базі Центру підготовки офіцерів для багатонаціональних штабів при Національному університеті оборони України.

Співробітництво України з **НАТО** здійснюється в наступних форматах: Річна національна програма, Робочий план Військового комітету Україна-НАТО, Індивідуальна програма партнерства між Україною і НАТО, робоча програма Спільної робочої групи Україна-НАТО високого рівня з питань військової реформи, а також інші спільні проекти як з НАТО, так і з його державами-членами.

Найбільш продуктивною формою військового співробітництва з **Радою євроатлантичного партнерства** є участь у Процесі планування та оцінки сил у рамках програми “Партнерства заради миру” (ППОС ПЗМ), завдяки якій ЗС України вдалося досягти вдосконалення національної системи оборонного планування, прозорості у формуванні оборонного бюджету, покращення спроможностей ЗС, інших військових формувань для участі в заходах світової спільноти в боротьбі з тероризмом і піратством, підтримки діяльності цивільних органів влади в подоланні наслідків катастроф техногенного і природного характеру. Головні зусилля зосереджувалися на забезпеченні сумісності визначених сил і засобів ЗС, залучених до спільних дій

у рамках миротворчих операцій під егідою Альянсу, а також на підготовці органів військового управління, військових частин і підрозділів, визначених для участі в ППОС, до спільних дій зі збройними силами держав-членів НАТО. Україна є єдиною державою-партнером НАТО, яка брала участь у чотирьох з п'яти операцій Альянсу. Україна отримала значну допомогу НАТО в модернізації ЗС, проведенні спільних навчань, підготовці кадрів, ліквідації наслідків аварій техногенного і природного характеру, утилізації надлишкових озброєнь і боеприпасів.

Практичні заходи військового співробітництва України з **Європейським Союзом** здійснюються в рамках Плану дій Україна-ЄС, положень “Порядку денного асоціації Україна-ЄС” у частині, що стосується МО, а також Робочих планів співробітництва ЗС України та Секретаріату Ради ЄС на відповідні роки (у сфері Європейської політики безпеки і оборони). Головними напрямками військового співробітництва України з ЄС є: розширення стратегічного діалогу між керівним складом МО та ГШ ЗС України і воєнно-політичним керівництвом держав-членів ЄС; участь в операціях ЄС, а також залучення активів ЗС України до Бойових тактичних груп (БТГ) ЄС; навчання представників України на курсах в освітніх закладах ЄС; використання військово-транспортної авіації ЗС України для повітряних перевезень в інтересах ЗС держав-членів ЄС.

Україна на постійній основі бере участь у засіданнях **ОБСЄ** з питань співробітництва в галузі безпеки, а також у заходах із врегулювання Придністровського та Нагірно-Карабахського конфліктів. У рамках військового співробітництва з ОБСЄ Україна отримала значну допомогу в утилізації протипіхотних мін і компонентів рідкого ракетного палива.

Співробітництво України з **СНД** здійснюється у форматі засідань Ради міністрів оборони (РМО) держав-учасниць (на правах спостерігача), під час яких обговорюються актуальні питання двостороннього співробітництва, до якого, у принципі, зводиться військове співробітництво України в рамках цієї організації.

Україна бере участь у діяльності РМО **Південно-Східної Європи (ПСЄ)** і розглядає її як вагомий внесок у загальноєвропейську систему безпеки. На засіданнях РМО вирішуються питання договірно-правового оформлення приєднання України до Угоди про міжнародні миротворчі сили ПСЄ (Багатонаціональну миротворчу бригаду країн Південно-Східної Європи, *SEEBRIG*). Продовжуються воєнно-політичні консультації оборонних відомств у форматі “Вишеградська четвірка + Україна”.

Головними напрямками співробітництва України в рамках **Скандинавсько-Балтійської ініціативи** є: обмін досвідом і спільні навчання з питань врегулювання кризових ситуацій; налагодження зв'язків з парламентами та урядами країн Північної Європи; вдосконалення цивільно-військових відносин у рамках міжнародної миротворчої діяльності. Подальшого розвитку набуває спільне литовсько-польсько-українське співробітництво у сфері миротворчої діяльності, триває створення тристоронньої миротворчої литовсько-польсько-української бригади (ЛитПолУкрБриг).

У рамках участі в Чорноморській групі військово-морського співробітництва **BLAKSEAFOR** представники ВМС України у I половині 2009р. здійснювали керівництво зазначеним військово-морським формуванням. Кораблі та підрозділи ВМС України постійно беруть участь в активаціях **BLAKSEAFOR**.

У рамках операції “**Чорноморська гармонія**” продовжується співробітництво ВМС України з військово-морськими силами **Туреччини, Російської Федерації і Румунії** з питань протидії можливим проявам тероризму на Чорному морі. Воєнно-політичним керівництвом України підтримано ініціативу Туреччини зі створення РМО держав Чорноморського регіону.

Двостороннє співробітництво. Україна здійснює військове співробітництво з оборонними відомствами близько 50 країн світу. Майже 40% загального обсягу заходів двостороннього співробітництва складають спільні заходи з країнами-членами НАТО та ЄС. Головними стратегічними партнерами України у двосторонньому військовому співробітництві є США, Польща та Російська Федерація.

Співробітництво зі **США** відбувається в рамках українсько-американської Комісії зі стратегічного партнерства, на засіданнях якої обговорюються актуальні питання двостороннього співробітництва у сферах зовнішньої політики, безпеки, оборони, торгівлі, інвестицій та верховенства права. Американська сторона в рамках Робочого плану військового співробітництва між ЗС України та Командуванням ЗС США в Європі надає консультативну допомогу і співпрацює в питаннях освіти та підготовки військовослужбовців і цивільного персоналу МО України.

Ефективно розвивається військове співробітництво з **Польщею**. Продовжується практика щорічних двосторонніх зустрічей на рівні керівного складу оборонних відомств і збройних сил, де обговорюються питання впровадження в Україні польського досвіду реформування національних збройних сил. Пріоритетними завданнями є залучення ЗС України до складу Багатонаціонального батальйону військової поліції, формування спільного бойового підрозділу в рамках БТГ ЄС і створення ЛитПолУкрБриг.

Співробітництво між оборонними відомствами України та **Російської Федерації** активно та результативно розвивалося до 2008р., після чого відчутної позитивної динаміки не спостерігалось. З початку 2010р. співробітництво дещо активізувалося по лінії проведення спільних навчань, а також переговорів з питань дислокації у Криму ЧФ РФ у рамках відповідної Підкомісії українсько-російської міждержавної комісії.

Традиційно активно реалізуються заходи двостороннього співробітництва України з провідними країнами Західної Європи: **Великою Британією, Німеччиною і Францією**. Зазначені країни через своїх радників при МО та ГШ надають консультативно-дорадчу допомогу з широкого кола питань: впровадження ефективного оборонного менеджменту, планування, удосконалення мовної підготовки, розробка нових програм підготовки військових фахівців тощо.

Міжнародне військово-технічне співробітництво (ВТС) України розглядається як один із головних чинників забезпечення безпеки і оборони України та зумовлюється потребами, зокрема:

- в імпорті комплектуючих для забезпечення виробничих циклів на оборонних підприємствах і готових систем і зразків ОВТ для заміни морально та фізично застарілих ОВТ у ЗС;
- у забезпеченні доступу до сучасних наукоємних технологій, розробок, “ноу-хау” і впровадженні їх вітчизняними оборонними підприємствами для підвищення їх конкурентоспроможності та задоволення потреб ЗС;
- у розширенні ринків збуту продукції вітчизняних оборонних підприємств і джерел надходження коштів до державного бюджету від експорту товарів і послуг військового призначення та подвійного використання;
- у забезпеченні надійних джерел інвестицій в оборонну промисловість.

У цілому Україна успішно розвиває ВТС з понад 50 державами. Найбільша частка експорту товарів і послуг військового призначення припадає на країни Азії та Африки (близько 68%), Росію і країни СНД (23%).

За останні роки Україна розширила спектр експортованих товарів військового призначення. Спостерігається поступове збільшення у структурі експорту продукції, виробленої оборонними підприємствами України, і зменшення ОВТ, що постачаються із запасів ЗС. Проте, переважна частина військового експорту залишається низькотехнологічною. Обсяги експорту не є стабільними і значною мірою залежать від зовнішньополітичних обставин.

Якщо в пошуках джерел комплектуючих і ринків збуту продукції оборонної промисловості спостерігаються певні позитивні результати, то імпорт ОВТ, новітніх технологій, надходження інвестицій не задовольняють потреби ні ЗС, ні оборонних підприємств.

Характерними рисами **ВТС з Росією** є високий ступінь взаємозалежності та подібність проблем розвитку оборонно-промислових секторів, їх конкуренція на відповідних ринках, великий потенціал співробітництва в межах налагодженої за радянських часів оборонно-промислової кооперації, що обмежено використовується через надмірну політизацію, корупцію, неефективний менеджмент. Розширення ВТС з Росією є перспективним, але за відсутності власної ефективної військово-технічної політики може супроводжуватися певними ризиками: поглинанням активів українських підприємств з наступною їх деградацією; надмірною залежністю від платоспроможного попиту на російському ринку; закріпленням технологічної відсталості вітчизняних підприємств; постачанням до ЗС застарілих ОВТ, що не повною мірою відповідають сучасним вимогам і здатні розбалансувати функціональну структуру ЗС.

ВТС з країнами-членами ЄС і НАТО обмежується переважно наданням Україні технічної допомоги у сферах розвитку ЗС та утилізації ОВТ і боєприпасів, обміном деклараціями про можливість більш тісного партнерства, а також поодинокими випадками виробничої кооперації та участі у спільних проектах. Вихід України на європейський ринок ОВТ стримується обмеженнями з поширення на неї процедур і правил оборонно-промислового партнерства, якими користуються країни-члени ЄС і НАТО.

Внутрішніми чинниками, що безпосередньо впливають на розвиток ВТС, є:

- незавершеність формування нормативно-правової бази та недосконалість системидержавного управління;
- вплив на розвиток оборонної промисловості та ВТС політичних сил та їх представників, недостатньо обізнаних у специфіці галузі, їх невиправдані очікування на допомогу як Заходу, так і Росії, гальмування розробки власної ефективної стратегії розвитку;
- обмеженість джерел оновлення науково-технологічного та виробничого потенціалу оборонної промисловості, відсутність у підприємств фінансових ресурсів для підвищення конкурентоспроможності та розвитку;
- недостатня координація зусиль спекекспортерів, що призводить до їх конкуренції і демпінгу цін;
- відсутність балансу комерційних інтересів спекекспортерів з потребами ЗС;
- відсутність ефективної системи інформаційної підтримки реалізації важливих політичних та економічних проектів у сфері військово-технічного співробітництва і протидії деструктивному зовнішньому і внутрішньому інформаційним впливам.

Попередня політика інтеграції України до НАТО, з огляду на брак суспільної і політичної підтримки, призвела до суперечливих наслідків. З одного боку, реалізація планів наближення ЗС до стандартів НАТО сприяла підвищенню їх ефективності – з огляду на можливість набуття Україною в найближчій перспективі членства в цій системі колективної безпеки. З іншого боку, загострення відносин з Росією, відстрочення вступу до НАТО, деструктивна внутрішньополітична боротьба навколо цього питання і вплив економічної кризи зумовили для України реальний “дефіцит безпеки”.

Неспроможність державного менеджменту керувати розвитком ЗС та оборонної промисловості в умовах жорстких ресурсних обмежень, наслідки першої хвилі фінансово-економічної кризи, а також суперечки всередині української політичної еліти, що знаходять свій прояв на рівнях законодавчої і виконавчої влади, на фоні загострення відносин з Росією зумовили провал програми військових реформ та ускладнили проблему “дефіциту безпеки”.

2.2. ЗМІНИ В ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ ТА В ОРІЄНТИРАХ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОБОРОНИ

Перемога на виборах Президента України В.Януковича і прихід до влади Партії регіонів зумовили радикальні зміни в зовнішній політиці України, зокрема в її відносинах з НАТО та Росією.

Одними із визначальних зовнішньополітичних рішень нової президентської команди, які мають безпосередній вплив на національну безпеку України, стали укладання українсько-російської угоди про подовження терміну базування в Україні ЧФ РФ до 2042р., та формальна відмова України від прагнення інтегруватися до НАТО та проголошення позаблокового статусу.

Цим рішенням передували зустрічі нового Президента з лідерами західних країн. Згода української сторони на відповідні кроки (відмова від решти ядерних матеріалів, обіцянки дотримуватися курсу європейської інтеграції тощо) нейтралізувала певною мірою можливу негативну реакцію Заходу на зближення України з Росією.

Згадані рішення та домовленості про тіснішу кооперацію з Росією у стратегічно важливих галузях економіки та оборонної промисловості тимчасово пом'якшили загрози з її боку – поступка інтересам Росії в питанні інтеграції до НАТО, підкріплене подовженням термінів базування ЧФ РФ у Криму та обіцянками об'єднати промислові активи, зменшили напруженість у двосторонніх відносинах. Проте, суперечності між Україною та Росією не зникли: зовнішньополітичні інтереси України та Росії стосовно належності Криму та Севастополя, врегулювання проблеми Придністров'я, демаркації кордону в Азово-Чорноморському басейні, а також інтереси в економічній та енергетичній сферах залишаються за багатьма аспектами різноспрямованими.

Наслідки змін у зовнішній політиці для оборонної політики України є наступними:

- існуючий і раніше “дефіцит безпеки” став ще більш очевидним – відмова від членства в будь-якій системі колективної безпеки означає необхідність покладатися винятково на власні (дуже обмежені) сили в питаннях забезпечення національної безпеки;
- проголошення позаблокового статусу не супроводжується відповідним визначенням нових орієнтирів розвитку ЗС; запропоновані останнім часом напрями розвитку виглядають, скоріше, як неприйняття зовнішньої та оборонної політики попереднього Президента і не пропонують реальних рішень, адекватних спектру загроз, пріоритетам започаткованої адміністративної реформи, реальним потребам і ресурсам;
- підвищилася небезпека втягування України в конфронтацію міжнародних суб'єктів, що вимагає від України пошуку додаткових політичних, дипломатичних, економічних і військових засобів запобігання.

Політично неупереджений аналіз сучасної ситуації, світових тенденцій та іноземного досвіду дає підстави вважати, що політика позаблоковості може еволюціонувати в напрямі різних альтернативних форматів партнерства:

- “самопроголошена позаблоковість + активне партнерство” – випадок більшості європейських нейтральних країн, які, користуючись створеним навколо них простором безпеки, можуть дозволити собі витратити на оборону менше, ніж країни-члени НАТО, та водночас активно співпрацюють з Альянсом у питаннях протидії глобальним і регіональним загрозам;
- “формально визнаний нейтралітет і політика рівновіддаленості” – випадок Туркменістану, нейтралітет якого було визнано Генеральною Асамблеєю ООН у 1995р.; проте, досвід цієї країни свідчить, що нейтралітет має бути підкріплений не лише його міжнародним визнанням, але й неформальними гарантіями безпеки, які впливають зі статусу країни в регіоні, а також власним потенціалом стримування, роль якого відіграють ЗС, на які Туркменістан витрачає понад 3% ВВП.

Україна не має ні простору безпеки, характерного для європейських країн, ні ресурсів, якими володіє Туркменістан. Тому для неї проголошення позаблокового статусу мало б означати зосередження зусиль на забезпеченні повнофункціональності оборонного сектору (насамперед ЗС) та орієнтацію на одну чи сукупність наступних альтернатив:

- самостійне забезпечення національної безпеки за однакового ступеня співробітництва з різними регіональними системами колективної безпеки, співдружностями держав (ЄПБО ЄС, НАТО, ОДКБ, ШОС) і провідними державами (Китаєм, Росією, США);
- отримання допомоги в побудові національної системи безпеки і оборони за рахунок пріоритетного партнерства з однією із систем колективної безпеки: ЄПБО ЄС, НАТО, ОДКБ (кожен з напрямів партнерства, з точок зору реалізації і захисту національних інтересів України, має свої плюси та мінуси, які повинні бути обов’язково враховані під час прийняття відповідних рішень);
- пріоритетне двостороннє партнерство з провідними країнами регіону і світу (Великою Британією, Китаєм, Німеччиною, Росією, США, Францією) з метою отримання певних гарантій власної безпеки.

Вибір альтернативних варіантів спрямованості оборонної політики має відбуватися на підґрунті ретельного аналізу національних інтересів, потреб і можливостей із запобігання та протидії актуальним загрозам безпеці України. Головними критеріями ефективності безпекового партнерства зокрема для України доцільно вважати:

- спільність систем демократичних цінностей, інтересів, стратегічних цілей і підходів до їх реалізації (як об’єктів захисту);
- спільність позицій стосовно оцінки загроз безпеці, їх джерел і носіїв;
- спільність підходів до запобігання і протидії загрозам;
- рівень перекриття спектру загроз можливостями партнерства.

Загалом, згідно з результатами опитування експертів під час публічних консультацій, їх ставлення до партнерства України з провідними безпековими організаціями – ЄПБО ЄС, НАТО, ОДКБ – не є однозначним (таблиця “Доцільність партнерства України з міжнародними безпековими організаціями”).

ДОЦІЛЬНІСТЬ ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ БЕЗПЕКОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

КРИТЕРІЇ	ОРГАНІЗАЦІЇ		
	ЄПБО ЄС	НАТО	ОДКБ
Спільність систем цінностей, інтересів, стратегічних цілей і підходів до їх реалізації (спільність об'єктів захисту)	часткова	часткова	часткова
Спільність позицій стосовно оцінки загроз безпеці, їх джерел і носіїв	повна	повна	
Спільність підходів до запобігання і протидії загрозам	повна	часткова	часткова
Рівень перекриття спектру загроз у випадку вибору тієї чи іншої альтернативи (в разі неповного перекриття – прийнятність відповідних ризиків)	90% ризиків прийнятні	80% ризиків прийнятні	30% ризиків неприйнятні

Більші переваги експерти надають партнерству України з європейськими та євроатлантичними структурами. Ідея створення нової архітектури європейської безпеки вважається, у принципі, корисною, але, враховуючи наведені критерії – малоперспективною.

Зміни в зовнішній політиці України і проголошення нею позаблокового статусу не зменшили наявний “дефіцит безпеки”, а лише змінили ступінь актуальності тих чи інших загроз і, водночас, ускладнили визначення орієнтирів розвитку сектору безпеки і оборони.

Відмовившись від одного з можливих напрямів воєнно-політичної інтеграції (євроатлантичного), політичне керівництво держави поки що не достатньо чітко окреслило конкретний зміст подальшої оборонної політики та рамки співпраці з регіональними системами колективної безпеки та окремими країнами.

У частині, що стосується безпеки і оборони, нова влада має продемонструвати не лише рішучість, але й відданість ідеям розвитку незалежної України та спроможність визначати і здійснювати результативну оборонну політику.

РОЗДІЛ 3

ЗАГРОЗИ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЗС



Оцінка загроз є невід'ємним елементом логіки та технології формування системи забезпечення національної безпеки, що дають змогу співвіднести в динаміці потенціали загроз і системи захисту, тобто сили та засоби сторін: сторони, яка загрожує, сторони, яка захищається, та, можливо, третьої сторони, – у проміжки часу, що відповідають етапам розвитку ситуації.

Реальний розвиток ситуації на кожному з етапів ескалації загроз залежатиме від того, якою мірою вдасться протистояти впливу загроз і мінімізувати ризики, тобто забезпечити потрібний рівень безпеки. Тому вплив загроз має розглядатись як результат взаємодії і взаємовпливу механізмів реалізації загроз і функціонування системи забезпечення національної безпеки.

Україна здійснює відкрити, прозору і прогнозовану оборонну політику, не спрямовану проти будь-якої держави. Україна не втручається у внутрішні справи інших держав, не висуває територіальних претензій до них і водночас не визнає жодних таких претензій до неї, відстоюючи власний суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів.

На найближчу, принаймні десятирічну перспективу Україна, ймовірно за все, не матиме відкритих воєнних конфліктів з жодною державою і не зазнає широко-масштабного застосування проти неї збройної сили. Водночас залишаються актуальними ряд загроз, що перебувають на ранніх етапах свого життєвого циклу, і є передумови їх ескалації з негативними наслідками (таблиця “Актуальні загрози...”, с. 46-51; методику оцінки загроз див. у додатку 3).

ПОРУШЕННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

Носіями загрози можуть бути держави:

- з боку яких на офіційному рівні лунають заяви, що піддають сумніву суверенітет України, містять територіальні претензії до неї, не виключають можливість регіональних війн і своєї участі в них, у т.ч. дій на випередження,
- які надають підтримки зазіханням на суверенітет і територіальну цілісність з боку сепаратистських сил в Україні;
- на території яких поблизу з кордонами України відбувається накопичення військового потенціалу.

З огляду на зроблені зауваження, потенційні загрози порушення суверенітету та територіальної цілісності України існують на російському та румунському напрямках.

У відносинах з Росією існують розбіжності інтересів: між побудовою незалежної, суверенної, орієнтованої на європейські цінності і стандарти України і втягуванням її до сфери впливу Росії. Оскільки Росія у відносинах з Україною та іншими країнами СНД бачить себе винятково в ролі домінуючого партнера, рівноправне співробітництво з нею без втрати суверенітету є неможливим.

Якщо в попередньому п'ятирічному періоді через загострення проблем у газопостачанні та базуванні ЧФ РФ у Криму ситуація вийшла на рівень передконфліктної, то сьогодні за рахунок посилення російського вектора зовнішньої, гуманітарної та економічної політики гострота напруженості знижена, але загроза не усунута, а переведена до стадії перманентного накопичення ескалації протиріч. Сьогодні Росія не застосовує воєнно-політичного тиску на Україну, надаючи перевагу придбанню її стратегічних активів і економічному поглинанню.

Водночас, дислокація на території України ЧФ РФ і плани його оновлення та зміцнення, а також плани російського воєнно-політичного керівництва з підсилення Оперативно-стратегічного командування “Південь” (з огляду на складну ситуацію у північнокавказькому регіоні, особливо, напередодні Сочинської Олімпіади-2014) можуть розглядатись Україною як небезпечне нарощування сусідньою державою військового потенціалу не лише поблизу її кордонів, а й на її території.

У відносинах з Румунією існують розбіжності інтересів стосовно лінії кордону по р. Дунай, а також належності територій Північної Буковини та Півдня Одеської області. Ситуація навколо Дунайського питання знаходиться на етапі наростання напруженості та може розвиватися за сценаріями, що використовувалися Румунією у випадку о.Зміїний (м'який варіант) або Росією у випадку о. Тузла (жорсткий). Ситуація навколо територій Північної Буковини та півдня Одеської області знаходиться на етапі перманентного накопичення протиріч і може призвести до конфліктної ситуації із застосуванням сили. Прискорена модернізація ЗС Румунії та посилення її ВМС, зокрема Дунайської річної флотилії, додає гостроти ситуації.

Членство Румунії в НАТО є радше позитивним фактором для України. За умов розвитку ситуації за силовим сценарієм, Румунії не варто розраховувати на підтримку з боку НАТО, оскільки застосування статті 5 Північно-Атлантичного договору можливе у випадку агресії проти члена НАТО, а не члена НАТО проти будь-якої країни. Скоріш за все, “несилові” етапи загострення двосторонніх відносин супроводжуватимуться мовчазним спостереженням Альянсу, а за умов спроб Румунії вдатися до силових методів (або України – до силової відповіді) можна очікувати дій НАТО, спрямованих на стримування та врегулювання конфлікту.

В обох цих випадках загостренню ситуації можуть сприяти: незавершеність процесів делімітації і демаркації державного кордону України; прихід до влад сусідніх державах радикальних сил; нарощування військової потужності та воєнної активності сусідніх держав; масова прикордонна міграція на територію України. Ескалація цих загроз супроводжуватиметься потужними інформаційними спецопераціями.

Ескалацію загроз з обох напрямків через сепаратистські настрої усередині України можуть провокувати ззовні прецедент легітимації державного статусу Косово, поява нових самопроголошених утворень (Південної Осетії, Абхазії),

а також неспроможність міжнародної спільноти врегулювати “заморожені” конфлікти (Придністров'я, Нагірний Карабах).

У перспективі вірогідність зазіхань на територіальну цілісність України з боку інших країн підвищуватиметься через прогнозоване загострення боротьби за ресурси у глобальному та в регіональному масштабах.

ВТЯГУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНФРОНТАЦІЮ МІЖНАРОДНИХ СУБ'ЄКТІВ

Втягування України в конфронтацію міжнародних суб'єктів (держав, їх альянсів), у т.ч. з використанням збройної сили, є малоімовірним, але його наслідки можуть виявитися неприйнятними.

Сьогодні можливість втягування України у збройне зіткнення між Росією і США, НАТО, його членами, зокрема Туреччиною (наприклад, у випадку загострення напруженості на Кавказі, активної участі в ньому Туреччини та використання Росією ЧФ), є дуже низькою, оскільки для розв'язання наявних проблем згадані суб'єкти мають достатні для цього потенціал політичної волі, розуміння неприпустимості наслідків та арсенал політичних і економічних інструментів.

Але не виключається ескалація загрози у випадку відновлення російсько-грузинського конфлікту або загострення ситуації на Північному Кавказі з активним використанням для їх врегулювання сил ЧФ, що базуються у Криму, та застосування проти нього “дій у відповідь” з боку певних екстремістських сил або радикальних ісламістських організацій.

За умов активізації прагнень Румунії до лідерства в Чорноморському регіоні, додатковим дестабілізуючим чинником у двосторонніх відносинах можуть бути претензії Румунії до Росії, а через неї – до України стосовно базування у Криму ЧФ РФ. Серйозною загрозою ця ситуація може вважатися за умов зриву процесів “перезавантаження” відносин Захід-Росія і приходу до влади в Румунії радикально налаштованих сил.

Участь України в миротворчій діяльності у складі сил ООН, ЄС, ОБСЄ, НАТО практично не зумовлює “дій у відповідь” через переважно несилловий, допоміжний характер функцій українських контингентів. Але не можна відкидати вірогідності “дій у відповідь” з боку певних недержавних суб'єктів (зокрема, терористичних організацій).

Загрози втягування України до збройних конфліктів на території сусідніх країн (або їх поширення на територію України) через дії недержавних суб'єктів на сьогодні немає – через відсутність або недостатню потужність таких суб'єктів. Проте, існує імовірність ескалації загрози у випадках зростання в регіонах навколо України політичного екстремізму, виникнення конфліктів, провокування підтримки населенням конфліктуючих сторін.

ПОШИРЕННЯ НА ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ

Вірогідність загрози є низькою через відсутність на сьогодні у міжнародних терористичних організацій цілей, що мотивували б їх дії на території України. Водночас держава не може стояти осторонь, коли громадяни України зазнають небезпеки, потрапляючи до зон терористичних акцій або піратських дій на території інших держав.

Мірою перетворення України на впливового суб'єкта на міжнародній арені вірогідність її перетворення на привабливу мішень для міжнародного тероризму зростатиме. Такі обставини можуть скластися, зокрема під час проведення в Україні Євро-2012.

Крім того, через високу політичну нестабільність і незадовільне розв'язання соціально-економічних і суспільно-політичних проблем, зокрема з питань корінних народів, національних меншин, міжконфесійних відносин, відбувається накопичення протиріч, передумов зростання екстремізму в діяльності певних організацій, що мають потужні міжнародні зв'язки.

Існування в Україні ядерних та інших небезпечних об'єктів, надлишкових запасів зброї і боєприпасів, недосконалість прикордонного та митного контролю, систем охорони об'єктів роблять, у принципі, її територію привабливою для діяльності терористичних організацій.

РОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЗБРОЇ І МАТЕРІАЛІВ МАСОВОГО УРАЖЕННЯ

Джерела загрози зумовлені амбіціями певних держав і недержавних суб'єктів стосовно глобального та регіонального лідерства, високою прибутковістю збройового бізнесу, наявністю значного попиту на зброю і матеріали масового ураження.

Розширення “клубу ядерних держав” за рахунок країн Азії і Близького Сходу сприяє наростанню напруженості в регіонах Південної і Південно-Східної Азії, Перської затоки. З одного боку, набуття Північною Кореєю і намагання Ірану набутти можливостей зі створення ядерної зброї, а з іншого – намагання міжнародної спільноти припинити ядерні програми та агресивну поведінку цих країн зумовили передконфліктну ситуацію у зазначених регіонах.

Подальша ескалація загрози можлива за умов застосування до Ірану та Північної Кореї силових засобів та силових відповідей цих держав у вигляді застосування балістичних ракет з ядерними боєзарядами (за окремими оцінками, така зброя може з'явитися в Ірані на рубежі 2015р.).

Україна не є ціллю для ударів з боку Ірану. Але завдання ударів ракетами в ядерному спорядженні по цілям в Європі загрожує поширенням зон радіоактивного забруднення на територію України.

Особливо небезпечною є можливість потрапляння зброї і матеріалів масового ураження до рук терористичних організацій. У цьому сенсі, участь українських суб'єктів у нелегальних передачах матеріалів масового ураження є малоймовірною через функціонування в Україні достатньо ефективних систем експортного контролю та охорони небезпечних об'єктів. Проте, ескалація загрози можлива за умов загострення політичної нестабільності, наявності в Україні високого рівня корупції, послаблення як наслідок системи експортного контролю, митної і прикордонної служб, підвищення активності злочинних угруповань, нелегальних мереж, недобросовісних посередників у передачі матеріалів масового ураження. Все це може призвести до випадків незаконної передачі або крадіжок з ядерних і хімічних об'єктів матеріалів масового ураження, їх нелегального продажу, порушення положень міжнародних договорів у сфері нерозповсюдження та запровадження проти України відповідних санкцій.

ДЕСТАБІЛІЗУЮЧЕ НАКОПИЧЕННЯ ЗВИЧАЙНОЇ ЗБРОЇ

Загроза має два виміри:

а. Звинувачення України у сприянні дестабілізуючому накопиченню звичайної зброї в зонах конфліктів. Функціонування наявної системи експортного контролю зводить до мінімуму вірогідність незаконних поставок суб'єктами України звичайних озброєнь. Проте, загроза перебуває на стадії накопичення протиріч через непоодинокі необгрунтовані звинувачення України певними іноземними суб'єктами збройового бізнесу (як правило, опосередковано) з метою позбутися в її особі конкурента на ринках озброєнь.

У випадку підтвердження участі України в незаконних поставках озброєнь ситуація може перетворитися на передконфліктну (зрив окремих контрактів) або конфліктну (із застосуванням санкцій).

б. Дестабілізуюче накопичення зброї усередині України. Сьогодні загроза перебуває на етапі зародження протиріч, але за умов загострення внутрішньополітичної ситуації не можна виключати ескалації загрози через наміри певних політичних сил та екстремістських організацій придбати зброю і створити незаконні воєнізовані формування. Сприятливим чинником для цього можуть стати деструктивні процеси у ЗС: спроби політизувати проблеми військового реформування, погіршення морального стану особового складу, зниження ефективності заходів з охорони військових об'єктів, складів зі зброєю і боєприпасами.

ІНФОРМАЦІЙНІ ДИВЕРСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Загроза реалізується у формі спецоперацій з підтримки реалізації політичних та економічних цілей інших держав, з якими перетинаються

національні інтереси України. У цій сфері відбувається загострення напруженості внаслідок зростання агресивності зовнішньої політики окремих держав, збільшення каналів і масштабів проникнення до України чужих цінностей, панування в інформаційному просторі України продукції іноземного походження за умов браку якісних вітчизняних інформаційних продуктів, поширення в ЗМІ та публічній діяльності пропаганди насильства, морального і правового нігілізму, політичного та релігійного радикалізму. Загроза є комплексною не лише за цілями (політичними, економічними, війсьними), засобами реалізації (можуть використовуватися практично всі засоби масової комунікації), але й за характером прояву (може передувати всім іншим загрозам або супроводжувати їх ескалацію).

ВТРУЧАННЯ В РОБОТУ ТА ПОРУШЕННЯ ШТАТНОГО РЕЖИМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ І КОМУНІКАЦІЙНИХ СИСТЕМ

Загроза зумовлена намірами певних суб'єктів порушити ефективне функціонування систем управління та комунікації або скористатися наслідками цього. Поки що загроза знаходиться на етапі накопичення протиріч через низький ступінь включення систем державного та військового управління і зв'язку в мережу Інтернет. Можливі втручання в роботу та порушення штатного режиму функціонування критично важливих інформаційних і комунікаційних систем пов'язані переважно з фізичним доступом до носіїв інформації, систем обробки та передачі даних або з технічними збоями в цих системах. Ескалація загрози можлива за умов комплексної автоматизації органів державного управління, інтеграції автоматизованих інформаційних систем, включення їх в мережу Інтернет.

КРИТИЧНИЙ ВПЛИВ СТИХІЙНИХ ЛИХ І ТЕХНОГЕННИХ КАТАСТРОФ РЕГІОНАЛЬНОГО, НАЦІОНАЛЬНОГО, ТРАНСКОРДОННОГО МАСШТАБІВ

Ситуація характеризується як передкризова через значний фізичний знос (старіння) основних фондів промислових підприємств, ОВТ, порушення безпекових, технічних та екологічних стандартів суб'єктами військової, промислової і сільськогосподарської діяльності. Загроза посилюється браком ресурсів, недосконалістю системи управління та забезпечення взаємодії сил і засобів Єдиної системи захисту населення та територій, підпорядкованих різним відомствам, на державному та місцевому рівнях. Залучення ЗС до ліквідації наслідків стихійних лих і техногенних катастроф передбачене відповідними нормативно-правовими актами і планами. У випадках збільшення масштабів надзвичайних ситуацій, або виникнення їх під час застосування ЗС за прямим призначенням, цих сил може виявитися недостатньо.

ЗНИЖЕННЯ ЗДАТНОСТІ СТРУКТУР СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ НАДІЙНИЙ ЗАХИСТ ВІД ІСНУЮЧИХ І ПОТЕНЦІЙНИХ ЗАГРОЗ

Ситуація є критичною і зумовлена неспроможністю державної влади формувати і здійснювати ефективну оборонну політику за умов ресурсних обмежень. ЗС перебувають у кризовому стані внаслідок провалу попередніх програм реформування розвитку ЗС, переходу на контрактний спосіб комплектування, розвитку ОВТ, незадовільний рівень бойової підготовки, критичний стан ОВТ. Ситуацію погіршує незадовільне фінансове забезпечення ЗС. Ситуація в оборонній промисловості та системі ВТС є передкризовою, а масштабні кадрові зміни в державному апараті (що ускладнює забезпечення високопрофесійного рівня органів влади) можуть призвести до кризи (знищення галузі). За умов збереження наявного рівня фінансування потреб оборонного сектору і відсутності кардинальних змін у політиці військового будівництва військово-технічній політиці обороноздатність України буде підірвана.

Таким чином, на сьогодні вірогідність прямої воєнної агресії проти України є низькою. Відбувається зміщення акцентів з класичних загроз із застосуванням збройної сили на асиметричні загрози, носіями яких у багатьох випадках є недержавні суб'єкти.

Хаотичний, непередбачуваний характер сучасного безпекового середовища вимагає зміни пріоритетів, але не зменшення уваги до силових компонентів системи забезпечення національної безпеки.

За умов зосередження уваги на загрозах невоєнного характеру, змін пріоритетів дій Уряду в умовах економічної кризи, важливо дотриматися балансу потреб і визначити обґрунтовані пріоритети забезпечення безпеки в економічній, соціально-політичній, екологічній і воєнній сферах.

Якщо в безпековому середовищі, що склалося на сьогодні, формату “позаблоковість + партнерство” достатньо для забезпечення прийняттого рівня обороноздатності країни, то на перспективу, за умов ескалації наявних і появи нових загроз, держава не має ресурсів для надійного забезпечення національної безпеки, що вимагає більш тісної інтеграції з регіональними системами колективної безпеки.

АКТУАЛЬНІ ЗАГРОЗИ НА НАЙБЛИЖЧУ ТА ПОДАЛЬШУ ПЕРСПЕКТИВУ, ЩО ВИМАГАТИМУТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ

ЗАГРОЗИ			ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ	
ЗАГРОЗА 1: ПОРУШЕННЯ СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ				
Вірогідність / етапи ескалації	Можливі наслідки	Чинники ескалації	Вірогідність реалізації загроз у най-ближчій (до 10 ро-ків) та подальшій перспективі	Оцінка сил і засобів, потрібних для протидії загрозам
Росія Гострота напруженості знизжена, але загроза не усунута, а лише переведена до стадії перманентного накопичення та ескалації протиріч в економічній, політичній та гуманітарній площині.	Неприйнятне обмеження державного суверенітету. Втрата контролю над частиною території. Порушення територіальної цілісності.	Незавершеність процесів делімітації і демаркації державного кордону. Наявність у офіційних документах, заявах керівництва та політичних лідерів сусідніх держав положень, що піддають сумніву суверенітет України, містять територіальні претензії до неї, не виключають можливість регіональних війн і своєї участі в них, у т.ч. дій на випередження. Прихід до влади в сусідніх державах радикальних сил. Підтримка зазіхань на суверенітет і територіальну цілісність з боку сепаратистських сил в Україні. Нарощування військової потужності та активності сусідніх держав, особливо у прикордонних регіонах. Масова прикордонна міграція на територію України. Поступове перетворення України на “failed state” та використання цього як підстави для “гуманітарного втручання”.	Низька. Зростає мірою загострення протиріч.	Недостатньо. Потрібен комплекс узгоджених і взаємодоповнюваних політичних (дипломатичних), економічних, соціокультурних, інформаційних, військових механізмів двосторонніх відносин і міжнародна допомога на випадок загострення ситуації.
Румунія Ситуація знаходиться на етапі перманентного накопичення протиріч і може в майбутньому призвести до конфліктної ситуації із застосуванням сили.	Порушення міжнародних і внутрішніх економічних та бізнесових зв'язків. Загострення внутрішнього протистояння, поширення конфліктної ситуації на територію сусідніх країн.		Середня. Можлива ескалація за умов приходу до влади в Румунії радикальних сил.	За умов ескалації – недостатньо. Потрібне нарощування сил захисту кордонів. Характер ескалації зумовлює обмежене використання збройної сили.
Інші країни Можлива ескалація загроз у випадку загострення конкуренції навколо шельфу Чорного моря, маршрутів енергопостачання, боротьби за ресурси.			Низька. Ескалація можлива в довгостроковій перспективі.	Недостатньо. Потрібне нарощування сил захисту кордонів і виключних економічних зон.

ЗАГРОЗИ			ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ	
ЗАГРОЗА 2: ВТЯГУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНФРОНТАЦІЮ МІЖНАРОДНИХ СУБ'ЄКТІВ (ДЕРЖАВ, ЇХ АЛ'ЯНСІВ), У Т.Ч. З ВИКОРИСТАННЯМ ЗБРОЙНОЇ СИЛИ				
Вірогідність / етапи ескалації	Можливі наслідки	Чинники ескалації	Вірогідність реалізації загроз у найближчій та подальшій перспективі	Оцінка сил і засобів, потрібних для протидії загрозам
Вірогідність втягування України у збройне зіткнення між Росією і країнами-членами НАТО є дуже низькою. У випадку загострення російсько-грузинського конфлікту, або активного застосуванням сил ЧФ, що базуються у Криму, для врегулювання ситуації на Північному Кавказі, в місцях базування ЧФ можна очікувати терористичних акцій недержавних суб'єктів. Існує ймовірність ескалації загрози через підтримку конфліктуючих сторін населенням прикордонних регіонів.	Погіршення відносин з певними політичними та економічними партнерами. Політичні та економічні санкції проти України з боку ООН, провідних країн. Перетворення України на об'єкт терористичних атак. Відволікання ресурсів від процесу реалізації національних інтересів. Людські жертви.	Розбіжності інтересів України та її країн-партнерів. Недостатньо обґрунтовані, помилкові рішення органів державної влади України у сферах зовнішньої політики та політики безпеки. Поява на території України та в суміжних з нею регіонах осередків екстремістських сил, рухів, організацій та активізація їх діяльності.	Низька.	У середньостроковій перспективі наявного потенціалу політичних, дипломатичних та економічних засобів у відносинах провідних міжнародних суб'єктів достатньо для розв'язання спірних питань між ними без застосування збройної сили.

ЗАГРОЗИ			ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ	
ЗАГРОЗА 3: ПОШИРЕННЯ НА ТЕРИТОРІЮ УКРАЇНИ МІЖНАРОДНОГО ТЕРОРИЗМУ				
Вірогідність / етапи ескалації	Можливі наслідки	Чинники ескалації	Вірогідність реалізації загроз у найближчій та подальшій перспективі	Оцінка сил і засобів, потрібних для протидії загрозам
На сьогодні відсутні мотиви активізації діяльності міжнародних терористичних організацій на території України. Висока вірогідність перетворення громадян та юридичних осіб України на жертви терактів і піратських нападів за кордоном.	Дестабілізація внутрішньої суспільно-політичної ситуації, завдання фізичної, економічної і моральної шкоди суспільству, державі. Людські жертви. Відволікання значних ресурсів на ліквідацію наслідків.	Поява на території України впливових екстремістських організацій і потужних осередків міжнародної терористичної мережі. Недостатньо обґрунтовані, помилкові рішення органів державної влади України у сферах зовнішньої політики та політики безпеки. Зростання масштабів міграції населення. Наявність в Україні ядерних та інших небезпечних об'єктів, надлишкових запасів зброї і боєприпасів, зниження ефективності прикордонного та митного контролю, систем охорони об'єктів. Зростання екстремізму в діяльності певних організацій, що мають потужні міжнародні зв'язки, внаслідок політичної нестабільності, загострення соціально-економічних, суспільно-політичних, етнічних проблем.	Низька. Зростатиме мірою підвищення міжнародного статусу України.	Недостатньо. Потрібне нарощування сил захисту кордонів, населення, об'єктів, їх евакуації, локалізації небезпечних зон.

ЗАГРОЗИ				ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ	
ЗАГРОЗА 4: РОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЗБРОЇ І МАТЕРІАЛІВ МАСОВОГО УРАЖЕННЯ					
Вірогідність / етапи ескалації	Можливі наслідки	Чинники ескалації	Вірогідність реалізації загроз у найближчій та подальшій перспективі	Оцінка сил і засобів, потрібних для протидії загрозам	
Низька вірогідність перетворення України на ціль для застосування ядерної зброї. Існує вірогідність потраплення території України до зон зараження у випадку застосування ядерної зброї по цілях у Європі або Росії. Низька вірогідність участі українських суб'єктів у нелегальних передачах матеріалів масового ураження через функціонування в Україні досить ефективних систем експортного контролю та захисту небезпечних об'єктів.	Потраплення зброї і матеріалів масового ураження до рук проблемних держав і терористів та їх застосування проти мирного населення. Політичні та економічні санкції проти України з боку ООН, провідних країн, позбавлення її гарантій безпеки (навіть формальних) з боку ядерних держав або вжиття проти неї силових заходів у випадку звинувачення її у навімисній нелегальній передачі матеріалів масового ураження.	Недосконалість міжнародної правової бази та багатосторонніх режимів експортного контролю. Активізація певних державних, недержавних суб'єктів, злочинних угруповань, нелегальних торговельних мереж, недобросовісних посередників з метою здобуття та продажу зброї і матеріалів масового ураження. Можливе послаблення системи експортного контролю України.	Низька.	Достатньо.	
ЗАГРОЗА 5: ДЕСТАБІЛІЗУЮЧЕ НАКОПИЧЕННЯ ЗВИЧАЙНОЇ ЗБРОЇ					
Мінімальна вірогідність незаконних поставок суб'єктами України звичайних озброєнь завдяки ефективному функціонуванню системи експортного контролю. Існує загроза інформаційних провокацій з боку конкурентів України на ринках озброєнь. Не можна виключати ескалації загрози створення на території України незаконних воєнізованих озброєних формувань за умов загострення внутрішньополітичної ситуації.	Послаблення експортного потенціалу України. Зрив контрактів на постачання озброєнь, погіршення відносин з контрагентами. Застосування до України (конкретних підприємств) санкцій з обмеження експорту озброєнь. Зростання рівня збройного насильства та людських жертв.	Недобросовісна поведінка конкурентів на ринках озброєнь, у т.ч. із застосуванням інформаційних провокацій на фоні слабкої інформаційної політики України в цій сфері. Недосконалість міжнародної правової бази та багатосторонніх режимів експортного контролю. Послаблення системи експортного контролю України. Радикалізація політичних партій, організацій, рухів. Можливе послаблення системи охорони складів зброї і боєприпасів	1. Поза межами України Низька. 2. В Україні Можлива ескалація загрози через політичну нестабільність і розкол у суспільстві. Зростає мірою модернізації ЧФ РФ.	Достатньо. Статус і функції ЗС в умовах внутрішніх конфліктів не визначені	

ЗАГРОЗИ			ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ	
ЗАГРОЗА 6: ІНФОРМАЦІЙНІ ДИВЕРСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ				
Вірогідність / етапи ескалації	Можливі наслідки	Чинники ескалації	Вірогідність реалізації загроз у найближчій та подальшій перспективі	Оцінка сил і засобів, потрібних для протидії загрозам
Відбувається загострення напруженості внаслідок зростання масштабів і збільшення каналів проникнення до України чужих цінностей, браку вітчизняної та панування в інформаційному просторі України продукції іноземного походження, поширення в ЗМІ та публічній діяльності пропаганди насильства, морального і правового нігілізму, політичного та релігійного радикалізму.	Спостворення стратегічних цілей, цінностей, позбавлення людини, суспільства, держави конструктивних орієнтирів. Суспільна підтримка реалізації в Україні та не на користь її інтересам політичних та економічних інтересів інших держав.	Неефективна державна інформаційна політика. Діяльність внутрішніх і зовнішніх політичних сил, не зацікавлених у зміцненні обороноздатності і просуванні демократичних реформ в Україні.	Середня. Відбувається ескалація загрози мірою втрати інформаційного простору. Внутрішні політичні протиріччя знижують рівень стійкості суспільства до зовнішнього інформаційного впливу.	Недостатньо. Відсутня єдина система протидії.
ЗАГРОЗА 7: ВТРУЧАННЯ В РОБОТУ ТА ПОРУШЕННЯ ШТАТНОГО РЕЖИМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ КРИТИЧНО ВАЖЛИВИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ І КОМУНІКАЦІЙНИХ СИСТЕМ (МЕРЕЖ)				
Загроза знаходиться на етапі накопичення протиріч. Можливі втручання в роботу та порушення штатного режиму функціонування критично важливих інформаційних і комунікаційних систем пов'язані переважно з фізичним доступом до носіїв інформації, систем обробки та передачі даних або з технічними збоями в цих системах.	Несанкціонований витік таємної і конфіденційної інформації. Погіршення керованості держави, силових структур. Завдання шкоди економічному та оборонному потенціалу держави.	Підвищення ступеню включеності систем державного управління в мережу Інтернет. Недостатня захищеність комунікаційних мереж, масивів закритої інформації в інформаційних системах органів влади. Вірогідні технічні збої в роботі систем. Протиправна діяльність спецслужб іноземних держав, комп'ютерних злочинців.	З огляду на недостатню захищеність комунікаційних мереж можливе зовнішнє втручання.	Рівень технічної оснащеності дозволяє лише частково протидіяти зовнішньому втручанню в роботу інформаційних систем.

ЗАГРОЗИ			ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ	
ЗАГРОЗА 8: КРИТИЧНИЙ ВПЛИВ СТИХІЙНИХ ЛІХ І ТЕХНОГЕННИХ КАТАСТРОФ РЕГІОНАЛЬНОГО, НАЦІОНАЛЬНОГО, ТРАНСКОРДОННОГО МАСШТАБІВ				
Вірогідність / етапи ескалації	Можливі наслідки	Чинники ескалації	Вірогідність реалізації загроз у найближчій та подальшій перспективі	Оцінка сил і засобів, потрібних для протидії загрозам
Ситуація характеризується як передкризова через неспроможність держави запобігти надзвичайним випадкам і впоратися з ліквідацією їх наслідків. Загроза посилюється браком ресурсів, неросконалістю системи управління та забезпечення міжвідомчої взаємодії.	Завдання фізичної та економічної шкоди людині, суспільству, державі. Відволікання значних ресурсів на ліквідацію наслідків.	Кліматичні зміни. Висока щільність небезпечних об'єктів. Неросконалість систем фізичного захисту об'єктів і забезпечення безпеки на них. Значний фізичний знос обладнання, порушення безпекових, технічних та екологічних стандартів.	Висока. Застаріле обладнання, зниження рівня кваліфікації Мірою старіння інфраструктури, промислового обладнання загроза загострюється.	Не достатньо. Рівень технічної оснащеності, профілактичних заходів, наявні сили та засоби неспроможні ефективно реагувати на стихійні лиха та техногенні катастрофи.
ЗАГРОЗА 9: ЗНИЖЕННЯ ЗДАТНОСТІ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ НАДІЙНИЙ ЗАХИСТ ВІД ІСНУЮЧИХ І ПОТЕНЦІЙНИХ ЗАГРОЗ				
Ситуація у ЗС є кризовою: провал програми переходу на контрактний спосіб комплектування, незадовільний рівень бойової підготовки, критичний стан ОВТ. Ситуацію погіршує незадовільне фінансове забезпечення ЗС. Ситуація в оборонній промисловості та системі ВТС є передкризовою, але масштабні кадрові зміни на всіх рівнях можуть призвести до кризи (знищення галузі).	Подальше зниження обороноздатності держави. Зростання ризиків надзвичайних подій у секторі безпеки. Потливання та наступний занепад оборонної промисловості. Послаблення економічного потенціалу. Підвищення соціальної напруженості в суспільстві і всередині Воєнної організації.	Вкрай обмежена економічна та ресурсна база, низькі обсяги ВВП та державного бюджету, в т.ч. оборонного. Неспроможність державної влади формувати і здійснювати ефективну політику, в т.ч. у сфері безпеки, за умов ресурсних обмежень. Негативні наслідки економічної кризи. Діяльність внутрішніх і зовнішніх політичних сил, не зацікавлених у зміцненні обороноздатності України, лобювання інтересів, що не збігаються з національними.	Висока. Зниження рівня підготовки особового складу, застарілі озброєння, інфраструктура матимуть довготривалі негативні наслідки.	Не достатньо.

РОЗДІЛ 4

ВИМОГИ ДО ОБОРОННОГО СЕКТОРУ



З точки зору забезпечення національної безпеки, немає і не може бути системи захисту від загроз, абсолютно надійної і повністю адекватної потребам безпеки. Через невизначеність оточення завжди зберігатиметься ризик розвитку ситуації не за передбаченим сценарієм, отже, невідповідності системи захисту реальним умовам. Способами мінімізації цього ризику є:

- звуження спектру воєнних загроз за рахунок геополітичного позиціонування держави на міжнародній арені; зокрема, отримання гарантованого ззовні статусу постійного нейтралітету (на відміну від позаблоковості, яка не має міжнародного правового статусу);
- залучення зовнішньої допомоги для компенсації браку сил національної системи забезпечення безпеки (втручання миротворчих сил ООН та інших організацій, приєднання до системи колективної безпеки);
- створення власної гнучкої, адаптивної системи захисту, оперативні спроможності якої перекривають певний спектр воєнних загроз, а організаційна структура дозволяє формувати комплекти сил і засобів, достатні для запобігання і протидії загрозам, відповідно до реальних сценаріїв розвитку ситуації.

Навіть побіжний огляд світових тенденцій, зовнішньополітичних пріоритетів України та актуальних загроз для неї дає підстави для висновку, що застосування сили є одним із засобів протидії загрозам і запобігання конфліктам (причому, далеко не першим). Отже, потреба в застосуванні силових засобів та їх ефективність значною мірою залежать від результативності та комплексності використання інструментів дипломатії, зміцнення довіри та безпеки, економічного та соціокультурного співробітництва. З іншого боку, оборонний потенціал держави також може виконувати запобіжну функцію – стримування агресії.

Головними вимогами до оборонного сектору (насамперед до ЗС, інших силових структур, оборонної промисловості, системи державного управління сектором безпеки – як її головних складових), що впливають з безпосередніх загроз Україні, а також з потреб комплексного запобігання та протидії загрозам, є наступні:

1. ЗС у взаємодії з іншими силовими структурами (структурами сектору безпеки) мають бути готовими до виконання всього спектру функцій і завдань, що впливають із потреб надійного захисту України від загроз (таблиця “*Функції структур сектору безпеки...*”):

- забезпечувати в мирний час недоторканність наземних, повітряних і морських кордонів держави, захист виключної економічної зони в Чорному та Азовському морях, захист військ і важливих об’єктів від ударів з повітря,
- самостійно стримувати, локалізувати та нейтралізовувати збройні конфлікти в разі їх виникнення у двох операційних зонах одночасно

ЗАГРОЗИ	СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІЇ															
	Президент і керівні органи при ньому	Центр кризового реагування	ЗСУ	МВС	МНС	МЗС	СБУ	Державна прикордонна служба	Служба зовнішньої розвідки	Держспец-трансслужба	Держспецв'язку	Управління державної охорони	Мінекономіки	"Укроборонпром"	ДКАУ	Інші ЦОВВ загальної юрисдикції
Порушення суверенітету та територіальної цілісності України	К/КД		ГВ/З/Р	Р	Л	З/З6(п)	З/З6(і)	Р/З6(а)	З/З6(і)	З6(т)	З6(і)	Р	З6(р)	З6(р)	З6(і)	Д/З6
Втягування України в конфронтацію міжнародних суб'єктів	К		Р	З6(а)	Л	ГВ/КД З/З6(п)	З/З6(і)	Р/З6(а)	Р/З6(і)	З6(т)	З6(і)	З6(а)	З6(р)	З6(р)	З6(і)	Д/З6
Поширення на території України міжнародного тероризму	К	КЗ	Р	Р	Л	З6(п)	ГВ/КД З/Р	З6(а)	З/З6(і)	З6(т)	З6(і)	Р	З6(р)			Д/З6
Розповсюдження зброї і матеріалів масового ураження	К			ГВ/КД З/Р	Л	З6(і)	З/З6(і)	З/Р/З6(а)	З/З6(і)			З				Д/З6
Дестабілізуєче накопичення зброї у середині України	К		З/Л	ГВ/КД З/Р		З6(і)	З/З6(і)	З6(а)	З6(і)	З6(т)	З6(і)	З6(а)		З		Д/З6
Інформаційні диверсії проти України	К		З/Р	З/Р		З/Р/З6(і)	ГВ/КД З/Р	З6(а)	З/Р/З6(і)		ДР		З6	З6		З/Р/Л/З6
Втручання в роботу та порушення штатного режиму функціонування критично важливих інформаційних і комунікаційних систем	К		З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р	З/Р/Л	З/Р/З6(і)		ГВ/КД З/Р/Л		З/Р/Л	З6(р)	З/Р/Л	З/Р/Л/З6
Критичний вплив стихійних лих і техногенних катастроф регіонального, національного, транскордонного масштабів	Кабмін	КД	Л	З6(а)	ГВ/З/Р/Л	З6(п)		З6(а)		З6(т)	З6(і)	З6(а)	З6(р)	З6(р)	З6	Д/З6
Зниження здатності структур сектору безпеки забезпечувати надійний захист від існуючих і потенційних загроз	К/КД		З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л(п)	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л	З/Р/Л(р)	З/Р/Л	З/Р/Л	Д/З6

К – керівництво; З – запобігання; Зб – забезпечення (а – адміністративне; і – інформаційне;
КД – координація дій; Р – реагування; п – політико-дипломатичне, р – ресурсне, т – транспортне);
ГВ – головна відповідальність; Л – ліквідація наслідків; Д – допоміжні функції.

шляхом проведення під єдиним командуванням спільних операцій силами міжвидових угруповань ЗС із залученням інших військових формувань;

- стримувати розгортання та наступ противника нанесенням ударів по його військових і невійськових об'єктах, а також шляхом проведення спеціальних розвідувально-диверсійних операцій;
- здійснювати евакуацію і відновлення боєздатності військ (сил) після бойових втрат шляхом створення мобілізаційних резервів;
- здійснювати розгортання військ (сил) і територіальну оборону в умовах виникнення (створення) кількох техногенних катастроф і руйнування інфраструктури (що висуває додаткові вимоги до кількісного та якісного складу інженерних військ, сил евакуації та медичної допомоги, мобілізаційних резервів);
- вести розвідку в інтересах стратегічної, оперативної і тактичної ланок управління військами (силами);
- підтримувати безперервне та ефективне управління військами (силами) у стратегічній, оперативній і тактичній ланках із забезпеченням у режимі реального часу даними про ситуацію, місцевість, противника, свої війська;
- здійснювати своєчасно і в потрібних обсягах оперативне, технічне та тилове забезпечення операцій міжвидових угруповань;
- брати участь у миротворчих, антитерористичних, антипіратських операціях, забезпечуючи сумісність визначених сил і засобів, органів управління, інформаційних і логістичних систем з аналогічними системами країн-партнерів;
- забезпечувати своєчасне і в потрібних обсягах переміщення військ (сил) на великі відстані.

2. Ефективність застосування ЗС та інших силових структур має забезпечуватися наявністю у них оперативних спроможностей, достатніх для виконання визначених завдань із захисту від загроз:

- *придатність до розгортання та готовність до застосування* – здатність своєчасно виконувати завдання з доукомплектування військ особовим складом, ОВТ, проведення бойового злагодження, переміщення до визначених районів (операційних зон), розгортання та приведення військ у готовність виконувати бойові завдання;
- *ефективність застосування* – здатність забезпечувати потрібну результативність виконання завдань за призначенням, у т.ч.: бойового чергування; запобігання та протидії ескалації загроз; стримування агресії;

локалізації, нейтралізації і ліквідації наслідків конфліктів різної інтенсивності; проведення спеціальних операцій та інформаційної протидії; надання допомоги на випадок стихійних лих і техногенних катастроф;

- *мобільність* – здатність здійснювати переміщення військ (сил) під час застосування з дотриманням відповідних часових і просторових показників;
- *сумісність* – придатність військ (сил) до спільного застосування і взаємодії, у т.ч. з іноземними партнерами;
- *керованість* – охоплення якісним управлінням процесів реформування, розвитку, життєдіяльності та застосування військ (сил) за призначенням на всіх рівнях ієрархії;
- *розвідувальні можливості* – наявність джерел інформації про ситуацію, стан потенційних і реальних противників, третіх сторін; а також здатність отримувати інформацію різними способами (агентурними, технічними, аналітичними), обробляти і своєчасно надавати дані користувачам у зручному вигляді;
- *інформаційна насиченість* – охоплення якісним і своєчасним інформаційним забезпеченням процесів управління та застосування військ (сил); стійкість до інформаційних впливів на особовий склад, населення, а також програмно-технічних впливів на системи управління та телекомунікаційну інфраструктуру, а також здатність проводити власні інформаційні спецоперації;
- *всестороннє забезпеченість* – здатність у повному обсязі та якісно забезпечувати потреби військ (сил) під час реформування, розвитку, життєдіяльності в мирний час і застосування за призначенням; охоплює всі види організаційно-правового, оперативного, технічного та тилового забезпечення;
- *захисність і живучість* – здатність забезпечувати скритність і маскуваність сил і засобів, їх стійкість до певних видів впливів противника та оточення, відновлення боєздатності; наявність резервів;
- *сприйнятливості до впливу соціально-економічного оточення* – здатність діяти в певному соціально-економічному оточенні (всередині країни та за кордоном), запобігати негативним впливам і використовувати позитивні передумови цивільно-військових відносин.

3. Наявність у ЗС та інших силових структур потрібних спроможностей має бути забезпечена створенням відповідних організаційно-штатних і функціональних структур з потрібними обсягами та якістю ресурсів:

- *людських* – потрібної чисельності підготовленого та навченого особового складу з відповідним рівнем професійних навичок і морально-психологічних якостей;

- *матеріально-технічних* – потрібної кількості зразків ОВТ, обсягів військового майна відповідної якості;
- *інфраструктурних* – допоміжних підсистем та об'єктів (зокрема, дислокації військ, підготовки та комплектування військ (сил) і резервів, ремонту та модернізації ОВТ, військової освіти, транспортування);
- *організаційно-правових* – повного, несуперечливого і зручного для використання набору всіх видів документів (у т.ч. міжнародних договорів, угод, домовленостей), що визначають процеси реформування, розвитку, життєдіяльності та застосування за призначенням військ (сил), а також механізми їх реалізації;
- *фінансових* – адекватних потребам обсягів бюджетних і позабюджетних витрат на створення, підготовку та реалізацію визначених спроможностей.

4. Рівень готовності військ (сил) має бути адекватним потребам у запобіганні і протидії актуальним загрозам у всьому їх спектрі та за всіма сценаріями їх ескалації із залученням оптимальної кількості сил і засобів.

5. Функціональна структура ЗС має ґрунтуватися на модульному принципі побудови організаційно-штатних структур. Це має забезпечити гнучкість ЗС у всьому спектрі можливих сценаріїв їх застосування, адаптивність до конкретних ситуацій, а також оптимізацію організаційно-штатної структури ЗС та інших військових формувань за умов забезпечення потрібної ефективності військ (сил) за мінімальної чисельності особового складу, кількості ОВТ, запасів матеріально-технічних засобів.

6. Географічне розташування та дислокація у мирний час військ (сил) швидкого реагування, військова інфраструктура мають забезпечувати своєчасне розгортання військових угруповань потрібного складу на будь-якому оперативному напрямку та їх своєчасне підсилення за рахунок основних сил оборони та резерву.

7. Параметри систем комплектування, підготовки та забезпечення життєдіяльності ЗС та інших силових структур, а також напрями їх трансформації мають визначатися з урахуванням: законодавчо визначених на сьогодні та на перспективу структури та чисельності ЗС, інших військових формувань; умов виконання і складності завдань відповідних функціональних структур; рівня технологічної складності ОВТ і процесів їх застосування; потреб забезпечення психологічної сумісності та керованості військових колективів; реального демографічного стану населення; можливостей держави забезпечити соціальні стандарти військової служби та її високу конкурентоспроможність на ринку праці в Україні.

8. Система оснащення військ (сил) ОВТ, модернізації технічного парку ЗС та інших силових структур, а також система ВТС мають орієнтуватися на реальні потреби ЗС, економічний і науково-технологічний потенціал країни, можливості придбання ОВТ як на внутрішньому ринку, так і за кордоном і забезпечувати:

- сумісність та ефективний взаємозв'язок з процесами комплектування, підготовки та забезпечення життєдіяльності ЗС;
- високі ступені готовності військ (сил);
- технічну можливість впровадження найбільш ефективних форм і способів застосування військ (сил);
- наявність резервів ОВТ, здатних компенсувати їх бойові втрати;
- максимально можливе завантаження вітчизняної оборонної промисловості замовленнями на розробку та виробництво новітніх, технологічно досконалих ОВТ.

Оскільки українська оборонна промисловість у наявному стані не здатна задовольнити потреби ЗС у мирний та воєнний час за всією потрібною номенклатурою ОВТ і військового майна, то в забезпеченні потреб військ і створенні мобілізаційного резерву ОВТ слід покладатися не лише на внутрішні закупівлі, а й на систему ВТС з державами-партнерами та завчасні закупівлі потрібної номенклатури ОВТ за кордоном. Іноземні закупівлі ОВТ, крім задоволення потреб ЗС та інших силових структур, мають передбачати можливість зміцнення оборонно-промислової бази за рахунок запровадження компенсаційних і ліцензійних схем.

9. Система ремонту ОВТ має бути ешелонованою (за рівнями організаційної структури військ (сил), видами ремонту) та охоплювати всю наявну номенклатуру ОВТ. Крім забезпечення потреб ЗС та інших силових структур України, враховуючи наявність попиту з боку інших країн на ремонт і модернізацію ОВТ, ремонтні підприємства МО та інших силових відомств повинні нарощувати експортний потенціал з надання таких послуг.

10. Процеси реформування, розвитку ЗС та інших силових структур мають бути внутрішньо несуперечливими, спрямованими на реалізацію їх бажаної перспективної моделі (в т.ч. з урахуванням зростання ролі спеціальних інформаційних і психологічних операцій), тісно пов'язаними з планами їх підготовки та застосування і забезпечувати їх ефективність на кожному проміжному етапі реформування.

11. Оборонна промисловість має працювати на засадах ринкової економіки, мати відповідну державну підтримку, орієнтуватись як на забезпечення потреб ЗС, так і на експорт за номенклатурою продукції військового, цивільного та подвійного використання з дотриманням принципів і вимог багатосторонніх режимів експортного контролю.

12. Діяльність системи управління має бути спрямована на керівництво процесами:

- реформування та розвитку ЗС та інших силових структур;
- їх життєдіяльності в мирний час;
- застосування військ (сил) за призначенням.

Система управління має бути здатною керувати застосуванням ЗС та інших силових структур у складних умовах у будь-яких регіонах (районах), за необхідності забезпечувати їх сумісність і взаємодію з військовими формуваннями інших країн-партнерів. Рівень готовності системи управління має бути вищим за рівень готовності підпорядкованих військ (сил), а структура та організація її діяльності мають забезпечувати оперативність та ефективність управління, а також безперешкодний і без втрати ефективності перехід від стану мирного часу до особового періоду.

13. Нормативно-правова база має складатись із взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих документів концептуального, програмного, регуляторного та нормативного характеру, систематизованих і структурованих за сферами їх застосування, рівнями і процедурами ухвалення, термінами чинності, механізмами імплементації і коригування. Ними має бути визначено єдиний понятійний апарат у сфері безпеки, забезпечене чітке розуміння процесів реформування, розвитку, життєдіяльності та застосування структур сектору безпеки, їх взаємодії у різних ситуаціях, механізмів реалізації цих процесів, контролю результатів і відповідальності.

Вимоги до оборонного сектору охоплюють структурні, організаційні та ресурсні аспекти, а визначені оперативні спроможності ЗС інших силових структур перекривають весь спектр актуальних для України загроз у військовій сфері, всі етапи ескалації загроз і весь технологічний цикл процесу реагування на них. Це дає підстави вважати їх системними, достатньо обґрунтованими та достатніми для забезпечення потрібного рівня обороноздатності держави.

Набуття ЗС та іншими силовими структурами визначених оперативних спроможностей є складним, тривалим і ресурсоємним процесом, відправною точкою якого є їх наявний стан з урахуванням як здобутків, так і недоліків попередніх етапів реформування.

РОЗДІЛ 5

СТАН ЗБРОЙНИХ СИЛ, ГОЛОВНІ НАПРЯМИ СТАБІЛІЗАЦІЇ СИТУАЦІЇ І НАСТУПНИХ РЕФОРМ



Проблеми оборонної політики можна умовно поділити на дві групи: проблеми, накопичені дотепер і пов'язані з недоліками державного управління; а також нові проблеми, пов'язані зі змінами в безпековому середовищі, зовнішній політиці України та проголошенням нею позаблокового статусу. Перша група проблем призвела до кризового стану ЗС і вимагає вжиття спеціальних стабілізаційних заходів; друга – до перегляду перспектив розвитку оборонного сектору і ЗС як його основи та підходів до їх реформування.

Сьогодні в оборонному секторі формується дуже небезпечна тенденція – застосування принципів ситуативного реагування до розв'язання комплексних проблем. Поза увагою залишається те, що однією з причин провалу Державної програми розвитку ЗС України на 2006-2011рр. була невідповідність планів реформування реальним умовам, що проявилось в недофінансуванні та зриві виконання програмних завдань.

Аналіз роботи нового керівництва МО свідчить про брак чіткої, далекоглядної політики подальшого розвитку ЗС. Підтвердженням цього стали відсутність концепції військової реформи не лише на момент призначення на посади діючого керівництва МО та ГШ, але й протягом тривалого часу перебування на чолі оборонного відомства, а також відмінності в оцінках становища в армії військовим керівництвом, з одного боку, та Президентом, профільним Комітетом Верховної Ради, РНБО, незалежними експертами – з іншого.

Переважає більшість експертів – прихильників стратегічних підходів – пропонують “взяти перерву” та не поспішати з вирішенням поточних проблем через неоднозначність ситуації і небезпеку розробки безсистемних і недостатньо обґрунтованих документів, що визначають напрями подальшого розвитку сектору безпеки та його складових. В нинішній ситуації доцільно обмежитися розробкою “орієнтовних” концептуальних і стратегічних документів, які б у загальних рисах визначали напрями, зміст і порядок комплексного реформування сектору безпеки, в т.ч. військової реформи. Головні зусилля необхідно зосередити на оцінці реального стану ЗС, формуванні та реалізації стабілізаційних планів, результати виконання яких мають створити передумови розвитку ЗС за визначеними стратегічними напрямками.

5.1. РЕЗУЛЬТАТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗС ТА ЇХ ПОТОЧНИЙ СТАН

ЗС України вже 15 років перебувають у стані перманентного реформування. За час, що минув, досягнуто певних успіхів. ЗС продовжують функціонувати: проводяться навчання, здійснюється бойове чергування, українські військово-службовці беруть участь у міжнародних заходах і миротворчих операціях, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Це є свідченням спроможності виконання армією певних функцій. Водночас, існує загальне усвідомлення, що всі здобутки на фоні існуючих проблем виглядають непереконливими – українська армія потребує серйозних змін.

Наявний стан ЗС можна оцінювати як відносно визначених завдань за призначенням (з цієї точки зору, політиками, військовим керівництвом і незалежними експертами стан ЗС майже одноставно оцінюється як критичний), так і відносно завдань розвитку, досягнення визначеної перспективної моделі.

Параметри такої моделі ЗС визначені у Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2015р. (СОБ 2015) та в Державній програмі розвитку ЗС України на 2006-2011рр. (Програма 2011). Заходи Державної програми були деталізовані в головних і цільових програмах, щорічних планах утримання та розвитку ЗС України. Сукупність зазначених документів склали основу системи оборонного планування.

Плани реформування були аргументовані детальними фінансовими розрахунками та відповідними прогнозами видатків державного бюджету, що ґрунтувалися на підвищенні темпів економічного розвитку України, балансі потреб ЗС з ресурсними можливостями держави, концентрації та ефективному використанні фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів.

Вперше для ЗС були визначені не лише загальні завдання “захисту суверенітету та територіальної цілісності України”, але й детальний перелік завдань у конкретних сценаріях, а також – необхідні сили та засоби для виконання цих завдань і терміни їх створення. Зокрема, Програмою 2011 було визначено (на той час досить обґрунтовано) нові терміни завершення переходу на контрактний спосіб комплектування – 2010р., замість 2015р., визначеного в СОБ 2015.

Програмою ставилося завдання перетворити ЗС **на оптимальні за структурою і чисельністю, оснащені сучасними ОВТ, всебічно підготовлені та забезпечені, мобільні, спроможні виконувати покладені на них завдання та ефективно функціонувати в демократичному суспільстві**. Для цього передбачалося, зокрема:

- поступово змінити структуру оборонних видатків (50% – утримання особового складу, 30% – придбання ОВТ, 20% – підготовка та забезпечення оперативної діяльності ЗС) за рахунок значного скорочення чисельності особового складу та виведення показників оборонного бюджету на рівень 2-2,5% ВВП;
- здійснити комплексне переозброєння ЗС, оновити майже на чверть парк ОВТ, удосконалити систему матеріально-технічного забезпечення, вивільнити ЗС від невластивих функцій з охорони та обслуговування;
- покращити підготовку військ (сил), підвищити в середньому вдвічі головні показники бойової підготовки;
- завершити перехід до професійної армії, що комплектується на контрактній основі;
- впровадити нові принципи кадрового менеджменту та підвищити рівень соціального забезпечення особового складу, вирішити житлову проблему;
- удосконалити систему управління, в т.ч. за рахунок оптимізації структури ЗС та переходу на цифрові засоби зв'язку та автоматизації управлінських процесів.

Важливим здобутком Програми 2011 можна вважати те, що після її затвердження завдяки визначенню стратегічних цілей і механізмів їх реалізації у військовому середовищі з'явилася надія на можливість у середньостроковій перспективі досягти високих стандартів всебічного ресурсного забезпечення, підготовки військ (сил) і соціального захисту військовослужбовців. Чітке бачення перспективної моделі ЗС стало консолідуючою ідеєю для військових і цивільних фахівців.

Програму 2011, що досить успішно стартувала, згодом спіткала сумна доля її попередниць. Починаючи з першого року виконання, Програма не була забезпечена достатніми фінансовими ресурсами. Загальний обсяг недофінансування перевищив 12 млрд. грн., що дорівнювало третині коштів, передбачених Програмою на шість років. Вона жодного разу не коригувалася, що призвело до розбалансування процесу її виконання і втрати актуальності її окремих заходів.

Крім того, ряд прийнятих на державному рівні рішень в оборонному секторі суперечили вимогам Програми 2011, не були підкріплені фінансовими ресурсами та дезорієнтували військове керівництво. Наприклад, у 2009р. було прийняте недостатньо обґрунтоване рішення про зупинення скорочення чисельності ЗС та нарощування їх бойового потенціалу у визначених операційних районах.

Попри жорсткі ресурсні обмеження, МО та ГШ вдалося досягти певних позитивних результатів:

- структура ЗС, система оборонного планування та управління майже повністю переведені на стандарти НАТО, за окремими напрямками підвищена якість військового управління, започатковане впровадження сучасних управлінських процедур у діяльність органів військового управління всіх рівнів;
- збережено досягнутий попередніми роками рівень підготовки Об'єднаних сил швидкого реагування, започатковане впровадження удосконаленої системи підготовки військ (сил);
- започатковане створення Сил спеціальних операцій, сформоване Управління спеціальних операцій;
- удосконалена система комплектування ЗС України: започатковане створення професійного сержантського складу, при видових академіях створено коледжі сержантського (старшинського) складу; розгорнуто мережу територіальних центрів комплектування військовослужбовцями за контрактом, запроваджена система управління кар'єрою військовослужбовців, створена нормативна база служби в резерві;
- впроваджуються нові підходи до постачання матеріальних засобів і надання послуг на комерційній основі, що сприяють вивільненню ЗС від невластивих функцій;
- удосконалено систему медичного забезпечення: створено п'ять військово-медичних клінічних центрів, для оперативного реагування на кризові ситуації підготовлено п'ять багатofункціональних військових мобільних госпіталів і підрозділ аеромедичної евакуації;

- удосконалено систему військової освіти: Національна академія оборони реорганізована в Національний університет оборони; створено академії Сухопутних військ та Військово-морських сил; сформовано Севастопольський військово-морський ліцей;
- подовжено участь у миротворчій діяльності та багатонаціональних військових навчаннях.

Проте, здобутих результатів виявилось недостатньо для того, щоб надати міцного імпульсу розвитку ЗС. Після відносно успішних 2005-2006рр. реформа згодом “загальмувала”, а в таких сферах, як комплектування, бойова підготовка, модернізація ОВТ, соціальний захист військовослужбовців, стали очевидними ознаки деградації.

Як зазначено в Указі Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року “Про проведення оборонного огляду”” №598 від 27 червня 2008р., “процес глибинних системних змін, спрямованих на побудову в Україні сучасної армії, адаптованої до нових викликів у сфері безпеки, готової до виконання завдань за призначенням поступився місцем заходам, спрямованим на зупинку деструктивних процесів у військах (силах) і збереження потенціалу для продовження реформ у наступні роки”.

Причини зриву виконання програми реформ полягають переважно у фінансових обмеженнях у поєднанні з відсутністю політичної волі на вищих щаблях державного управління, ефективних механізмів стратегічного менеджменту, міжвідомчої координації. Зазначені причини не дозволили сконцентрувати обмежені ресурси на досягненні пріоритетних цілей. Крім обмеженого фінансування, продовжувалася практика неефективного використання бюджетних коштів і спостерігалися непоодинокі випадки корупції.

Наприкінці 2008р. в Україні розпочався другий оборонний огляд, завданнями якого були оцінка змін у безпековому середовищі, реального стану ЗС і визначення (коригування) їх перспективної, адекватної змінам моделі. Згідно з отриманими результатами огляду, загальним підсумком реформування ЗС України за останні п'ять років є зрив Програми 2011 через невиконання її завдань за наступними напрямками:

Система управління

- система управління ЗС залишається структурно та чисельно надмірною і функціонально недостатньою через наявність дублюючих функцій і структур МО та ГШ, гальмується створення Об'єднаного оперативного командування з передачею йому в повному обсязі функцій оперативного планування та управління міжвидовими угрупованнями військ (сил);
- не завершене створення Єдиної автоматизованої системи управління ЗС, система зв'язку не переведена на нову технологічну базу, що не дозволило скоротити кількість пунктів управління та на третину чисельність персоналу, зменшити

вдвічі кількість одиниць техніки зв'язку, переформувати командування видів ЗС у штаби, підвищити ефективність системи управління Повітряних Сил;

- не завершене створення ефективної системи управління забезпеченням військ (сил), з передачею цих функцій від командувань видів ЗС до Командування сил підтримки.

Озброєння та військова техніка

- не вдалося вийти на передбачені Державною програмою показники модернізації та оновлення ОВТ; протягом 2006-2009рр. на озброєння прийнято лише 73 нові та модернізовані зразки ОВТ;
- третина зразків основних видів озброєнь потребує відновлення; залишається критичним рівень технічної справності більшості літаків, вертольотів, корабельного складу ВМС, техніки ППО, радіотехнічних засобів;
- ОВТ зі складу ОСШР мають запас ресурсу, не достатній для виконання завдань за призначенням: 60% авіаційної техніки та 90% корабельного складу потребують ремонту;
- до 2016р. завершується термін придатності практично всіх боєприпасів артилерійських систем і танків.

Підготовка військ

- у 2010р. показники бойової підготовки військ (сил) знизилися у 3-5 разів, порівняно з показниками 2006р.;
- у 2009-2010рр. призупинене впровадження служби в резерві та системи підготовки резервістів, фактично зупинена їх підготовка на зборах військовозобов'язаних.

Комплектування за контрактом

- підлив кадрового ядра армії через зростання відпливу офіцерського складу, недоукомплектування первинних офіцерських посад, значного некомплекту та погіршення якості сержантського складу;
- відсутність умов для проходження служби за контрактом (повноцінної бойової підготовки, гідного грошового забезпечення, побутових умов) призвела до зниження мотивації до укладання та подовження контрактів, сповільнення темпів переходу ЗС на повністю контрактну систему комплектування.

Позбавлення надлишкових об'єктів, озброєнь і боєприпасів

- на обліку МО перебувають близько 1 900 військових містечок, з яких понад 400 – вивільнені, не плануються до подальшої експлуатації, але продовжують утримуватися на балансі МО та під охороною ЗС;
- протягом 2006-2009рр. розформовано лише шість об'єктів зберігання ракет і боєприпасів із 16 арсеналів, баз, складів;

- утилізована лише чверть усіх надлишкових, не придатних до подальшого використання ракет, боєприпасів та їх складових, рідких компонентів ракетного палива, що підвищує ризик техногенних катастроф.

Вивільнення ЗС від невластивих функцій

- впровадження аутсорсингу у ЗС супроводжується корупцією під час укладання контрактів і гальмується наявністю фактів низької якості наданих послуг, надмірного та нецільового витрачання бюджетних коштів.

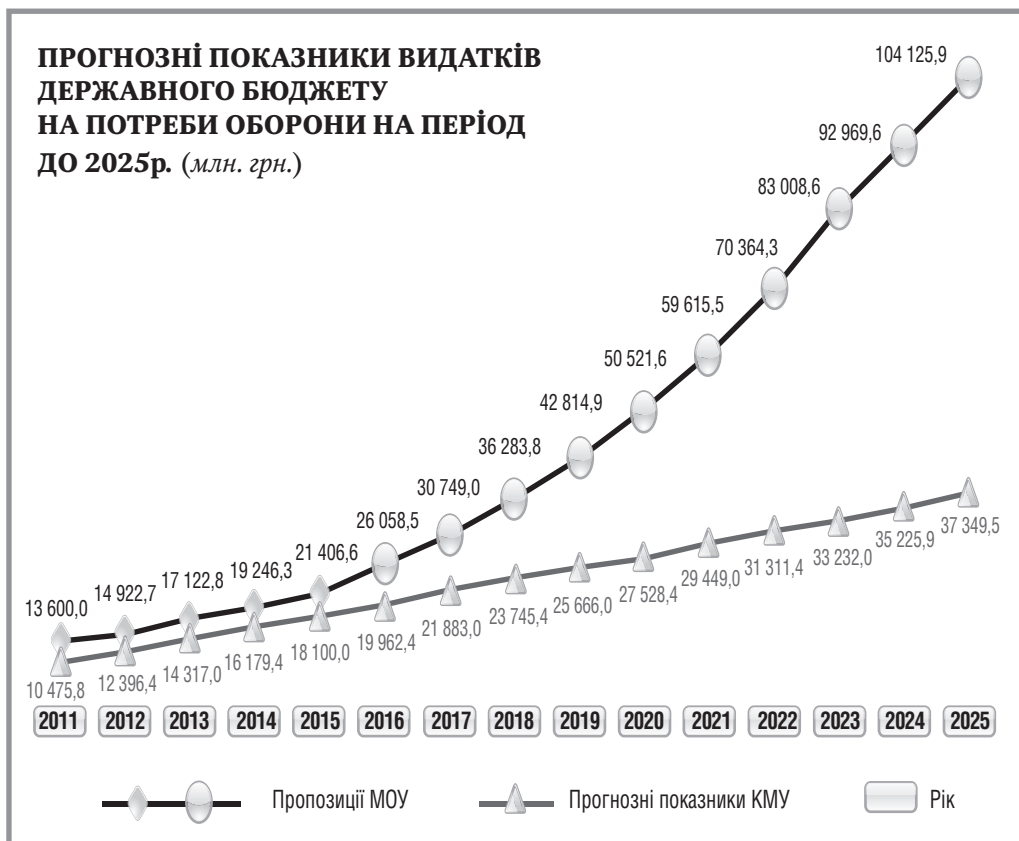
Соціальні стандарти військової служби

- військова служба втрачає привабливість; середній розмір грошового забезпечення контрактника, станом на 2010р. (1 535 грн.), удвічі нижчий за середню зарплату у країні (2 160 грн.);
- розв'язання житлової проблеми фактично зірване, із запланованої кількості квартир військовослужбовцями отримано лише близько 30%, що створює морально-психологічну напруженість у колективах, призводить до відпливу перспективних офіцерських кадрів.

На завершальному етапі на процесі оборонного огляду суттєво позначилися політичні події, насамперед, серйозні корективи зовнішньополітичного та безпекового курсу держави, здійснені після зміни влади на початку 2010р. Орієнтиром більшості заходів оборонного огляду був стратегічний курс України на євроатлантичну інтеграцію, яка, до того ж, протягом тривалого часу слугувала підґрунтям оборонної реформи. Тому у зв'язку зі змінами стратегічних поглядів політичного керівництва виникли серйозні диспропорції в оцінках обороноздатності держави та перспектив розвитку ЗС.

Попри певні надії на виправлення ситуації у ЗС та обіцянки керівництва МО стабілізувати до кінця 2010р. ситуацію і визначити напрями наступного реформування, жодна з цих обіцянок не виконана: політичне керівництво держави, суспільство та самі військовослужбовці продовжують вважати ситуацію у ЗС критичною, а розробку Концепції подальшого реформування ЗСУ до 2015р. навряд чи можна вважати вдалим кроком. Одним із свідчень цього стали однозначно негативні оцінки Концепції з боку профільного парламентського комітету.

Як значний здобуток подається узгодження прогнозних фінансових показників бюджету МО до 2025р., якими передбачене зростання видатків на потреби оборони до 1,8% ВВП (діаграма “Прогнозні показники видатків державного бюджету...”). Але, якщо Кабміном, Мінфіном (і, головне, діючим керівництвом МО) це вважається здобутком, то, на думку профільного парламентського Комітету та незалежних експертів, на етапі реформування ЗС військові видатки нижче 2-2,5% ВВП не забезпечують навіть мінімальні потреби – тим більше, коли світ очікує на другу хвилю економічної кризи, а дуже помірні прогнозовані темпи інфляції в Україні (5-9%) майже дорівнюють темпам зростання оборонного бюджету (6-11%). Таким чином, бюджет “проїдання” перетворився на бюджет стагнації ЗС.



— показники оборонних потреб, опрацьовані МО

Джерело: тези виступу директора Департаменту
військової політики та стратегічного планування МО
В.Корендовича під час презентації
оборонного бюлетеня до 2015р.,
<http://defpol.org.ua/site/files/Prezentacija.ppt>

— прогнозні показники оборонних видатків,
затверджені Постановою Кабінету Міністрів
“Про затвердження прогнозних показників видатків
із загального фонду державного бюджету
на потреби оборони на період до 2023р.”
№568 від 7 липня 2010р.

Неординарним і, можливо, одним із головних для ЗС здобутків 2010р. можна вважати вилучення з проекту Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” положення про виплату пенсій військовослужбовцям, звільненим за вислугою строків служби, після 60 років (поки що залишається 45 років). Цей результат дає надію на збереження кадрового потенціалу ЗС і силових структур: наприкінці року тут склалася дуже загрозлива ситуація, пов’язана з готовністю значного числа військовослужбовців припинити (не подовжувати) контракти: у ЗС у 2010-2011рр. строки контрактів завершуються у 2 200 і 11,5 тис. офіцерів, відповідно; за оцінками парламентського Комітету з питань законодавчого

забезпечення правоохоронної діяльності, в МВС через побоювання змін пенсійного законодавства і скорочення штатів рапорти про звільнення подали 8 000 осіб; в Управлінні державної охорони – 900 осіб (з 2 700 по штату).

На жаль, цей здобуток є заслугою не керівництва і представників МО та інших відомств оборонного сектору, що обрали очікувальну позицію, а незалежних профспілок і громадських організацій, які активними діями домоглися від Уряду коригування попередніх пропозицій.

Загалом, ЗС в наявному стані є обмежено боєздатними та неготовими виконувати покладені на них завдання в повному обсязі та з потрібною ефективністю.

Поточний стан ЗС, накопичення величезного обсягу взаємопов'язаних проблем і відсутність достатніх фінансових ресурсів унеможливають негайне поновлення в повному обсязі ефективних військових реформ і вимагають певного стабілізаційного періоду.

Завданнями стабілізаційного періоду мають бути подолання кризових явищ у ЗС, відновлення на прийнятному рівні боєздатності військ і створення передумов для наступного прискореного реформування. Таким чином, розробка концептуальних засад наступних реформ має або передувати стабілізаційним заходам (тут розглядається саме такий варіант), або здійснюватися за їх результатами.

Формування реалістичної перспективної моделі ЗС необхідне для визначення не лише напрямів, завдань і технологічної насиченості реформ, але й вимог до змісту стабілізаційних заходів, які повинні сприяти нормалізації ситуації у ЗС і створити умови для наступного реформування. Отже, успіх стабілізаційних заходів і реформ значною мірою залежить як від адекватності оцінки наявного стану ЗС, так і обґрунтованості шляхів їх наступного розвитку.

5.2. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗС УКРАЇНИ ТА АЛЬТЕРНАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Головні вимоги до напрямів наступного розвитку ЗС є дещо суперечливими: з одного боку, в нових політичних умовах потрібно забезпечити оборонну достатність і повнофункціональність армії, її глибоку і швидку технічну модернізацію, здатність взаємодіяти з військовими формуваннями як країн НАТО та ЄС, так і ОДКБ, високі соціальні стандарти військової служби та її конкурентоспроможність на ринку праці України, а з іншого – все це доведеться робити в умовах жорстких економічних обмежень, що вимагає системності планів реформування та пошуку нестандартних підходів до їх реалізації.

Для зручності сприйняття далі альтернативні пропозиції розглядаються в порівнянні з напрямками і стратегічними цілями реформування, визначеними у проектах Концепції подальшого реформування ЗСУ до 2015р. і Стратегічному оборонному бюлетені України на період до 2025р. (слід нагадати, що наведені пропозиції є результатами публічних консультацій, а не завершених досліджень і тому потребують подальшого опрацювання). Головні пропозиції можна об'єднати за кількома напрямками.

¹⁰ Докладніше про проблеми створення в Україні професійної армії і шляхи їх розв'язання див. присвячений цій темі журнал "Національна безпека і оборона", 2008р., №5.

1. ОПТИМІЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ ТА ЧИСЕЛЬНОСТІ ЗС

КОНЦЕПЦІЯ (СОБ)	АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОПОЗИЦІЇ
збереження тривидової структури ЗС; створення Сил спеціальних операцій як окремого роду військ у складі сухопутної, повітряної, морської та антитерористичної складових; переформування визначених бригад і полків у бази мобілізаційного розгортання; створення на базі авіаційних бригад системи авіаційних баз та окремих авіаційних ескадрилій, здатних змінювати місце базування та виконувати завдання в будь-якій операційній зоні; нарощування спроможностей щодо протиповітряної оборони шляхом додаткового розгортання зенітних ракетних дивізіонів; розформування надлишкових баз, складів і арсеналів; доведення загальної чисельності ЗС України на кінець 2015р. – до 160 тис., на кінець 2025р. – до 140 тис. осіб, оптимізація співвідношення чисельності всіх категорій військовослужбовців; створення окремої функціональної структури – Сил бойового чергування; нарощування боездатності ОСШР при зменшенні чисельності їх особового складу в мирний час; створення системи протидії інформаційно-психологічному впливу на особовий склад і населення в районах операцій (бойових дій).	поступово відмовитися від видової і перейти на функціональну структуру ЗС: Об'єднані сили швидкого реагування (ОСШР), що складаються із Сил негайного реагування (СНР) і Сил швидкого реагування (СШР); Основні сили оборони (ОСО), що складаються із Сил територіальної оборони (СТО) та Резерву; Сили спеціальних операцій (ССНО) (у т.ч. інформаційних); Сили зональної та об'єктової протиповітряної оборони (СЗО ППО); Сили забезпечення (оперативно-стратегічна ланка); Сили бойового чергування (СБЧ) створюються як окрема складова СНР та СЗО ППО; запровадити нову систему дислокації та оперативного розгортання військ (сил): створити на території країни 1-2 бази наземних військ СШР, 1 авіаційну базу (з мережею запасних аеродромів) та 1 військово-морську базу; на найбільш загрозливих напрямках створити райони дислокації і розгортання СНР; переформувати війська ОСО на бази СТО та мобілізаційного розгортання Резерву; уточнити зони відповідальності та розгортання СЗО ППО; скоротити загальну чисельність ЗС до кінця 2014р. – до 160 тис., до кінця 2019р. – до 140 тис. осіб, оптимізувати співвідношення чисельності всіх категорій військовослужбовців.

2. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗС

КОНЦЕПЦІЯ (СОБ)	АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОПОЗИЦІЇ
оптимізація та побудова ефективної системи управління ЗС, приведення її спроможностей у відповідність до сучасних вимог щодо підготовки та ведення операцій (бойових дій), зокрема ліквідація ООК і створення Головного управління оперативного забезпечення ЗС; впровадження сучасних цифрових технологій у процеси управління військами (силами) та розгортання єдиної автоматизованої системи управління ЗС України; інтеграція систем розвідки, управління та всебічного забезпечення ЗС України, створення єдиного інформаційного поля.	передати функції адміністративного управління ЗС від ГШ до МО, а військового управління функціональними структурами ЗС – до Об'єднаного стратегічного (оперативного) командування; паралельно з опрацюванням нової системи дислокації та оперативного розгортання військ (сил), скоригувати. Стратегічний план застосування ЗС, у т.ч. завдання з територіальної оборони, узгодити його з відповідними структурами сектору безпеки, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалістичності розрахунків із залучення потрібних сил і засобів; впровадити у процеси управління військами (силами) сучасні цифрові технології і розгорнути єдину автоматизовану систему управління ЗС, сумісну зі стандартами НАТО (аналогічне завдання ставиться перед збройними силами Росії та інших країн-членів ОДКБ); інтегрувати системи розвідки, управління та всебічного забезпечення ЗС, створити єдине інформаційне поле.

3. ВПРОВАДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ МЕТОДІВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ ТА НАУКИ

КОНЦЕПЦІЯ (СОБ)	АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОПОЗИЦІЇ
підвищення престижу військової служби в суспільстві та створення мотиваційних чинників для комплектування ЗС громадянами з високими морально-психологічними якостями та рівнем освіти; впровадження ефективної системи управління кар'єрою військовослужбовців, створення належних умов для їх кар'єрного росту, в т.ч. гарантоване забезпечення постійним житлом після звільнення та службовим – на час проходження служби; підвищення ролі сержантського (старшинського) складу, покладання на нього функцій роботи з особовим складом, одиночної підготовки, перерозподіл функціональних повноважень між офіцерами та сержантами; поступовий перехід ЗС до комплектування військовослужбовцями військової служби за контрактом; оптимізація та приведення кількості та чисельності військових навчальних закладів та наукових установ у відповідність до потреб ЗС; підвищення практичної спрямованості наукових досліджень, зменшення чисельності науково-дослідних центрів, інтеграція військової науки з провідними науковими закладами держави.	зберегти військову службу за призовом для комплектування СТО та Резерву (за “швейцарською” моделлю); перевести інші функціональні структури на комплектування за контрактом; вивести соціальні стандарти військової служби на рівень, що робить її конкурентоспроможною на ринку праці в Україні; впровадити ефективну систему управління кар'єрою військовослужбовців, створити належні умови для їх кар'єрного росту; підвищити роль сержантського складу, перерозподілити функціональні повноваження між молодшими офіцерами та сержантами; оптимізувати та привести кількість і чисельність військових навчальних закладів у відповідність до функціональної структури та потреб ЗС в офіцерському та сержантському складі; утворити єдиний науково-дослідний центр МО з філіалами при військових навчальних закладах (згідно з функціональною структурою ЗС), перевести їх на роботу за чітко визначеним, обґрунтованим державним замовленням, передати замовлення на відкриті дослідження цивільним (у т.ч. неурядовим) науковим організаціям.

4. УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ ВІЙСЬК (СИЛ)

КОНЦЕПЦІЯ (СОБ)	АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОПОЗИЦІЇ
удосконалення навчального процесу, приведення його у відповідність до завдань та призначення військових частин, спрямування на комплексне досягнення підрозділами визначених спроможностей; максимально можливе залученням військ (сил) до практичних дій та широке використання комп'ютерних, навчально-тренувальних, тренажерних комплексів і моделюючих систем; диференційований підхід до навчання військово-службовців військової служби за контрактом призовом; удосконалення системи оцінки рівня підготовки підрозділів і військових частин; приведення показників підготовки ОСШР та СБЧ у відповідність до завдань за призначенням, а ОСО – до виконання завдань мобілізаційного розгортання; оновлення системи злагодження підрозділів залежно від їх належності до функціональних структур; забезпечення підготовки резервів і військовозобов'язаних відповідно до потреб ЗС.	... запровадити практику спільних підготовки і тренувань ЗС та інших військових формувань – згідно з визначеними сценаріями реалізації загроз і протидії їм; ...

5. СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗС УКРАЇНИ

КОНЦЕПЦІЯ (СОБ)	АЛЬТЕРНАТИВНІ ПРОПОЗИЦІЇ
створення багатофункціональних об'єднаних центрів забезпечення; розвиток та відновлення озброєння і військової техніки ЗС; відновлення непорушних запасів та запасів матеріальних цінностей мобілізаційного резерву з урахуванням забезпечення потреб ЗС та інших військових формувань на особливий період, уточнення мобілізаційних завдань підприємств національної економіки; створення за територіальним принципом у сфері управління МО центрів зберігання та утилізації (реалізації) військового майна на базі цілісних майнових комплексів з надлишковими та непридатними для подальшого використання ракетами, боєприпасами, озброєнням та іншим майном ЗС України; удосконалення базування військ (сил), створення системи потужних військових баз з необхідною комунальною та соціально-культурною інфраструктурою; замовлення послуг з обслуговування та охорони цивільними структурами на комерційній основі; перехід до квартирно-експлуатаційного забезпечення військових частин винятково за територіальним принципом.	технічну модернізацію ЗС вважати пріоритетом їх реформування, а пріоритетними напрямками придбання ОВТ повинні бути: системи управління, розвідки та зв'язку; зброю неядерного стримування (крилаті ракети, засоби "інформаційного ураження"); засоби ППО; мобільні ударні тактичні комплекси (системи залпового вогню, армійську авіацію); укомплектуванню новими та модернізованими системами ОВТ підлягають насамперед Сили бойового чергування СЗО ППО, військові частини ССПО та ОСШР; створити багатофункціональні об'єднані центри матеріально-технічного забезпечення, визначити відповідно до дислокації військ місця їх базування з оптимальним плечем подачі, позбавитися надлишкових об'єктів інфраструктури; забезпечити ритмічне фінансування ЗС та інших військових формувань винятково через загальний фонд державного бюджету та в розмірах нормативних потреб забезпечення їх функціонування та розвитку; на період інтенсивної технічної модернізації ЗС передбачити обґрунтоване збільшення обсягів оборонного бюджету; паралельно із впровадженням нової системи дислокації та оперативного розгортання військ (сил), укрупненням місць їх базування розширити асортимент аутсорсингових послуг; поширити їх (спочатку в рамках експерименту) на функції забезпечення оперативної діяльності ЗС (зокрема, охорона об'єктів, транспортне забезпечення); вивільнити ЗС від функцій утилізації та реалізації надлишкового майна; удосконалити механізми передачі надлишкових майна (особливо озброєнь), об'єктів, земель іншим відповідальним структурам.

Запропоновані альтернативи дають можливість по-новому та більш раціонально побудувати процеси функціонування та розвитку ЗС. Але багато з них виходять за рамки традиційних підходів і тому вимагають всебічного обґрунтування та ретельного обговорення з усіма цільовими групами.

5.3. ЗАВДАННЯ СТАБІЛІЗАЦІЙНОГО ПЕРІОДУ

З огляду на складне економічне становище, в якому опинилась Україна внаслідок світової фінансово-економічної кризи та неефективного державного управління, а також у передбаченні найближчим часом світових “валютних війн” та в умовах невизначеності політики Уряду з цього приводу, більшість експертів вважають, що в найближчі 2-3 роки навряд чи вдасться розпочати масштабні військові реформи. Тому пропонується зосередитися на стабілізаційних заходах. Стабілізаційний період не повинен сприйматись як період пасивного очікування кращих економічних умов. Його тривалість, звичайно, значною мірою залежатиме від результативності економічних реформ у країні.

Головним завданням стабілізаційного періоду є припинення деструктивних тенденцій у ЗС. Зусилля та ресурси мають бути зосереджені на збереженні кадрового потенціалу ЗС, насамперед офіцерського та сержантського ядра, підтримці технічної готовності ОВТ, позбавленні ЗС невластивих функцій і надлишкового майна з одночасним скороченням за рахунок цього їх чисельності, вдосконаленні нормативно-правової бази.

Крім виконання головних завдань, необхідно вжити заходів з підвищення ефективності управління системою забезпечення національної безпеки та її структур (розглядається в розділі 7 цього Збірника), уточнення цілей і пріоритетів розвитку на довго- та середньострокову перспективу, удосконалення процесу формування державного замовлення та започаткування програм придбання і модернізації ОВТ, забезпечення мінімально необхідного рівня оперативних спроможностей ЗС у межах жорстких ресурсних обмежень. Виконання цих завдань має бути комплексним, забезпечити достатній рівень обороноздатності держави і створити умови для безперешкодного переходу до нового етапу військових реформ.

Кадрова політика. Запорукою збереження професійного ядра ЗС вважається належний рівень соціального захисту, а саме: *пенсійного забезпечення* (мотивація вступу, продовження військової служби і своєчасного її припинення, компенсація інфляції і зростання цін); *забезпечення житлом* – службовим на період служби (100% забезпечення службовим житлом, або повна компенсація витрат на піднайом) та постійним – після звільнення; збільшення рівня *грошового утримання* (разом з іншими соціальними гарантіями він має забезпечувати конкурентоспроможність військової служби на ринку праці і приплив до ЗС якісного особового складу).

Проблема соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей є одним із найскладніших і найважливіших питань на найближчу перспективу. В умовах

економічної кризи, коли збільшення витрат на ці потреби виглядає малоімовірним, слід чітко і прозоро визначити можливі *тимчасові обмеження соціальних зобов'язань перед військовослужбовцями* (скорочений перелік пільг і соціальних виплат на період подолання наслідків економічної кризи) та порядок забезпечення повного виконання зобов'язань за скороченим переліком, а також визначити порядок *наступної обов'язкової компенсації* обмежень, запроваджених у перехідному періоді.

Структура та чисельність ЗС. Експерти вважають, що збереження наявної структури ЗС (у проектах Концепції і СОБ пропонується лише її “косметичне” оновлення) сприятиме консервації їх структурної надмірності та функціональної недостатності. *За умов позитивного рішення* про відмову від видової і перехід на функціональну структуру ЗС, до кінця стабілізаційного періоду необхідно розробити всю потрібну для цього нормативно-правову базу та запровадити виважений процес реструктуризації органів управління та забезпечення зі значним скороченням їх чисельності. Доцільно провести апробацію запропонованої структури ЗС під час проведення комп'ютерних воєнних ігор і тренувань. Перехід військ (сил) на нову структуру доцільно запровадити спочатку у вигляді експериментів.

Скорочення чисельності ЗС повинно відбуватися, насамперед, за рахунок небойових компонентів, тобто – шляхом вивільнення ЗС від невластивих функцій. З цією метою, зокрема, пропонується передати Фонду державного майна функції з реалізації надлишкових військового майна, земель, об'єктів, техніки ЗС та інших військових формувань (у т.ч. функції з утримання та охорони об'єктів).

Розширення практики застосування аутсорсингу повинне супроводжуватися одночасним жорстким дотриманням вимог антимонопольного законодавства і правил державних закупівель. Запровадження аутсорсингу повинне відбуватися диференційовано, з урахуванням вимог економічної доцільності та забезпечення боєздатності ЗС. Приклади недобросовісної поведінки підрядників у контрактах МО на виконання певних функцій (зокрема, харчування у ЗС) мають бути приводом для вдосконалення цього процесу, викорінення корупції, а не причиною відмови від аутсорсингу.

Система комплектування. Враховуючи як позитивний, так і негативний власний досвід військового будівництва та досвід нейтральних держав (Австрія, Фінляндія, Швеція, Швейцарія), змушених забезпечувати територіальну оборону власними силами, пропонується провести експеримент і за умов позитивних результатів запровадити наступний варіант змішаної системи комплектування. Сили ОСО (СТО та Резерву) комплектуються за принципом загальної військової повинності на зразок народного ополчення. Тобто, чоловіче населення віком 18-20 років підлягає призову і проходить протягом першого року відносно нетривалу (3-4 тижні) початкову підготовку, наступними роками – менш тривалу (один тиждень) допідготовку, перебуваючи в активному резерві до моменту виходу у відставку за віком (40-45 років) або за інших, визначених у законодавстві обставин. Таким чином, до моменту звільнення сумарний термін військової служби добігає одного року. Усі інші функціональні структури ЗС комплектуються на контрактній основі.

Стабілізаційний період надає достатньо часу для обґрунтування та якісного опрацювання такої (або будь-якої іншої) системи комплектування ЗС.

Військово-технічна політика. Під час стабілізаційного періоду пропонується зосередити зусилля на модернізації, ремонті та забезпеченні технічної справності ОВТ. Опрацювати законодавчі засади з питань ВТС і мірою покращення економічної ситуації та збільшення оборонних видатків запровадити експеримент з придбання іноземних зразків озброєнь згідно з визначеними пріоритетами.

Головні завдання державного оборонного замовлення спрямувати на повне укомплектування *військових частин* ЗС, що визначають обороноздатність, підрозділів інших силових структур, а також на стимулювання розвитку вітчизняних оборонних підприємств. Формування замовлення має здійснюватися відповідно до визначених пріоритетів, реальних поточних потреб забезпечення обороноздатності держави, ресурсних обмежень, можливостей вітчизняної оборонної промисловості та закупівель ОВТ за кордоном.

Поступово перейти до фінансування державного оборонного замовлення та інших статей оборонних видатків винятково через загальний фонд державного бюджету. На перших кроках залишити обсяг спеціального фонду на рівні не більше 10% оборонного бюджету, і здійснювати через нього фінансування лише додаткових заходів покращення умов військової служби.

Система підготовки має бути орієнтована на забезпечення мінімально необхідного рівня оперативних спроможностей ЗС у межах жорстких ресурсних обмежень. Пропонується протягом стабілізаційного періоду зосередити зусилля на індивідуальних видах підготовки та до моменту появи достатніх коштів обмежити широкомасштабні заходи, що потребують значних витрат. У подальшому витрати на підготовку повинні складати 10-20% оборонного бюджету.

Особливої актуальності набувають плани проведення на території України міжнародних навчань та участь підрозділів ЗС України в таких навчаннях за кордоном. Спільні навчання із західними партнерами здійснюються, зазвичай, за суттєвої фінансової та технічної підтримки іноземних країн. Зміни зовнішньополітичних пріоритетів не повинні перешкоджати розширенню конструктивної участі України у воєнно-політичних ініціативах і військово-технічних проектах ЄС, НАТО, ОДКБ, а відновлення та розвиток військового та військово-технічного співробітництва з Росією повинне враховувати політичну та економічну доцільність.

Необхідно, також, розглянути можливість збільшення масштабів участі України в міжнародних миротворчих операціях ООН – з метою зміцнення міжнародного іміджу країни, набуття практичного досвіду та досягнення сумісності з миротворчими силами партнерів. Саме тому слід розглядати ці напрями як невід'ємну складову бойової підготовки ЗС та ефективний засіб зміцнення довіри та безпеки.

Водночас, існує внутрішня проблема, якій до цього часу не надавалося належної уваги – опрацювання в мирний час спільних дій військ (сил) різного відомчого підпорядкування. За умов обмеженого фінансування навряд чи вдасться найближчим часом запровадити таку практику. Але необхідні для цього міжвідомчі

узгодження стратегічних та оперативних планів застосування військ (сил), спільних навчань потребують певного часу (тим більше, за умов реформування органів державного управління) та можуть бути зроблені протягом стабілізаційного періоду.

Паралельно з виконанням зазначених завдань, протягом стабілізаційного періоду необхідно переглянути та опрацювати параметри системи дислокації військ (системи баз та опорних пунктів оперативного розгортання), відповідної перебудови військової інфраструктури та переобладнання території країни, підготовка інфраструктурних проектів і створення умов для їх інвестиційної привабливості, реструктуризація військової освіти та науки.

Таким чином, процес реалізації стратегічних цілей доцільно розбити на два етапи:

I етап (стабілізаційний) – до 2015р. (в очікуванні наслідків другої хвилі світової економічної кризи та результатів відновлення економіки країни). Його змістом мають бути мінімально витратні (але на рівні достатності) заходи: стабілізація ситуації в комплектуванні ЗС та інших силових структур особовим складом; започаткування процесу оновлення (закупівель) озброєнь (за визначеними пріоритетами), підтримання їх технічного стану; перехід на нову структуру ЗС і систему управління; опрацювання та всебічне забезпечення переходу ЗС до нової системи комплектування; утилізація озброєнь, реалізація надлишкового майна, позбавлення об'єктів, зайвих у перспективній структурі ЗС, з відповідним скороченням чисельності ЗС; опрацювання нормативно-правових засад, програм, планів та інструментів їх виконання, потрібних для переходу до наступного етапу реформ. Окремі заходи проводяться у вигляді експериментів (пілотних проектів) з наступним поширенням отриманих результатів і досвіду. Обсяг бюджетних видатків на цьому етапі має бути не менше 1,5% ВВП.

II етап (початок повномасштабних реформ) – до 2020р. Цей етап вимагає концентрації зусиль і ресурсів на комплексному проведенні основної частини реформ: започаткування пріоритетних цільових програм придбання ОВТ; завершення структурної перебудови із запланованим скороченням чисельності ЗС; перехід на нову систему комплектування за призовом ОСО і за контрактом – решти функціональних структур; побудова інфраструктури і перехід на нову систему дислокації та оперативного розгортання військ; запровадження збалансованих за часом заходів з введення інфраструктурних об'єктів, комплектування особовим складом, постачання до ЗС нових озброєнь, підвищення якості та інтенсивності бойової підготовки. Обсяг бюджетних видатків на цьому етапі має бути 2-2,5% ВВП.

Особлива увага на кожному етапі має приділятися забезпеченню потрібного рівня боєздатності ЗС. Кожен етап повинен завершуватися проведенням оборонного огляду з коригуванням завдань наступного етапу. За результатами оборонного огляду 2019р. розробляється новий Стратегічний оборонний бюлетень на наступні 15 років – з урахуванням нових умов, цілей і незавершених завдань.

РОЗДІЛ 6

СТАН ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ ТА ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ



Оборонна промисловість України задовольняє потреби ЗС в ОВТ лише на 5-8%, що не достатньо ні для технічної модернізації армії, ні для забезпечення рентабельності галузі. За цих умов зусилля більшості оборонних підприємств зосереджено на експорті продукції.

Склад галузі за формами власності на підприємствах, їх підпорядкуванням, станом і результатами діяльності є неоднорідним, що вимагає певної диференціації державної політики.

Оборонна промисловість є складовою не лише сектору безпеки, а й економічної системи країни, отже напрями і результати їх реформування тісно взаємопов'язані та мають доповнювати один одного.

6.1. СТАН ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ

Через надмірну політизацію і конфліктний характер відносин у сфері оборонної промисловості та військово-технічного співробітництва, загострення кризових явищ в економіці держави і прогалин чинного законодавства, процеси в цій сфері протягом останнього десятиріччя набули руйнівного характеру “вульгарної” приватизації і комерціалізації.

Державне управління в галузі оборонної промисловості характеризується епізодичними, не достатньо системними спробами покращити стан галузі (а на практиці – конкретних підприємств), не підкріпленими ні реалістичними прогнозами та цілями, ні наявними ресурсами. На цьому фоні структурні реформи відійшли на другий план.

Міністерствами та відомствами протягом останнього часу не виконано жодної з розроблених середньострокових програм. Проте, на рівні річних планів увага органів державної влади неформально зосереджувалася насамперед на перерозподілі фінансових потоків і приватизації окремих підприємств, чиї активи мають комерційну цінність.

Покращення державного управління оборонною промисловістю стримується невирішеністю головних проблем:

- політичною нестабільністю, високою плинністю кадрів, корупцією і низькою якістю державного менеджменту;
- надмірною закритістю галузі (хоча понад 90% її продукції спрямовується на експорт);
- намаганнями поширити державне управління на рівні, до яких не доходять бюджетні кошти, що знижує ефективність механізмів управління.

Загалом стан оборонної промисловості характеризується:

- низьким рівнем задоволення потреб ЗС, практичною відсутністю внутрішнього ринку ОВТ;
- фрагментацією галузі і значними диспропорціями в її сегментах;
- переважанням державної форми власності на підприємствах і неефективністю державного управління на національному, галузевому, регіональному рівнях і на рівні підприємств;

- низьким рівнем технологічної оснащеності і браком ресурсів (управлінських, кадрових, фінансових) для розвитку, ускладненим доступом до інвестиційних і кредитних ресурсів;
- значною залежністю винятково від російських постачальників і замовників;
- низьким рівнем залучення до міжнародної кооперації.

Сьогодні оцінка оборонної промисловості не є однозначною і залежить від стану справ у певних, умовно виокремлених сегментах (групах) і на конкретних підприємствах.

За відомчою підпорядкованістю оборонні підприємства розподілені між різними міністерствами та відомствами: промислової політики, оборони, внутрішніх справ, Державним космічним агентством, Службою безпеки України, Фондом державного майна, “Укроборонсервісом”.

За формами власності оборонні підприємства поділяються на: державні – 132; казенні – 15; приватні та ВАТ – 14.

Залежно від результативності діяльності підприємства можна умовно поділити на три групи, склад яких є мінливим.

Групу найбільш успішних і стабільних вітчизняних оборонних підприємств (20-25) складають провідні підприємства наступних сегментів: ракетно-космічного, авіабудівного, танкового та авіаційного двигунобудування, морського газотурбобудування; розробки та виробництва бортових систем управління, високоточних засобів ураження, радіолокаційних і радіотехнічних систем, окремих унікальних типів комплектуючих систем ОВТ. Останнім часом до цієї групи наближаються окремі ремонтні підприємства, переважно авіаційної техніки. Головними характеристиками більшості підприємств цієї групи є:

- кращий, ніж у цілому в галузі, менеджмент;
- орієнтація на виробництво товарів і послуг, що користуються попитом і є конкурентоспроможними в певних нішах міжнародного ринку ОВТ;
- наявність відповідних замкнутих (орієнтованих на кінцеву продукцію) виробничих циклів (при цьому важливо розрізняти цикли виробництва кінцевої продукції, повністю замкнуті всередині країни, що сьогодні є скоріше винятками із загальних правил, і в рамках міжнародної (транснаціональної) кооперації, на що орієнтуються переважна більшість оборонних компаній у світі);
- отримання певної частки державного оборонного замовлення;
- наявність платоспроможного та підтвердженого контрактами попиту на продукцію за умов певної диверсифікації замовників (портфелю замовлень);
- можливість самостійного (або через державного посередника) виходу на зовнішні ринки;
- наявність певних обігових коштів для початку нових розробок та оновлення виробничих потужностей.

Групу менш стабільних підприємств (що тримаються на плаву) складають виробничі та ремонтні підприємства, НДІ, КБ (20-25), що мають певні (іноді унікальні) проектувальні, технологічні або виробничі можливості, але стабільність

яких є менш надійною і критично залежною від експортних замовлень, на обсяги яких критично впливає економічна та, часто, політична кон'юнктура ринку ОВТ. Окремі з цих підприємств є субпідрядниками в контрактах підприємств першої групи. Головними характеристиками цієї групи є:

- сучасний менеджмент;
- наявність розгалуженої мережі реальних і потенційних замовників і контрагентів;
- підтримка певної гнучкості за рахунок диверсифікації замовників і переорієнтації на виробництво цивільної продукції, а також наявності "лідерних" технологій і можливості вкладати певні кошти в нові розробки та модернізацію виробничого обладнання.

До останньої групи належать решта підприємств (понад 100), значна частка яких є збитковими через недостатню якість менеджменту, високий знос і низький технологічний рівень основних фондів, відсутність замовлень і підтримки з боку держави.

Загальними проблемами, що гальмують розвиток галузі, є наступні:

- неповнота та суперечливість нормативно-правової бази, яка стримує ініціативу та недостатньою мірою стимулює оборонні підприємства до розвитку;
- неефективне державне управління, головними недоліками якого є: низька якість і неузгодженість між собою державних програм; недостатні обсяги та недосконалість спрямованість державного оборонного замовлення, неврегульованість механізмів лобювання; низький рівень виконавської дисципліни; відсутність ефективної координації та механізмів участі державних органів в управлінні підприємствами; недостатнє врахування ринкових механізмів; кон'юнктури ринків і реальних можливостей із забезпечення конкурентоспроможності оборонних підприємств;
- дефіцит якісних управлінських, наукових, інженерних і технічних кадрів, "кадровий голод" на підприємствах;
- високий рівень ресурсоспоживання та низька рентабельність підприємств, що заважає підвищенню конкурентоспроможності їх продукції на зовнішніх ринках;
- низька інвестиційна привабливість підприємств та ускладнений доступ до кредитних ресурсів;
- політичні обмеження на доступ до іноземних джерел підвищення технологічного рівня виробничих потужностей оборонних підприємств;
- недостатній рівень військово-технічного співробітництва: невизначеність довгострокових перспектив співробітництва з іноземними державами, переважно разовий характер більшості контрактів; недостатня державна підтримка та ефективність механізмів просування продукції вітчизняних підприємств на зовнішній ринок; недостатній рівень виробничої і науково-технічної кооперації з іншими державами; неефективна координація діяльності українських експортерів.

Невдоволення сьогодишнім станом оборонної промисловості пов'язане переважно з її неспроможністю задовольнити потреби ЗС. Проте, це невдоволення

має бути адресоване не стільки до оборонної промисловості, скільки до системи оснащення ОВТ, якої в державі в цілісному вигляді не існує. Це є однією з причин низької якості державного замовлення.

Таким чином, цілісного оборонно-промислового комплексу в Україні не існує, як не існує перспектив, можливостей і доцільності його створення. Через це, а також на фоні світових і вітчизняних тенденцій до зменшення частки державної власності у промислових об'єктах, зміст пропозицій зі створення єдиної системи управління оборонною промисловістю викликає багато питань.

Головною проблемою оборонної промисловості України є відсутність ефективної державної військово-технічної політики. За цих умов ні централізоване, ні децентралізоване управління на здатні радикально покращити ситуацію. Форма управління має відповідати процесам, що відбуваються в галузі та на ринках реалізації її продукції.

6.2. УРОКИ З ДОСВІДУ РЕФОРМУВАННЯ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

З метою забезпечення системності, реалістичності та ефективності пропозицій щодо реформування оборонної промисловості слід зробити ряд зауважень, які ґрунтуються на загальних принципах і закономірностях, що впливають з досвіду розвинутих держав, Росії, східноєвропейських країн, а також з особливостей перехідного етапу, на якому знаходиться Україна:

- до початку реформування має бути зроблено чіткий вибір моделі впливу держави на оборонну промисловість, оскільки він значною мірою відбивається на кількісних і якісних параметрах науково-технологічного зростання, позиціях країни на міжнародних ринках озброєнь і в системі міжнародного розподілу праці;
- якщо на рівні економіки в цілому роль держави є найбільшою, то на рівнях галузі, підприємства вона має поступово зменшуватися за принципом: механізми державного управління є ефективними до рівня, до якого доходять бюджетні кошти;
- попри поступову лібералізацію регуляторних функцій держави, її роль, зокрема в оборонній промисловості (через специфічні особливості), залишається важливою; в руках держави мають залишатися наступні важелі регулювання:
 - формування державного замовлення та видача (переважно на конкурсних засадах) контрактів на його виконання;
 - визначення в законах та підзаконних актах норм і правил для всіх суб'єктів економічної діяльності, а також забезпечення неухильного дотримання цих правил;
 - антимонопольна політика;
 - економічний і нормативно-правовий вплив на формування та реалізацію стратегій компаній, підприємств, активи яких повністю або частково перебувають у державній власності;

- спрощене ліцензування виробничої і посередницької діяльності;
- оподаткування, в т.ч. надання цільових тимчасових пільг і преференцій підприємствам, що працюють на проривних технологічних напрямках;
- тарифна політика, контроль над цільовим використанням бюджетних коштів та податковий моніторинг;
- державна підтримка експорту та експортний контроль;
- моніторинг стану галузі з метою своєчасного коригування процесу реструктуризації і запобігання негативним соціальним наслідкам;
- посилення впливу держави має балансуватися зростанням ролі та дієвості механізмів демократичного контролю над її діяльністю; з точки зору реструктуризації і забезпечення ефективності функціонування вітчизняної оборонної промисловості; важливим аспектом є підвищення прозорості галузі через:
 - регулярну річну звітність МО (як замовника), Міністерства промислової політики (як керівного органу), Державної служби експортного контролю (як контролюючого органу), “Укроборонпрому” про результати приватизації, реструктуризації і діяльності (зокрема, експортної) галузі та підприємств;
 - поширення повноважень Рахункової палати (як контролюючого органу Верховної Ради) на сферу надходжень до державного бюджету;
 - продовження імплементації і вдосконалення механізмів, запропонованих у Кодексі поведінки стосовно експорту озброєнь і в рамках інших багатосторонніх режимів контролю над озброєннями (громадський контроль, прозорість на державному та інформаційний обмін на міжнародному рівнях);
- необхідність у реструктуризації оборонної промисловості виникає, коли існуючі політичні, адміністративні та економічні механізми не сприяють задоволенню потреб суспільства, збройних сил і тому вимагають системних змін;
- реструктуризація має бути комплексною та охоплювати відносини на всіх рівнях (держава, галузь, підприємство) і такі сфери, як форми власності, фінансові ресурси, основні та допоміжні фонди, товарний асортимент, ринки отримання сировини, комплектуючих і збуту продукції, персонал і менеджмент; найбільшого позитивного ефекту можна досягти, якщо вдасться домогтися балансу всіх названих аспектів;
- умова збереження профілю підприємств після їх приватизації і реструктуризації виявляється виправданою, якщо є реалістичною з точок зору ресурсів (фінансових, технічних, кадрових) і сприяє збереженню (набуттю) конкурентних переваг на внутрішньому та зовнішньому ринках; в інших випадках, якщо це не призводить до розриву виробничих циклів, коопераційних зв’язків і зниження оборонного потенціалу, доцільно вдатися до конверсії та перепрофілювання оборонних підприємств на виробництво цивільної продукції або продукції подвійного використання, що дає можливість зберегти гідно оплачувані робочі місця та підвищити економічний потенціал країни;
- іншими цілями конверсії оборонних підприємств (повної або часткової) можуть бути: (а) забезпечення окупності військових проектів, підвищення серійності та технологічності військової продукції за рахунок використання

її компонентів у цивільних цілях; (б) використання залишкового ресурсу оборонних виробничих потужностей для випуску конкурентоспроможної цивільної продукції; (в) підвищення технологічного рівня економіки в цілому за рахунок просування в цивільні галузі досягнень у сфері високих оборонних технологій і навпаки; залежно від особливостей конкретної країни ці цілі можуть перетинатися, доповнювати одна одну, але в будь-якому випадку їх необхідно чітко позначати – наявність структури цілей і бачення проміжних результатів дозволяє уникнути надлишкових витрат, появи диспропорцій в оборонній промисловості та в економіці в цілому;

- на сучасному етапі економічного розвитку багатьма державами та компаніями використовується ефективна стратегія високотехнологічного розвитку цивільних сегментів економіки та їх адекватного реагування на появу оборонного замовлення;
- ефективна структура оборонної промисловості має орієнтуватися на задоволення як внутрішнього, так і зовнішніх оборонних замовлень (контрактів), і має складатися з трьох типів компаній: (а) традиційні виробники і постачальники озброєнь, які можуть придбавати менші компанії, здатні на інновації, або самі перетворюватися на інноваційні; (б) дрібні компанії з виробництва озброєнь, їх складових, а також з надання послуг (розробка, проектування, інтеграція, супровід тощо); (в) торговельні компанії;
- на початковому етапі не варто зловживати створенням крупних інтегрованих структур з наступних причин:
 - мірою розвитку таких структур дедалі більше головних виробників озброєнь претендуватимуть на роль спекекспортерів, що сприятиме диференціації експортних надходжень і зменшенню державної частки прибутку від експорту, а спроби силового перерозподілу експортних надходжень призведуть до тінізації цієї сфери, позбавлять підприємства фінансових резервів розвитку;
 - під час створення інтегрованих структур інвестиційні надходження не будуть значними внаслідок високого ступеню ризику;
 - на наступних етапах, з огляду на світові тенденції транснаціоналізації оборонної індустрії, конкуренцію, а також реальний потенціал українських підприємств, найбільш імовірними отримувачами іноземних інвестицій можуть стати не великі державні (або “напівдержавні”) компанії і підприємства кінцевого виробництва озброєнь, а приватні виробники комплектуючих виробів;
 - прихованою метою створення вертикально-інтегрованих структур часто є не зростання оборонно-промислового виробництва, а перерозподіл фінансових потоків, у т.ч. – поза межами цих структур, що сприяє закріпленню старих і появі нових диспропорцій у структурі оборонної промисловості (докладніше про уроки з досвіду створення вертикально-інтегрованих структур у Росії див. таблицю “Проблемні питання...”).

Проте, створення таких структур (концернів), за умов якісного менеджменту, може виявитися не лише корисною, але й єдиною можливою формою реформування певних сегментів оборонної промисловості, особливо під час реструктуризації та на початковому етапі діяльності після неї.

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, З ЯКИМИ ЗІТКНУЛАСЯ РОСІЯ
ПІД ЧАС РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ОПК НА ОСНОВІ
СТВОРЕННЯ КРУПНИХ ВЕРТИКАЛЬНО-ІНТЕГРОВАНИХ СТРУКТУР**

Брак і неефективне використання фінансових ресурсів	• недофінансування програм і нецільове використання коштів у сфері розробки та виробництва окремих видів ОВТ (особливо на початковому етапі); • суперечки між управлінськими структурами, розробниками (конструкторськими бюро, науково-технологічними організаціями), виробниками (серійними заводами, виробничими об'єднаннями) та торговельними структурами з приводу розподілу фінансових ресурсів; • недоступність кредитних ресурсів особливо для державних підприємств через невирішеність питань заставної бази; • недосконалість фондового ринку, відсутність інноваційних фондів, нерозвиненість венчурного бізнесу; • недостатні обсяги іноземних інвестицій
Адміністративно-організаційні бар'єри	• суперечливість політичних, адміністративних та економічних механізмів державного управління; • розбіжність інтересів впливових фінансово-економічних груп; • опір централізації управління підприємствами ОПК з боку місцевих органів влади; • ускладнені процедури взаємовідносин між підприємствами з різними формами власності; • порушення коопераційних зв'язків через банкрутство окремих підприємств
Конкурентні виклики	• значний розрив у конкурентних перевагах між іноземними та вітчизняними виробниками та торговельними компаніями; • політичні бар'єри просування вітчизняної продукції на зовнішні високо-технологічні ринки; • штучне створення іноземними інвесторами перешкод для підвищення конкурентних переваг вітчизняних підприємств

Оборонна промисловість України потребує глибокого та негайного реформування, успіх якого залежатиме від правильної оцінки ситуації, визначення реалістичних стратегічних цілей, ефективної військово-технічної політики, політичної волі, консолідації зусиль, дотримання головних принципів і, звичайно, від результатів перетворень в економіці країни.

Запровадження (відновлення) замкнутих виробничих циклів і створення відповідних інтегрованих структур не мають бути загальними принципами для всієї галузі і можуть вважатися економічно виправданими (особливо на етапі її відродження) лише в окремих “стабільних” сегментах, вже сьогодні орієнтованих на певну завершену продукцію, що користується попитом на внутрішньому та зовнішньому ринках.

6.3. ГОЛОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

Головними вимогами до реформування оборонної промисловості є: адаптація до потреб ЗС у прискореній технічній модернізації парку ОВТ; зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази; ухилення від негативних соціальних наслідків; долучення до процесів транснаціоналізації оборонної промисловості; піднесення позицій України на міжнародних ринках озброєнь.

Реформування оборонної промисловості потребує, насамперед, узагальнення результатів оцінки фінансового та технічного стану підприємств, оцінки реального потенціалу галузі, визначення напрямів її розвитку.

Головними напрямами реформ в оборонній промисловості мають бути:

1. Поступовий та виважений перехід до моделі державного управління оборонною промисловістю та військово-технічним співробітництвом (у т.ч. експортом озброєнь), за якої за державою залишаться функції формування та координації військово-технічної політики (для чого пропонується утворити відповідний комітет при РНБО), розробки, узгодження та загального адміністрування програм розвитку озброєнь та оборонного замовлення (створення Державного агентства з питань оборонної промисловості), ліцензування та експортного контролю (вдосконалення діяльності Державної служби експортного контролю).

Запровадження **альтернативної** моделі, згідно з якою всі підприємства оборонної промисловості (дуже різноманітні за своєю специфікою) підпорядковуються державному господарському об'єднанню “Укроборонпром” продовжує курс на централізацію управління галуззю, не вирішує проблем оборонної промисловості та характеризується всіма недоліками російського досвіду, зазначеними в наведеній вище таблиці “*Проблемні питання...*” (с. 83).

2. Реструктуризація оборонної промисловості відповідно до пріоритетів технічної модернізації ЗС (розвитку ОВТ), тенденцій на внутрішньому та зовнішніх ринках і змін в українській економіці. Реструктуризація має бути комплексною, багаторівневою (охоплювати державний, галузевий, виробничий рівні) і стосуватися не лише форм власності, але й фінансових і товарних ринків, менеджменту, кадрового потенціалу на всіх згаданих рівнях.

3. Запровадження раціональних форм організації підприємств та їх об'єднань. Утворення інтегрованих структур (вертикально-інтегрованих, проектно-орієнтованих) є для окремих сегментів найбільш прийнятною формою, але не повинне бути принципом реструктуризації всієї оборонної промисловості.

Зокрема, досить ефективною і гнучкою вважається форма оборонних компаній у вигляді монофункціональних (інтеграція систем, ремонт і модернізація, управління ресурсами тощо), але багатoproфільних (за типами ОВТ, видами послуг) підприємств, які є фундаментом їх наступної інтеграції в рамках певних проектів.

Проекто-орієнтовані структури складаються з “ядра кооперації” (КБ, підприємств-головних виробників) та орієнтованої на конкретні проекти виробництва ОВТ “проектної інфраструктури” (підприємств-підрядників, наукових інститутів, підприємств з ремонту та фірмового обслуговування, маркетингових, консалтингових агентств).

Рішення про застосування тих чи інших організаційних форм має прийматися винятково за умов обґрунтування такої необхідності з урахуванням специфіки конкретних сегментів і підприємств оборонної промисловості (стратегічних намірів; кон'юнктури і тенденцій на певних сегментах ринку; реальних технологічних, кадрових, фінансових можливостей самостійного розвитку; стану та перспектив внутрішньої і зовнішньої кооперації; інвестиційних перспектив).

4. Запровадження державою стабільних правил, ефективних стимулів оборонно-промислової діяльності. Вже сьогодні є нагальною потреба розгляду, опрацювання та ухвалення підготовлених законопроектів (змін до чинних законів) стосовно механізмів:

- реалізації прав суб'єктів господарювання всіх форм власності на володіння, користування та розпорядження ОВТ у процесі їх створення та виготовлення;
- застосування офсетних схем для імпорту/експорту товарів військового призначення та подвійного використання;
- залучення до вітчизняної оборонної промисловості кредитів та іноземних інвестицій, надання гарантій їх захисту;
- застосування лізингових поставок ОВТ.

5. Безпосередня державна підтримка, спрямована на збереження (відновлення) традиційних і створення нових науково-технологічних шкіл, стимулювання раціональної структури кадрового забезпечення підприємств оборонної промисловості, зменшення диспропорцій на ринку кваліфікованої робочої сили – відповідно до перспектив і результатів здійснення реформ, реального розвитку оборонної промисловості. Світова практика свідчить, що ефективним способом виконання цих завдань є державно-приватне партнерство, що сприяє не лише заощадженню та цілеспрямованому використанню ресурсів, але й поширенню спектру рушійних сил реформ, отже підвищенню їх підтримки та консолідації зусиль на пріоритетних напрямках.

6. Запровадження ефективних схем військово-технічного співробітництва (офсетних, ліцензійних, лізингових, коопераційних тощо), що надають можливість здійснювати як технічну модернізацію ЗС, так і зміцнення оборонно-промислової бази.

Рівень наявних проблем в оборонній промисловості, кризовий стан економіки України, багатоваріантність тенденцій у світовій економіці, міжнародних відносинах, безпековому середовищі ускладнюють постановку завдань реформування з чітко визначеними результатами. За цих умов на першому етапі реформування доцільним є запровадження заходів за визначеними напрямами на рівні експериментів – з аналізом і наступним поширенням найкращих практик, вжиттям компенсаційних заходів, пов'язаних зі скороченням робочих місць (розвиток інфраструктури, перекваліфікація кадрів, соціальний захист тощо).

Під час пілотної реструктуризації підприємств і на наступних етапах мають бути враховані: перспективи участі підприємств у задоволенні потреб забезпечення національної безпеки в межах реальних обсягів оборонного замовлення; потреби в кадровому забезпеченні та соціальному захисті вивільнених кадрів; економічна ефективність (поточна та перспективна) з урахуванням кон'юнктури на ринках озброєнь та інтересів потенційних інвесторів.

РОЗДІЛ 7

ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОБОРОННИМ СЕКТОРОМ І ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ



Існує широко розповсюджена омана, що всі недоліки реформування оборонного сектору зумовлені недостатніми обсягами фінансування. При цьому поза увагою залишається те, що недофінансування є не першопричиною, а наслідком вад державного управління: системної корупції, невдалого визначення пріоритетів, відсутністю усталених засад стратегічного менеджменту, відомчим егоїзмом тощо. За цих умов заходи з удосконалення управління оборонним сектором навряд чи призведуть до бажаного покращення, якщо не будуть пов'язані з аналогічними заходами в системі державного управління загалом.

Навіть добре підготовлені реформи в оборонному секторі не гарантовані від провалу, якщо разом з усім іншим немає відповіді на питання, хто все це має робити, коли немає впевненості, що виконавці об'єднані не лише політичною волею, але й власним бажанням досягти визначених цілей, єдиною методологією і всебічно опрацьованим алгоритмом виконання взаємопов'язаних завдань.

Водночас, публічні консультації з питань оборонної політики виявилися не дуже цікавими для державного саме політичного керівництва, що, з одного боку, зумовлює додаткові ризики для успішного реформування оборонного сектору, а з іншого – вимагає додаткового, дуже серйозного обговорення розроблених пропозицій, особливо стосовно удосконалення управління оборонним сектором.

7.1. СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОБОРОННИМ СЕКТОРОМ

Складна структура державного управління та міжвідомчої координації з питань безпеки (численні координуючі структури Адміністрації Президента, Апарату РНБО та Секретаріату Кабінету Міністрів з дублюючими функціями) сприяє скоріше не об'єднанню зусиль, а фрагментації і дезорієнтації виконавчої системи, зумовлює низьку якість планування та управління, сповільнює реагування на ситуацію.

Розробка концептуальних і планувальних документів у багатьох випадках зводиться до визначення завдань окремим виконавцям, збору пропозицій і об'єднання їх в узагальненому документі – без докладного вивчення суті процесів, що плануються, взаємозв'язків між їх складовими та балансування проміжних і кінцевих результатів. Надмірний вплив на остаточне формування державних програм і планів має Міністерство фінансів, діяльність якого спрямована, практично, на дотримання усталеної структури бюджетних видатків, тобто консервацію тим самим тенденцій (в т.ч. й негативних), що склалися в попередніх періодах.

Відсутність в органах виконавчої влади структур, безпосередньо відповідальних за адміністрування державних програм, зумовлює низьку ефективність їх координації і зрештою – їх недостатню результативність.

Відсутність інноваційних ідей трансформації системи державного управління зумовлена браком професійних кадрів на рівні формування державної політики. Політизація діяльності органів державного управління, їх політична

корпоратизація і корупція зумовлюють високу плинність кадрів, створюють своєрідний “фільтр” для притоку кваліфікованих фахівців. Своєю чергою, недостатня професійна підготовка і зрілість кадрового складу вищого рівня державного управління призводять до появи недостатньо повних, послідовних, своєчасних та обгрунтованих рішень.

Надмірною є чисельність зазначених вище координуючих структур, кваліфіковані експерти яких не ризикують своїм комфортним статусом і не виказують ініціативи. Засади публічної політики реалізуються обмежено та неефективно. Допомога недержавних аналітичних центрів і незалежних експертів використовується дуже рідко та з обмеженими цілями – в багатьох випадках лише для того, щоб засвідчити факт їх залучення.

Ключові функції керівництва оборонним сектором покладаються на Президента. Але спроби узгодити положення Конституції, потреби політичної доцільності та ефективного управління цією сферою, розподілити “зони впливу” президентської і “прем’єрської” вертикалей та конкретизувати компетенції Президента – до цього часу бажаних результатів не дали.

Вплив Верховної Ради на стан системи забезпечення національної безпеки є не виправдано слабким. До цього часу не створено потрібних парламентських структур (наприклад, комітету з питань розвідки) та не визначено деяких важливих контролюючих функцій.

Апарат РНБО завантажений невластивими завданнями з підготовки величезного обсягу документів. Мало уваги надається аналізу і прогнозуванню ескалації загроз, нерационально розподіляються зусилля між Апаратом і науково-дослідними установами, які могли б виконувати ці завдання на замовлення. Замість зосередження зусиль на моніторингу безпекового середовища, контролі “критичних” параметрів стану та діяльності силових структур, міжвідомчій координації під час їх спільного застосування, надмірна увага надається контролю та коригуванню їх поточної діяльності. Налагодженню дієвої аналітичної роботи та координаційної діяльності Апарату заважає відсутність інтегрованої автоматизованої інформаційної системи.

На виправлення цих недоліків спрямовано Указ Президента України “Деякі питання Апарату РНБО України” №353 від 5 квітня 2011р. Але зміна організаційно-штатної структури без визначення нової структури функцій Апарату та його підрозділів навряд чи сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Нерозмежованість і перетинання повноважень як по вертикалі (підпорядкування структур безпеки), так і по горизонталі (підрозділів Апарату РНБО, Адміністрації Президента, Секретаріату Кабінету Міністрів, міністерств і відомств) суттєво ускладнюють функціонування оборонного сектору, а іноді зумовлюють загострення кризових ситуацій.

Запровадженні зміни в органах центральної влади, в т.ч. в Адміністрації Президента та Апараті РНБО, не усувають зазначених недоліків і викликають

багато питань стосовно пріоритетів адміністративної реформи – політичної чи функціональної доцільності.

Ситуація ускладнюється низькою оперативністю та якістю процедур внутрішньо- та міжвідомчої взаємодії: недостатнім рівнем (або відсутністю) автоматизації адміністративних функцій; низькою методологічною та інформаційною сумісністю управлінських процедур на рівні міністерств і відомств; надмірними обсягами (за низької змістовності) документообігу.

Сьогодні МО та ГШ є, практично, єдиними органами, відповідальними за підтримку боєздатності ЗС і виконання завдань з їх реформування та розвитку. За умов явно недостатнього бюджетного фінансування сенс цієї відповідальності не є зрозумілим – логічним було б вважати, що зменшення розміру оборонного бюджету на певну суму має означати відповідне скорочення переліку завдань ЗС. Водночас, Верховна Рада, Кабінет Міністрів та, особливо, Міністерство фінансів жодного разу не понесли відповідальності за фактичний зрив виконання завдань розвитку ЗС через недостатнє ресурсне забезпечення. Своєю чергою, органи військового управління використовують факт обмеженого фінансування потреб ЗС як привід для ухилення від власної відповідальності за виконання визначених завдань – утворюючи таким чином “коло безвідповідальності”.

Ефективність сектору безпеки загалом і боєздатність ЗС зокрема значно погіршуються через поширення корупції у сфері оборони. Корупція підриває рівень довіри суспільства до ЗС, загрожує механізмам державного управління у сфері оборони і становить ризик для існування держави. Різноманітні форми корупції, що існують у країні, широко розповсюджені й в оборонному секторі. Крім “традиційних” хабарів, “відкатів”, надання контрактів без належного проведення тендерних процедур, характерними для оборонного відомства є порушення під час відчуження військових об’єктів та інфраструктури, отримання неналежних пільг і виплат/компенсацій з бюджету, використання оборонних активів у приватних інтересах, маніпуляції зі службовим житлом, військовим майном тощо.

Додаткове корупційне навантаження в умовах обмеженого ресурсного забезпечення призводить до зниження боєздатності ЗС, які не отримують необхідних ОВТ, належних соціальних послуг та ін. або отримують товари та послуги неналежної якості.

Відсутність реальної боротьби з корупцією у секторі оборони загрожує такими небезпечними наслідками:

- відволікання обмежених ресурсів від завдань оборони; захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності держави;
- зниження бюджетних витрат на соціальні витрати – освіту, медицину, науку тощо;
- підвищення ризиків людських втрат під час функціонування ЗС через неналежне забезпечення;

- погіршення морально-психологічного стану військових колективів і військово-службовців, які спостерігають за безкарним збагаченням окремих посадовців, а самі змушені давати хабарі за отримання належних соціальних благ, освіти, медично-санаторне обслуговування тощо;
- зниження репутації оборонного відомства, зниження рівня довіри в суспільстві;
- криміналізація армійського середовища.

З метою запобігання загостренню корупційних ризиків у стабілізаційному періоді необхідно активізувати зусилля з очищення оборонного відомства від корупціонерів, запровадження прозорості та підзвітності в усіх аспектах діяльності МО та ГШ, створення морально-психологічних умов для зниження рівня корупції, забезпечення невідворотності покарання за корупційні дії.

Наявні обсяги державного та оборонного бюджетів (і підходи до їх формування) принципово не в змозі забезпечити раціональну структуру видатків, достатніх для виконання в комплексі головних зобов'язань держави: задоволення соціальних потреб населення, стимулювання економіки, забезпечення безпеки суспільства та обороноздатності України. Це можливо лише за умов зростання загальної економічної бази та ВВП, – тобто за результатами успішних системних реформ.

Надмірна політизація всіх сфер діяльності держави, низька ефективність державного управління, високий рівень корупції ускладнюють розв'язання наявних проблем, зумовлюють недостатній рівень оперативності та ефективності міжвідомчої взаємодії, гальмують процеси реформування ЗС, реструктуризації вітчизняної оборонної промисловості, створюють додаткові ризики зниження рівня обороноздатності держави.

За умов існування в державі “кола безвідповідальності”, не можна вимагати цільового використання бюджетних коштів і розраховувати на раціональний процес функціонування та розвитку оборонного сектору.

За наявної якості державного управління оборонним сектором будь-які несистемні, тактичні реорганізації органів управління, кадрові зміни та бюджетні преференції здатні лише тимчасово зняти гостроту проблем, але не забезпечити їх кардинальне розв'язання.

7.2. ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОБОРОННИМ СЕКТОРОМ

Реформування державного управління оборонним сектором має здійснюватися комплексно та охоплювати наступні аспекти:

(а) чітке уявлення об'єктів управління – процесів розвитку, життєдіяльності та функціонування оборонного сектору та його складових;

(б) визначення функціональної та організаційно-штатної структури системи управління з чітким розподілом компетенції органів, їх повноважень (формування

політики, підготовка і прийняття рішень, безпосереднє керівництво, аналітичний супровід, контроль), підпорядкування і взаємодія на макро- (держава), мезо- (відомчі, міжвідомчі відносини) та мікро- (ЗС, інші військові формування, підприємства промисловості) рівнях;

(е) формування процедурної бази (нормативно визначеного та (в ідеалі) програмно реалізованого алгоритму) виконання функції управління та документообігу;

(з) визначення місця та ролі інститутів громадянського суспільства в державному управлінні та виконанні органами влади своїх повноважень;

(д) визначення етапів, завдань реформування та організаційно-виконавчої системи з їх виконання.

Головними об'єктами вдосконалення системи управління оборонним сектором, що визначають напрями реформ, є процес формування та реалізації оборонної політики, організаційна структура та законодавче забезпечення.

Удосконалення процесу формування оборонної політики

Формування оборонної політики є складовою більш загального процесу – формування політики соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки. За часовими рамками планування, воно поділяється на:

- **довгострокове** (охоплює весь період реалізації стратегічних цілей) – у рамках якого здійснюються визначення цілей, результатів, ресурсів у вигляді їх узагальнених та орієнтовних характеристик та їх поділ за етапами реалізації стратегії розвитку; до довгострокових документів належать концепції і стратегії;
- **середньострокове** (охоплює плановий період, що становить, як правило, третину або половину довгострокового періоду) – у рамках якого в програмі розвитку характеристики результатів робіт визначаються в деталізованому (на рівні укрупнених об'єктів), а потрібні ресурси – в орієнтовному вигляді; до документів цього типу належать середньострокові програми;
- **короткострокове** (річне) – у рамках якого в програмі діяльності органів влади або організації, відповідальної за реалізацію програми, остаточно визначаються параметри планових результатів, способів їх реалізації, обсяги і строки виділення ресурсів; воно здійснюється з метою приведення планових завдань у відповідність до бюджетних та інших джерел ресурсного забезпечення; деталізація результатів доводиться до об'єктів, що піддаються фінансовій оцінці; до короткострокових документів належать річні програми і плани;
- **поточне** – виконується в межах довго-, середньо- та короткострокового планування з метою коригування відповідних планів на залишок відповідного планового періоду з урахуванням змін в умовах реалізації програм, які склалися на початок певного періоду планування, отриманих результатів, нових уявлень про потреби, цілі, пріоритети, способи вирішення проблем.

За масштабом і спрямованістю вирішуваних завдань планові документи доцільно поділяти на:

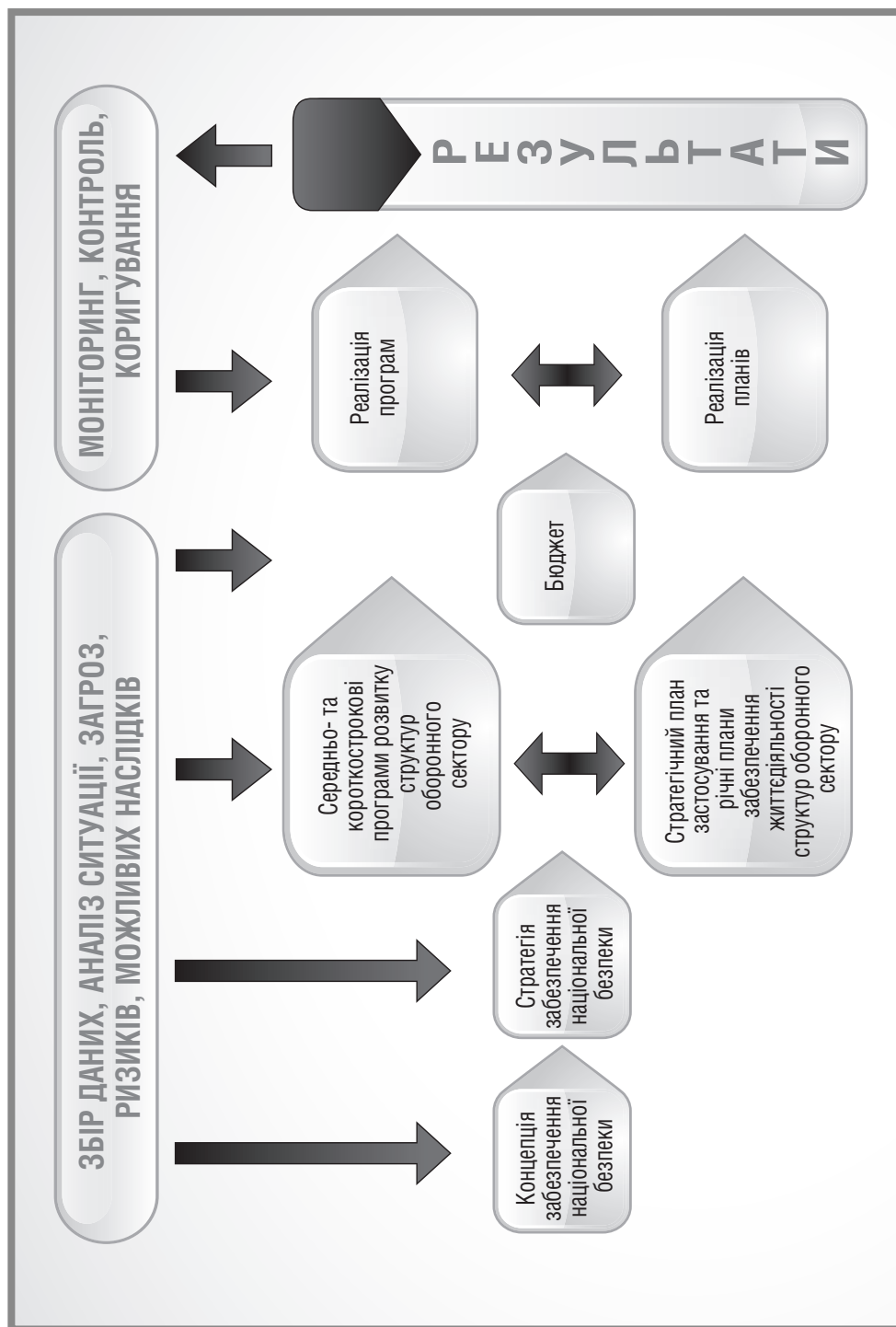
- концепції: соціально-економічного розвитку держави та розвитку відповідних сфер життєдіяльності (в т.ч. національної безпеки, оборони), галузей, регіонів;
- стратегії: соціально-економічного розвитку держави та розвитку відповідних сфер життєдіяльності, галузей, регіонів; забезпечення національної безпеки, оборони;
- стратегічні плани застосування (як правило, для структур оборонного сектору – ЗС, Внутрішніх військ, Служби цивільного захисту тощо);
- Національну програму соціально-економічного розвитку;
- державні програми реалізації відповідних стратегічних цілей;
- галузеві та регіональні програми розвитку;
- цільові (спрямовані на конкретні результати) державні, галузеві, регіональні програми;
- поточні плани застосування та забезпечення життєдіяльності структур оборонного сектору.

За форми управління в рамках реалізації програм, головними елементами планування є:

- **директивне** – стосується державних органів, установ-учасників програм і складається з визначення обов'язкових для виконання заходів, вимог до запланованих результатів, обсягів виділених ресурсів, строків виконання, умов прийому та передачі проміжних і кінцевих результатів;
- **договірне** – стосується учасників програм, які працюють за договорами (контрактами) на виконання програмних заходів і відповідно до умов, визначених у цих договорах (контрактах);
- **індикативне** – стосується всіх інших суб'єктів діяльності, для яких у рамках програм створюються умови для мотивації їх діяльності, спрямованої на досягнення певних індикативних параметрів кінцевих результатів.

На думку експертів, на сучасному етапі розвитку України доцільно запровадити десятирічний цикл довгострокового, п'ятирічний – середньострокового та річний – короткострокового планування. В секторі безпеки цілі та завдання десятирічного періоду визначаються відповідними розділами Стратегії національної безпеки та коригуються у Стратегічному оборонному бюлетені, який розробляється на кожному п'ятирічному циклі і є складовою Комплексного огляду сектору безпеки – як певного завершального етапу моніторингу політики в цьому секторі. Проміжним елементом є поточний (щорічний) моніторинг виконання середньо- та короткострокових програм і планів, що завершується їх коригуванням відповідними міністерствами та відомствами та виданням Білих книг. Слід зауважити, що ця пропозиція передбачає запровадження в державі єдиного порядку стратегічного планування соціально-економічного розвитку (*“Узагальнена схема формування та реалізації оборонної політики”*, с.94).

УЗАГАЛЬНЕНА СХЕМА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ОБОРОННОЇ ПОЛІТИКИ



Процес формування та реалізації політики соціально-економічного розвитку, забезпечення національної безпеки та оборонної політики можна представити у вигляді послідовності етапів:

- **Концептуальний:** здійснюється визначення бажаного стану суспільства, держави: національної ідеї, суспільних цінностей, визначальних орієнтирів розвитку, політичних пріоритетів, а також передумов, обмежувальних чинників, загальних поглядів на способи вирішення проблем.

У рамках цього процесу формуються концептуальні засади забезпечення національної безпеки на довгостроковий період і, виходячи з них – визначаються політичні настанови, загальні принципи функціонування та розвитку сектору безпеки, в т.ч. оборонного сектору, які відбиваються в нормативно-правовій базі. Вже на етапі розробки концептуальних засад забезпечення воєнної безпеки має бути передбачено, що цей процес має дві складові: (1) розвиток (побудова, модернізація, реформування) оборонного сектору та його структур; (2) повсякденна діяльність і функціонування (підтримання готовності, попередження загроз, реагування на їх виникнення, ліквідація наслідків).

За Конституцією України, завдання з формування концептуальних, правових і нормативних засад забезпечення національної безпеки загалом та обороноздатності зокрема є прерогативою Президента – Верховного головнокомандувача ЗС і Верховної Ради України. Організаційне та аналітичне забезпечення цієї діяльності покладається на РНБО.

Концепція забезпечення національної безпеки є основою для наступної розробки стратегічних документів з розвитку оборонного сектору та його структур, а також їх застосування.

- **Стратегічний:** формується задум і стратегія досягнення орієнтирів соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням впливу негативних чинників, викликів, загроз: визначення стратегічних напрямів, цілей та етапів розвитку, уточнення пріоритетів, можливих перешкод, вимог до способів реалізації цілей, їх узгодження та забезпечення широкої підтримки.

На підставі визначених концептуальних, політичних, правових і нормативних засад, довгострокового задуму соціально-економічного розвитку розробляється стратегія забезпечення національної безпеки, в якій визначаються цілі, напрями і пріоритети розвитку (формування, реформування) системи забезпечення національної безпеки та захисту національних інтересів, потрібні сили, засоби, оперативні спроможності, ресурсні потреби та джерела їх задоволення. Ці завдання покладаються на Президента, Верховну Раду та РНБО, а також профільні міністерства та відомства.

Загальна стратегія забезпечення національної безпеки деталізується у її відповідних розділах, що стосуються конкретних структур оборонного сектору. Ці розділи мають містити складові, що стосуються розвитку та функціонування кожної структури та чітко узгоджуватися в рамках загальної стратегії.

- **Програмний:** здійснюються деталізація стратегії та розробка національної програми соціально-економічного розвитку: аналізуються досвід та альтернативні способи реалізації визначених у стратегії напрямів; формуються альтернативні способи реалізації стратегічних цілей; аналізуються ресурсні потреби та обмеження; обираються раціональні способи реалізації стратегічних цілей за визначеними напрямами, здійснюються їх узгодження в рамках національної програми соціально-економічного розвитку, довгострокове, середньострокове та короткострокове планування, балансування програми.

Паралельно з цими процесами і згідно зі Стратегією забезпечення національної безпеки розробляються програми розвитку і плани функціонування відповідних структур оборонного сектору. У програмах визначається алгоритм дій з реалізації стратегії, тобто послідовність взаємопов'язаних завдань з розвитку (створення, реформування) системи забезпечення національної безпеки та її складових. У планах визначаються завдання із забезпечення життєдіяльності, готовності, застосування і взаємодії структур оборонного сектору. Ці програми і плани розробляються профільними міністерствами, відомствами та мають бути узгоджені з іншими державними програмами, а також визначати потрібне для їх виконання ресурсне забезпечення.

Розробка концептуальних, стратегічних, програмних і планових документів відбувається на підставі результатів збору даних, аналізу загроз і ризиків, оцінки ситуації, можливих наслідків. Ці завдання покладаються безпосередньо на Апарат РНБО, розвідувальні органи та спеціальні служби, наукові установи, а також на інформаційно-аналітичні підрозділи Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента України, профільних міністерств, відомств, інших органів виконавчої влади та підпорядковані їм структури. Широке залучення недержавних організацій до виконання цих завдань, особливо на концептуальному та стратегічному етапах, значно підвищує якість результатів і прозорість цього процесу.

- **Бюджетний:** здійснюється формування зведеного кошторису національної програми: вартісна оцінка комплексу програмних заходів (складових програм), формування зведених потреб фінансового забезпечення; внесення ресурсних потреб на виконання короткострокової (річної) програми до бюджетного запиту та їх узгодження; затвердження параметрів ресурсного забезпечення національної програми в рамках бюджету на відповідний рік.

У рамках бюджетного процесу визначаються загальна потреба в коштах на виконання програм і планів розвитку та функціонування складових оборонного сектору, структура розподілу бюджетних видатків, терміни та порядок фінансового забезпечення. З цією метою деталізація програм і планів має бути доведена до рівня завдань, що підлягають вартісній оцінці.

Для забезпечення зручності та підвищення якості бюджетного процесу програми і плани можуть бути умовно поділені на складові (бюджетні програми) за принципом однорідності бюджетних витрат: утримання особового складу, підготовка структур забезпечення безпеки, будівництво, матеріально-технічне

забезпечення, озброєння тощо. Отримувачами бюджетних коштів є міністерства, відомства – розробники програм і планів, у підпорядкуванні яких перебувають відповідні структури забезпечення безпеки.

- **Реалізації програм і планів:** остаточно визначаються виконавці завдань національної програми (програм); здійснюється виконання програм, отримання результатів; проводяться моніторинг виконання програм, контроль відповідності витрат і результатів, коригування програмних завдань.

Здійснюється виконання програмних завдань з розвитку (побудови, модернізації, реформування) оборонного сектору і планів заходів із захисту національних інтересів і забезпечення життєдіяльності відповідних структур. Ці завдання покладаються на профільні міністерства та відомства, підпорядковані їм структури і здійснюються згідно із законами України, якими визначені сфери діяльності цих структур (оборона, розвідка, прикордонний контроль, правозахисна діяльність, охорона здоров'я, цивільний захист населення тощо). З метою безпосередньої організації, керування виконанням програм і планів та їх всебічного забезпечення у відповідних міністерствах і відомствах доцільно створювати спеціальні підрозділи (органи) – адміністратори програм і планів. Механізми взаємодії учасників державних програм і планів, їх відповідальність мають бути визначені в законах України та в самих програмах і планах.

Паралельно з виконанням програм і планів відбувається їх моніторинг, контроль і коригування. Ці завдання покладаються на відповідальні міністерства та відомства, спеціальні органи (інспекції), адміністраторів програм і планів, згідно з повноваженнями, визначеними в документах, якими ці програми і плани затверджуються. Завдання з моніторингу виконання програм і планів мають відповідати етапності виконання завдань, орієнтуватися на оцінку конкретних результатів, витрат відповідних ресурсів і забезпечувати надійний контроль і своєчасне коригування політики. Механізми моніторингу, контролю та оцінки виконання програм і планів в оборонному секторі мають відповідати діючій системі державного управління та доповнювати її.

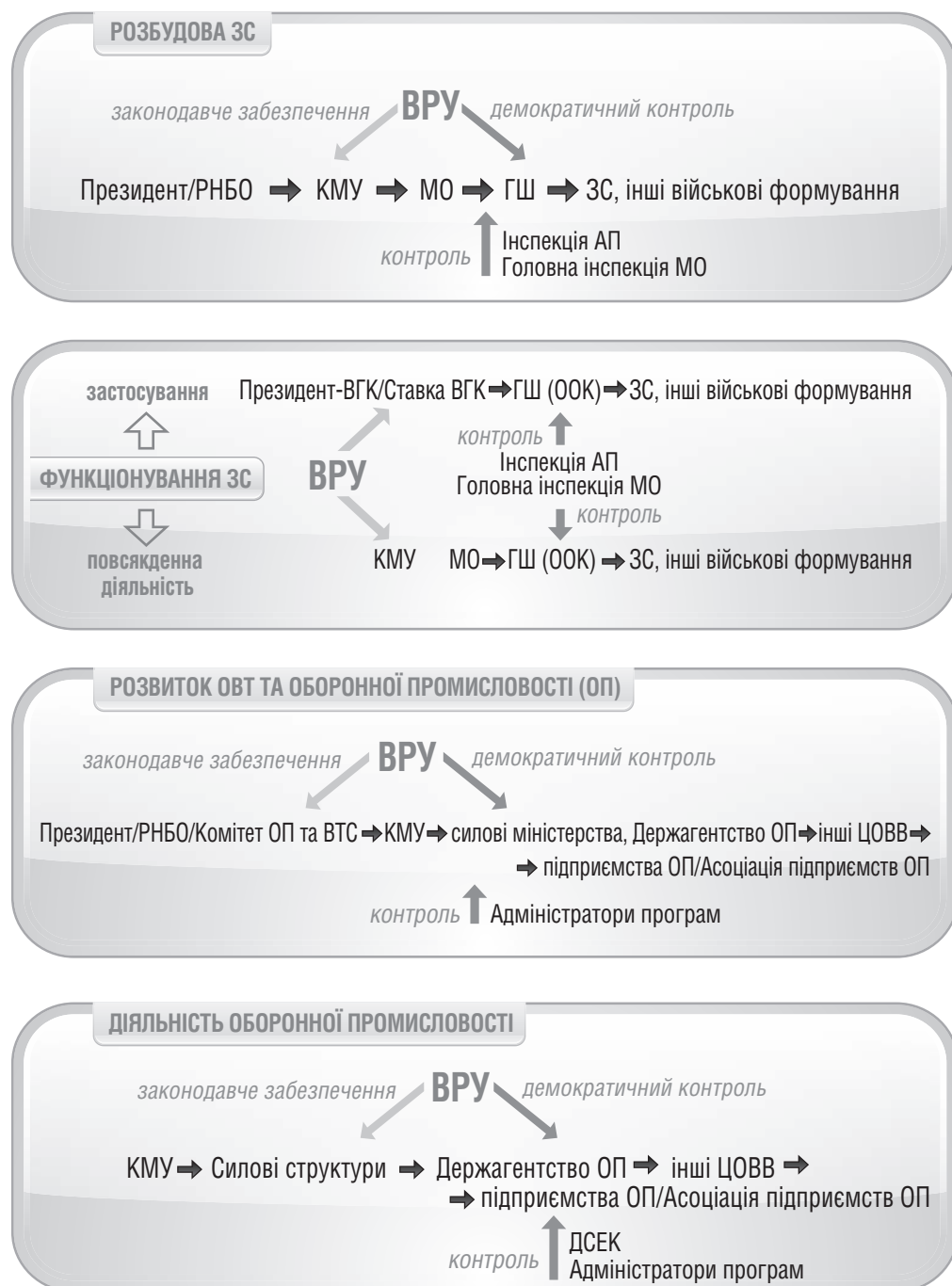
Пропонується також запровадити повний технологічний цикл формування системи забезпечення національної безпеки та ЗС як її елементу. У принципі, головні елементи цього технологічного циклу відтворено в цьому Збірнику.

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ

Започаткована в Україні адміністративна реформа торкнулася переважної більшості сфер діяльності та органів державної влади. Але поки що вона не торкається сутності процесів, якими ці органи мають керувати.

Враховуючи відмінності в сутності і змісті процесів розвитку, функціонування та забезпечення життєдіяльності структур оборонного сектору, на додаток до наведених вище пропозицій з удосконалення управління в оборонно-промисловому секторі, пропонується наступна процесо-орієнтована схема державного управління цими процесами (*“Процесо-орієнтована схема...”*, с.98).

ПРОЦЕСО-ОРІЄНТОВАНА СХЕМА УПРАВЛІННЯ В ОБОРОННОМУ СЕКТОРІ



Останнім часом, з огляду на необхідність скорочення чисельності державного апарату, висувається ідея комбінування функцій і структур Адміністрації Президента та Апарату РНБО. Це може бути слушною пропозицією, якщо, знову ж таки, не враховувати відмінностей процесів, на які поширюються компетенції цих органів і які зумовлюють специфічні вимоги до їх структури і професійного складу.

З іншого боку, функції, структура і професійний склад РНБО та її Апарату мають бути значною мірою переглянуті і вдосконалені. Один із варіантів такого удосконалення передбачає (звичайно, на засадах, адаптації законодавства) їх суттєву реорганізацію. Зокрема, пропонується виключити з функцій Апарату РНБО контроль над виконанням рішень РНБО (їх доцільніше покласти на Інспекцію з питань контролю за діяльністю військових формувань Головного управління з питань оборонної політики та діяльності правоохоронних органів Адміністрації Президента України (Інспекція АП) та відомчі контролюючі органи), замінивши цю функцію комплексною оцінкою впливу результатів виконання/невиконання чинної політики у сфері безпеки та оборони, рішень РНБО на ситуацію в цій сфері. Крім того, Апарат РНБО має перетворитися на мозковий центр і штаб підготовки та реалізації *спільних дій* із запобігання та протидії загрозам (врізка “*Функції і структура РНБО*”).

ФУНКЦІЇ І СТРУКТУРА РНБО

1. Предмет діяльності РНБО:

- а) державна політика і врахування під час її формування:
 - “загальних” загроз, що мають комплексний вплив на процеси реалізації національних інтересів;
 - загроз, боротьба з якими потребує інтегрованих зусиль органів державної влади та силових структур;
 - прихованих загроз, тобто чинників, які поки що не є загрозами, але можуть перетворитися на них;
- б) комплекс заходів із запобігання і протидії загрозам, ліквідації їх наслідків;
- в) створення (реформування) системи національної безпеки.

2. Функціональні напрями діяльності РНБО:

- *концептуальний* – визначення об’єктів загроз (національних інтересів, їх носіїв, складових процесу їх реалізації) і самих загроз національній безпеці, їх ранжування за пріоритетами; звичайно, все це має закріплюватися Верховною Радою у відповідних законодавчих документах;
- *консультативно-дорадчий* – проведення обговорень, підготовка рішень Президента, а також допомога в підготовці та комплексний аналіз відомих рішень у сфері безпеки і оборони;
- *координуючий* – налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади під час спільної діяльності із забезпечення національної безпеки та виконання рішень РНБО;
- *контролюючий* – комплексна оцінка впливу результатів виконання/невиконання чинної політики у сфері безпеки і оборони, рішень РНБО на ситуацію в цій сфері.

3. Структурні підрозділи РНБО:

Секретаріат РНБО (Секретар і його заступники);

Офіс Секретаря РНБО;

Експертна рада;

Апарат РНБО.

Під керівництвом заступників Секретаря при РНБО створюються постійні та тимчасові міжвідомчі комітети, комісії у відповідних проблемних сферах безпеки і оборони з повноваженнями, визначеними РНБО.

4. Секретаріат РНБО – забезпечує організацію роботи та виконання рішень РНБО.

5. Офіс секретаря РНБО – підрозділ безпосереднього забезпечення діяльності Секретаря та його заступників, у т.ч. зв'язків з громадськістю.

6. Експертна рада (ЕР) РНБО – аналітичний консультативний орган, що на контрактній основі формується Секретарем із провідних експертів у відповідних сферах за поданням керівників секцій (науково-методологічної, законодавства, стратегічного планування тощо). Головні функції ЕР:

- формування концептуальних і стратегічних положень національної безпеки;
- формування замовлень на проведення наукових досліджень у сфері національної безпеки;
- удосконалення методологічного апарату;
- участь у формуванні та комплексна експертиза законопроектів, державних програм, нормативно-правових документів, поточних рішень Президента, центральних органів влади – з питань, що належать до сфери національної безпеки;
- участь у розгляді та оцінці передкризових/кризових ситуацій;
- участь у формуванні матеріалів до засідань РНБО.

7. Апарат РНБО – елітна, невелика за чисельністю структура з питань організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності у сфері безпеки Президента, РНБО, системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ). Комплектується з провідних фахівців у відповідних галузях і системних аналітиків. Діяльність Апарату має базуватися на широкому залученні до аналітичної роботи підпорядкованих науково-дослідних установ, недержавних аналітичних центрів і провідних експертів.

Апарат РНБО має перетворитися на дієвий штаб з організації комплексної протидії загрозам і кризовим явищам. З цією метою він має бути забезпечений дієвими законодавчо визначеними механізмами формування та узгодження планів, координації спільних дій органів виконавчої влади, структур СЗНБ, а також оперативного отримання інформації від них.

8. Функції Апарату:

- визначення, структуризація загроз і моніторинг процесів їх ескалації у відповідних сферах;
- моніторинг подій і ситуацій у сфері національної безпеки, оцінка рівня загроз (ризиків) і впливу внутрішніх і зовнішніх чинників (у т.ч. діяльності органів влади);

- формування раціональних схем захисту національних інтересів, невід'ємно вбудованих у процеси їх реалізації;
- взаємодія з органами влади та координація їх спільної діяльності з виконання рішень РНБО;
- комплексна оцінка впливу результатів виконання/невиконання чинної політики у сфері безпеки і оборони, рішень РНБО на ситуацію в цій сфері.

9. Структура Апарату РНБО.

Структуру Апарату РНБО мають складати підрозділи за наступними функціональними напрямками:

- комплексний аналіз загроз і визначення концептуальних засад забезпечення національної безпеки, комплексна оцінка впливу результатів виконання/невиконання чинної політики у сфері безпеки та оборони, рішень РНБО на ситуацію в цій сфері (Аналітичний центр);
- комплексне планування та координація спільних дій з підготовки та застосування структур СЗНБ (Центр кризового реагування);
- комплексне забезпечення діяльності РНБО та її Апарату (Департамент комплексного забезпечення).

10. Структура Аналітичного центру:

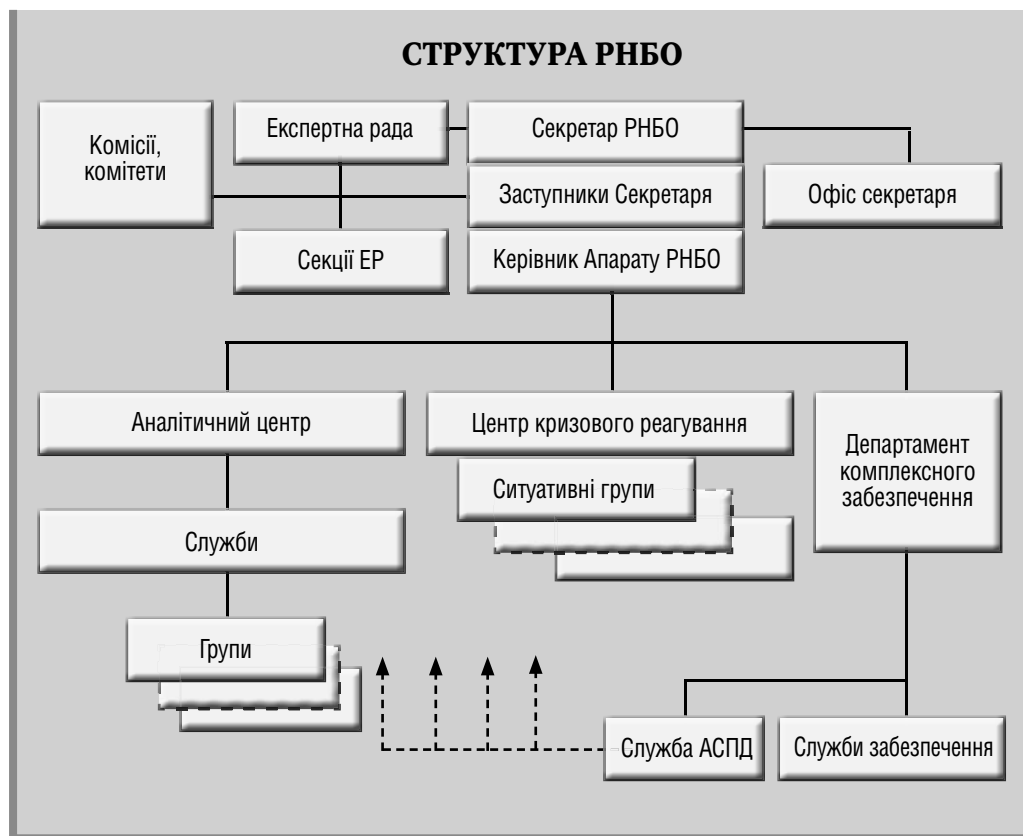
- Служба збору інформації: групи – за джерелами (парламент, органи виконавчої влади, громадські організації, вітчизняні, іноземні ЗМІ);
- Служба моніторингу та аналізу загроз: групи за сферами безпеки (внутрішня безпека, зовнішня безпека, безпека людини) з підгрупами за секторами (соціально-політична, економічна, екологічна, воєнна, інформаційна тощо);
- Служба моделювання ситуацій: групи формалізації ситуацій та оцінки ризиків (доцільно створити Центр ситуаційного моделювання при НІСД).

11. Структура Центру кризового реагування.

У складі Центру кризового реагування створюються ситуативні групи (відповідно до заздалегідь визначених сценаріїв), що очолюються відповідальними за ліквідацію кризових ситуацій особами з числа керівників відповідних міністерств, відомств, силових структур або заступників Секретаря РНБО, призначеними рішеннями РНБО, затвердженими указами Президента.

12. Департамент комплексного забезпечення – складається зі служб правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного (паперовий документообіг) забезпечення діяльності Ради та Апарату.

З метою забезпечення ефективного функціонування РНБО та підрозділів Апарату, а також створення процедурної основи ефективного управління, взаємодії і прозорого функціонування всіх елементів СЗНБ, при Департаменті створюється служба Автоматизованої системи підтримки діяльності РНБО (АСПД).

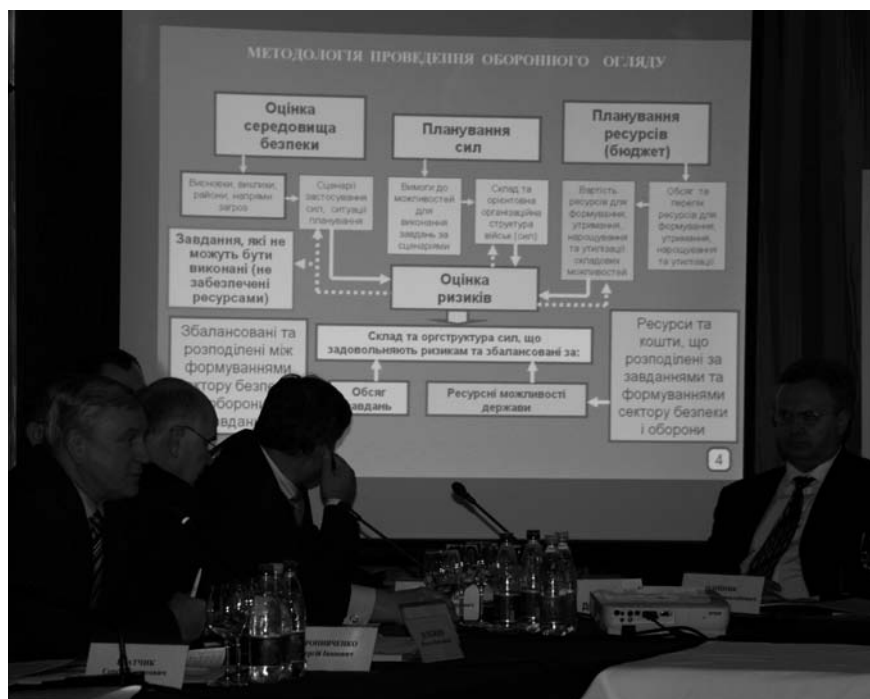


Загалом, можна виокремити чотири ключові чинники, що забезпечують успіх реформування оборонного сектору та, зокрема ЗС, або створюють проблеми за відсутності хоча б одного з них:

- якісне керівництво та відповідальність на найвищому політичному рівні;
- підкріплення політичних зобов'язань належним фінансуванням;
- постійний науково-аналітичний супровід з метою своєчасного виявлення проблем;
- постійний зв'язок і гнучкість планування та управління процесами функціонування та розвитку ЗС, їх відповідність реальному стану справ.

Запропоновані шляхи вдосконалення системи управління оборонним сектором є чутливими, з точки зору їх сприйняття певними політичними силами та в середовищі чиновників, і потребують порівняння з альтернативними варіантами, ретельного опрацювання та узгодження в рамках загальної адміністративної реформи.

ДОДАТКИ



ГЛОСАРІЙ

Загалом, узгодження понятійного апарату є сферою, що потребує окремих обговорень. Наведені тут формулювання понять стосуються змісту викладених у Збірнику матеріалів і можуть відрізнятися від наведених у відповідних нормативно-правових актах – через відсутність однозначності таких формулювань.

Асиметричні дії – дії із залученням незаконних формувань, нетрадиційних сил і засобів або здійснені в незаконний (чи нетрадиційний) спосіб. Загалом, ці категорії охоплюють більш широкий спектр понять, що залежать від конкретного контексту: відповідність/невідповідність міжнародному праву, співвідношення між силами сторін, адекватність застосування сили тощо.

Безпека – умови, за яких об'єкт, суб'єкт, система перебувають у стані, в якому відсутні загрози реалізації визначених цілей або забезпечуються сприятливі умови для їх реалізації за наявності та/або в передбаченні впливу загроз. Близьким (але більш вузьким) до поняття безпеки є захищеність від загроз, що часто використовується як синонімічне в контексті наявних загроз.

Небезпека – умови, за яких об'єкт, суб'єкт, система виявляються у стані, в якому вплив загроз завдає шкоди, ускладнює або унеможливлює реалізацію визначених цілей.

Національна безпека – умови, за яких людина, суспільство, держава перебувають у стані, в якому відсутні загрози реалізації національних інтересів або забезпечуються сприятливі умови для їх реалізації за наявності та/або в передбаченні впливу загроз.

Воєнна безпека – умови, за яких держава та суспільство перебувають у стані, в якому відсутні воєнні загрози або забезпечуються сприятливі умови для реалізації національних інтересів за наявності та/або в передбаченні впливу воєнних загроз.

Виклик національній безпеці – загроза життєво важливим інтересам (проблема в їх реалізації), для адекватного реагування на яку у держави, суспільства не вистачає власних сил і засобів.

Загроза – фактор (сукупність факторів), вплив якого призводить до повного або часткового унеможливлення реалізації національних інтересів. Наслідки впливу загрози – негативні зміни або відсутність бажаних позитивних змін у реалізації національних інтересів.

Інтерес – потреба, стосовно якої суб'єкт визначає ціль і намір з її реалізації. В ряді випадків еквівалентом інтересу може виступати ціль як його предмет. За важливістю для суб'єкта, системи інтереси розрізняються на життєво важливі, важливі, другорядні (периферійні).

Суспільна цінність (базова потреба) – певні властивості суспільства та/або оточення, наявність або відсутність яких сприймається ним як найбільш важливі

умови забезпечення життєдіяльності та розвитку. Сукупність цінностей визначає в узагальненому вигляді бажаний стан суспільства на певну перспективу, сенс, орієнтири та межі соціальної активності. Відбивається в ідеалах, принципах, нормах. Як правило, вирізняють матеріальні, політичні та духовні цінності.

Національна ідея – стисла форма вияву загальноновизнаних довгострокових, життєво важливих суспільних цінностей (базових потреб) як орієнтирів розвитку людини, суспільства, держави. Головними функціями національної ідеї є: консолідація суспільства, мотивація та орієнтація діяльності його суб'єктів.

Національні інтереси – усвідомлені та законодавчо визначені суспільно значимі, життєво важливі потреби людини, суспільства, держави, стосовно яких чітко сформульовано їх предмет – стратегічні цілі – та наміри з їх досягнення. Як правило, національні інтереси розглядаються в нерозривній тріаді: предмет інтересу – стратегічні цілі; суб'єкт інтересу – носії, виразники, учасники визначення та реалізації стратегічних цілей; процес, спосіб реалізації – сукупність засобів реалізації стратегічних цілей.

Конфлікт – форма взаємодії сторін - носіїв, з одного боку, інтересів (тобто суб'єкта, який захищається) та, з іншого – загроз (тобто суб'єкта чи об'єкта, який негативно впливає на першого) – в умовах наявності протиріч стосовно інтересів, цілей, способів їх реалізації. Стан конфліктуючих сторін, ступінь взаємовпливу, умови оточення (в т.ч. поведінка третіх сторін) характеризують конфліктну ситуацію.

Концепція – документ, яким визначаються бажаний стан держави, суспільства, (зокрема національної безпеки та системи її забезпечення), задум, передумови, обмежуючі чинники та головні принципи переходу до цього стану. Стратегія – документ, яким визначаються стратегічні цілі соціально-економічного розвитку суспільства, держави, розвитку та функціонування системи забезпечення національної безпеки, головні напрями їх реалізації, пріоритети, часові рамки та вимоги до способів реалізації і ресурсів. Програма – документ, яким визначається ефективний механізм виконання всієї сукупності завдань, що призводить до реалізації стратегічних цілей; це – деталізована стратегія, доведена до алгоритму дій виконавців.

Передумови – сукупність факторів, отриманих раніше результатів, здатних бути основою для досягнення визначеної мети. Це – продуктивна частина системи та оточення у початковому стані. Необхідні умови – передумови, що окремо або в сукупності, неважливо в якому, але чітко визначеному оточенні призводили б будь-коли (або теоретично можуть призвести) до бажаного результату. Достатні умови – мінімальний обсяг передумов, за якого у фіксованому оточенні обов'язково (що доведено теорією або практикою) відбувається досягнення бажаного результату.

Потреба – бажання суб'єкта, системи досягти стану (діапазону станів), у якому забезпечуються найбільш сприятливі умови їх існування, функціонування, розвитку.

Пріоритет – готовність надати перевагу певним меті або способу дій. Варто розрізняти політичні та технологічні пріоритети. Політичний пріоритет – ідеологічно (політично) обгрунтована готовність суб'єкта до ризику, обмежень, втрат, здатність пожертвувати чимось заради конкретної мети. Технологічний пріоритет – економічно обгрунтована готовність соціального суб'єкта надати перевагу тим чи іншим цілям, напрямам, способам дій, що відбивається в обсягах виділених ресурсів (у т.ч. часових, зокрема – в послідовності досягнення цілей), виходячи з технологічної насиченості способів реалізації цілей.

Проблема – ускладнення в задоволенні потреб. Проблемна ситуація характеризується відсутністю адекватного обставинам рішення та може бути пов'язана з відсутністю достатніх передумов, способу досягнення необхідного результату або з неможливістю реалізації наявного способу.

Процес – послідовність подій, переходів об'єкта, суб'єкта, системи, оточення від одного стану до іншого.

Результат – стан (діапазон станів), у якому опиняється (може опинитися) об'єкт, суб'єкт, система внаслідок виконання завдання, реалізації цілі.

Ризик – можливість заподіяння шкоди суб'єкту внаслідок навмисних або ненавмисних дій, власних або іншого суб'єкта. Величина ризику оцінюється, як правило, в координатах “пріоритет цілі (напрямую дій) – рівень впливу загрози”. У відповідних контекстах ризик може розумітися як відчуття небезпеки, передчуття загрози, як міра вірогідності або масштабу заподіяної шкоди.

Об'єкт (у контексті певного процесу) – елемент (матеріальний або нематеріальний), на який спрямовано вплив суб'єкта, фактора.

Оточення – сукупність об'єктів, суб'єктів, процесів, що не є елементами системи (наприклад, держави, суспільства) або процесу (наприклад, будівництва, розвитку держави, суспільства), але зміни в кожному з яких можуть зумовити або продукувати зміни у стані системи, процесу або їх складових.

Система – невід'ємна від оточення цілісність елементів (об'єктів, суб'єктів), організація яких усередині системи визначає реалізацію нею цільової функції.

Система забезпечення національної безпеки (СЗНБ) – організована сукупність усіх державних і недержавних суб'єктів (органів, організацій, установ), які об'єднані цілями та завданнями захисту національних інтересів і здійснюють свою діяльність у цій сфері відповідно до визначених у законодавстві функцій, повноважень, норм і правил. Близькими є поняття “система захисту від загроз”, “сектор безпеки”, що часто використовуються як синонімічні в різних контекстах.

Ситуація – сукупність умов та обставин у певному стані суб'єкта, системи, процесу та їх оточення.

Спосіб – сукупність засобів реалізації мети. Складовими способу є: **метод** – теоретичне уявлення про сукупність прийомів отримання потрібного результату; **технологія** – сукупність взаємопов'язаних і готових для практичної реалізації прийомів отримання потрібного результату з використанням певних засобів; **організаційно-виконавча система** – сукупність органів адміністрування процесу реалізації програми (плану) з отримання потрібних результатів і суб'єктів-виконавців програмних (планових) завдань); **ресурсне забезпечення** – засоби, умови (фінансові, матеріально-технічні, кадрові, інформаційні), що забезпечують можливість практичної реалізації технології отримання потрібного результату.

Суб'єкт – особа, організована група осіб, організація, соціально-економічне або інше утворення (наприклад, держава), що розглядаються як єдине ціле.

Фактор – будь-який елемент реального світу, взаємодія якого з іншими елементами викликає зміни в них.

Функція – здатність суб'єкта, об'єкта, системи, здійснювати дії, спрямовані на отримання групи однорідних результатів (результату з визначеним діапазоном характеристик). Завдання – настанова на виконання функції з визначенням конкретних характеристик кінцевого результату.

Ціль – характеристика (сукупність характеристик), що визначає потрібний результат у вигляді бажаного стану (сукупності станів) суб'єкта, об'єкта, системи, процесу. Стратегічні цілі характеризують кінцеві, а тактичні – проміжні результати процесу розвитку системи.

СТРУКТУРА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Категорія “сектор безпеки” (“система забезпечення національної безпеки”, СЗНБ) охоплює сукупність всіх державних (державний сектор) і недержавних (недержавний сектор) суб’єктів (органів, установ, організацій), що займаються захистом від загроз в усьому їх спектрі, на всіх етапах ескалації та за всіма складовими технологічного циклу захисту (виявлення, запобігання, протидія, всебічне забезпечення, управління та контроль).

До державного сектору безпеки належать “профільні” органи, організації, установи – компетенція яких поширюється на певну частину технологічного циклу захисту від загроз або певні види загроз (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба, Служба безпеки, Міністерство охорони здоров’я України тощо), а також підрозділи органів, організацій, установ “загальної компетенції”, для яких захист від загроз не є головною функцією (Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Міністерство промислової політики тощо), але які, проте, можуть мати у своєму складі відповідні спеціалізовані структурні підрозділи.

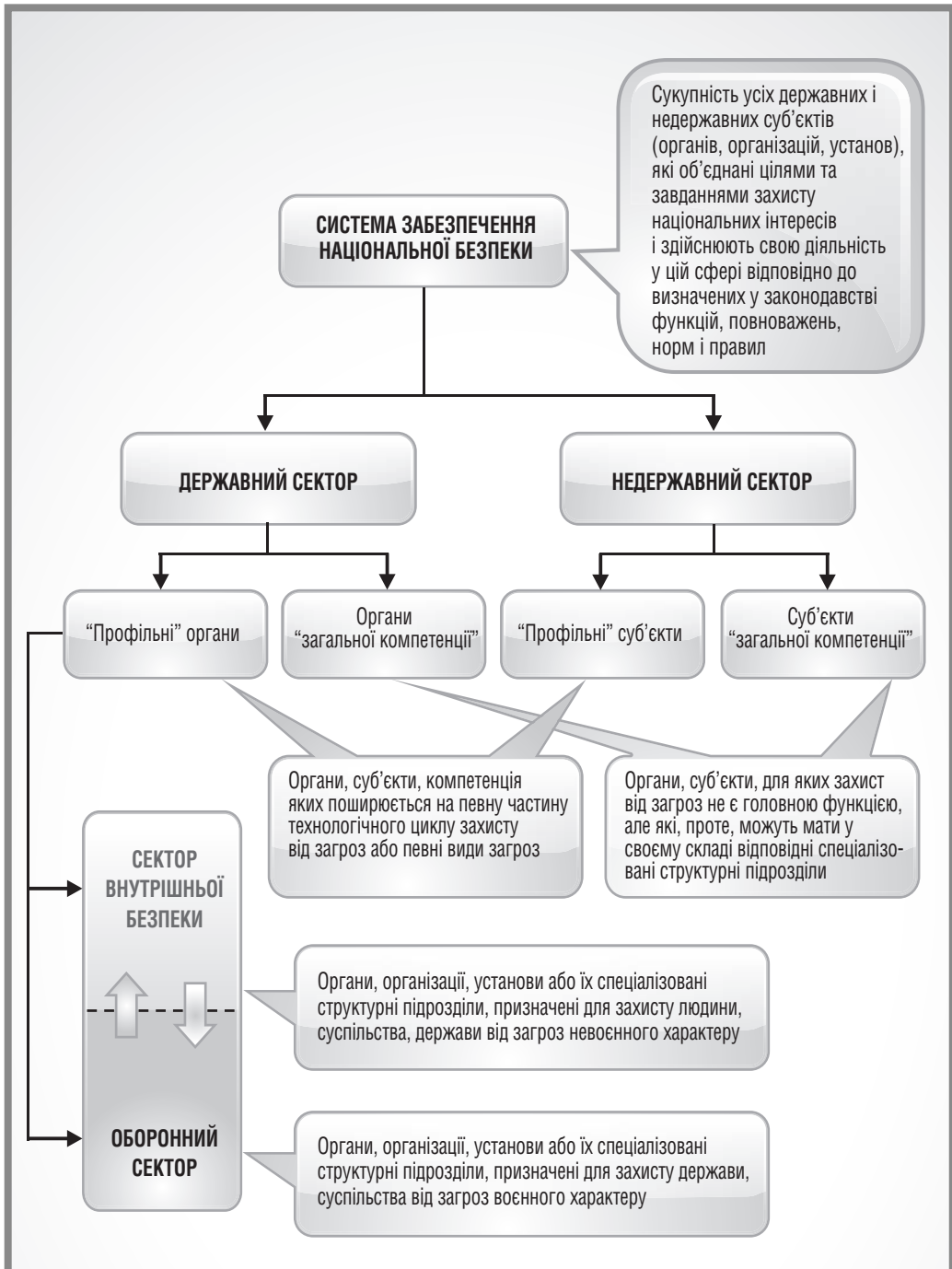
До складу *системи (сектору) внутрішньої безпеки* належать органи, організації, установи або їх спеціалізовані структурні підрозділи, призначені для захисту людини, суспільства, держави від загроз невоєнного характеру.

Оборонний сектор охоплює органи, організації, установи або їх спеціалізовані структурні підрозділи, призначені для захисту суспільства, держави від загроз воєнного характеру. При цьому належність до воєнізованих формувань і наявність зброї не є визначальними ознаками належності до оборонного сектору.

Подібно до державного сектору, недержавний сектор складається із суб’єктів “профільних” і “загальної компетенції”. Сучасний етап світового розвитку та сучасна концепція безпеки пов’язані із зростанням ролі саме недержавного сектору – з точки зору як носіїв загроз (терористичні та злочинні угруповання, нелегальні посередники в торгівлі зброєю тощо), так і сил, що їм протистоять (міжнародні організації з питань безпеки, неурядові аналітичні центри, приватні служби безпеки). В Україні цей сектор є ще не достатньо розвинутим, але перспективи його розвитку зумовлюють потребу в підвищенні уваги держави, суспільства до визначення правових та організаційних засад його функціонування, взаємодії зі структурами державного сектору.

Конкретні форми організації структур державного сектору безпеки, способи управління ними, взаємодія між ними та із суб’єктами недержавного сектору залежать від форми державного устрою, розподілу повноважень і відповідальності між органами управління, здатності останніх якісно робити аналіз загроз і ризиків, визначити функціональну та організаційну структуру системи забезпечення національної безпеки.

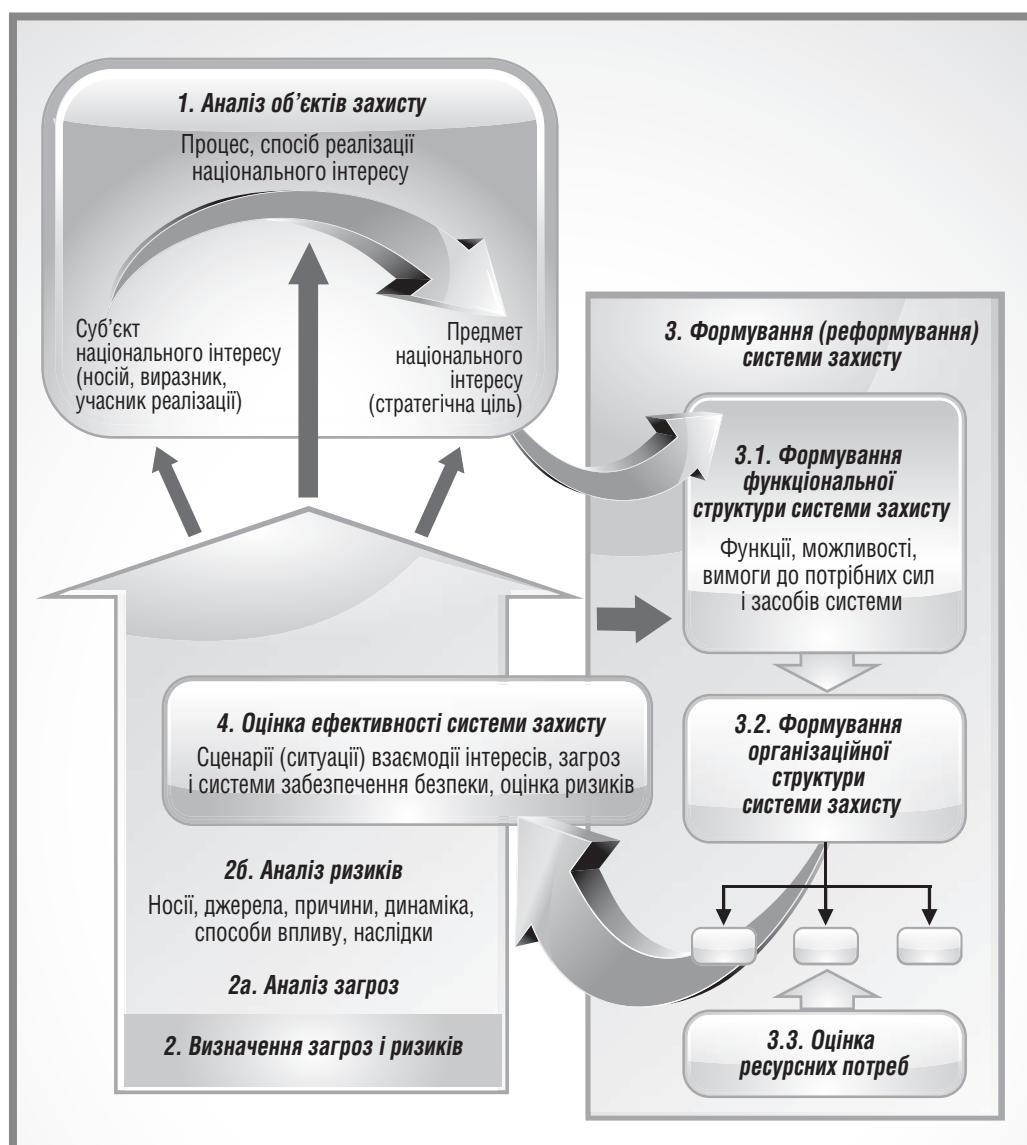
СТРУКТУРА СЕКТОРУ (СИСТЕМИ) БЕЗПЕКИ



МЕТОДИКА ФОРМУВАННЯ (РЕФОРМУВАННЯ) СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ВІД ЗАГРОЗ

Формування (реформування) системи захисту від загроз відбувається за складною технологією, яка визначає зміст, послідовність цього процесу, взаємозв'язок результатів окремих етапів і порядок їх просування до кінцевого результату.

ТЕХНОЛОГІЧНИЙ ЦИКЛ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ВІД ЗАГРОЗ



1. АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

Національні інтереси існують у нерозривному зв'язку зі своїми *предметами* (стратегічними цілями розвитку), *суб'єктами*, а також *процесами* і *способами* реалізації. Ці три складові розглядаються як об'єкти впливу загроз і, відповідно, об'єкти забезпечення національної безпеки.

Результатами аналізу національних інтересів мають бути: перелік суб'єктів (осіб, їх груп, органів, організацій), комплекс національних інтересів (стратегічних цілей) та їх пріоритетність, перелік складових процесу реалізації стратегічних цілей (методи, ресурси, джерела), – що можуть бути об'єктами загроз.

Суб'єкт національних інтересів

Суб'єктами національних інтересів є їх носії (соціальні групи), виразники (політичні партії) та учасники реалізації: об'єднання громадян, суб'єкти суспільства та держави, – які формують власні та суспільні потреби, узгоджують і систематизують їх та проголошують як стратегічні цілі розвитку суспільства і держави.

У законодавстві України суб'єктами національних інтересів визначені:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- центральні органи виконавчої влади;
- місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- політичні партії та об'єднання політичних сил;
- об'єднання громадян, громадські організації.

Отже, у формулюванні (виявленні, артикуляції) національних інтересів беруть участь суб'єкти як державного, так і недержавного сектору. Оскільки результати визначення національних інтересів передбачають їх законодавче закріплення, відповідальними за організацію, забезпечення і здійснення цього процесу мають бути вищі суб'єкти державної влади – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів.

Каталізаторами, рушіями процесу визначення національної ідеї та національних інтересів можуть бути: впливові політико-економічні групи; політичні партії,

об'єднання, рухи; авторитетні громадські організації, об'єднання громадян. Усі вони є представниками певних цільових груп - носіїв специфічних групових інтересів.

Реалізація національних інтересів покладається насамперед на виконавчі органи влади (Уряд, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи державної влади) та органи місцевого самоврядування.

Усі перелічені суб'єкти можуть бути об'єктами загроз – тобто такого впливу зовнішніх чинників (або їх власної поведінки), який робить їх діяльність неможливою або малоефективною.

Може бути прямий або опосередкований вплив на суб'єкта інтересів з метою його усунення (ліквідації) або примусу до відмови від дотримання або реалізації визначених інтересів.

Прикладами такого впливу можуть бути:

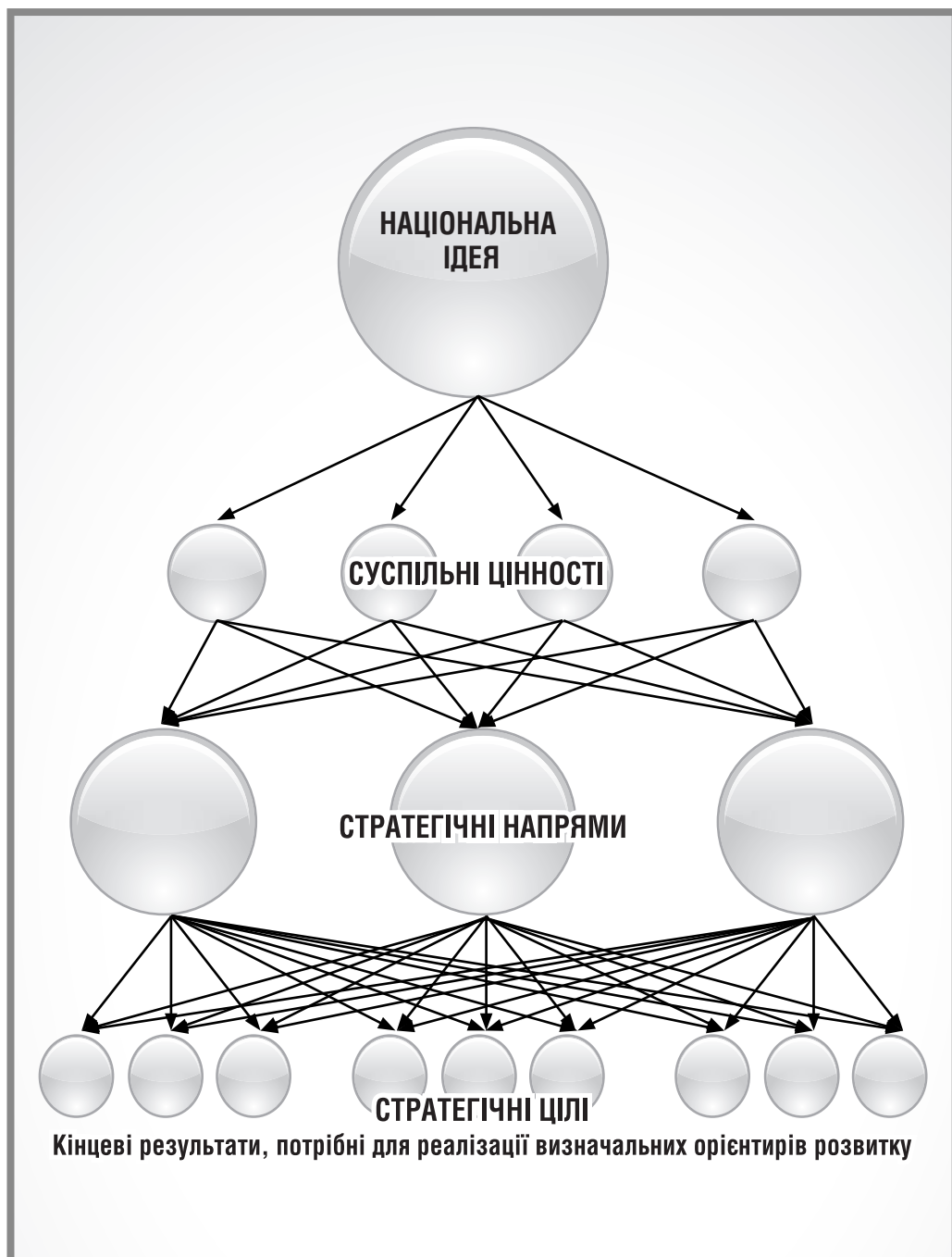
- фізичне знищення, ушкодження, залякування ключових представників державної влади, членів сімей і близьких з метою відсторонення від процесів прийняття рішень та їх реалізації;
- втягування осіб, які приймають рішення, до корупційних схем, їх шантаж, підкуп з метою спотворення політичних рішень або гальмування процесу їх реалізації;
- втягування Парламенту, Уряду в той чи інший спосіб у безплідні політичні дебати, що призводить до відволікання їх від процесу визначення цілей і пріоритетів, створює штучні перешкоди процесу забезпечення їх реалізації (гальмування прийняття державного бюджету, певних законів тощо).

Таким чином, визначення ключових суб'єктів національних інтересів є важливою складовою процесу формування політики забезпечення національної безпеки.

Предмет національних інтересів

Національні інтереси мають бути представлені у вигляді сукупності стратегічних цілей, що визначають потрібні кінцеві результати задоволення життєво важливих суспільних цінностей (базових потреб). Така сукупність має зрозумілий сенс і означає намір суспільства, держави забезпечити поступовий, безпечний розвиток у напрямі досягнення бажаного стану (параметри якого визначені стратегічними цілями) завдяки солідарним, збалансованим і скоординованим зусиллям усіх своїх суб'єктів.

Стратегічні цілі – як предмет національних інтересів – є похідними від такого поняття, як суспільні цінності, які, своєю чергою, розкривають зміст національної ідеї. Технологічно процес їх визначення формується за принципами побудови “дерева” цілей.

ПРОЦЕС ПОБУДОВИ “ДЕРЕВА” СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ

Метою цього процесу є деталізація національної ідеї до рівня складових, які конкретизують параметри бажаного стану суспільства, держави та стосовно яких можна визначити конкретні завдання шляхом подовження деталізації (див. вірзку “*Приклад трансформації визначальних орієнтирів розвитку України у стратегічні цілі*”).

Процес визначення стратегічних цілей є значною мірою суб’єктивним. Проте, існують певні принципи формулювання стратегічних цілей, яких бажано дотримуватися:

- формулювання цілі має відбивати суть потреби, проблеми, характеризувати бажаний результат, орієнтувати виконавців на його досягнення;
- формулювання цілі не повинне жорстко передбачати спосіб її досягнення, не обмежувати формування альтернатив і неупереджений їх розгляд;
- формулювання цілі має, наскільки це можливо, служити абсолютною, а не відносною характеристикою бажаного результату; в ній має бути закладений не дух змагання з потенційним суперником, а спрямованість на досягнення потрібного результату;
- цілі-орієнтири мають формулюватися у зрозумілих, загальноприйнятих, бажано, стандартних термінах, не допускати словесної еквілібристики.

Варто уникати надмірних подробиць у формулюваннях цілей, що робить їх громіздкими, не зрозумілими, а в ряді випадків, і помилковими; для скорочення формулювання стратегічної цілі подробиці можна викладати в пояснювальному розділі або в поясненні (додатку) до самого формулювання.

ПРИКЛАД ТРАНСФОРМАЦІЇ ВИЗНАЧАЛЬНИХ ОРІЄНТИРІВ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ У СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	
Як сукупність визначальних орієнтирів розвитку України (певний заміник національної ідеї) на сучасному етапі використані положення Конституції: Україна є суверенною, незалежною, унітарною, демократичною, соціальною, правовою державою.	
ПОЛОЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ	ЗМІСТ ВИЗНАЧАЛЬНИХ ОРІЄНТИРІВ РОЗВИТКУ ЯК БАЖАНИХ ПАРАМЕТРІВ СУСПІЛЬСТВА, ДЕРЖАВИ
Україна є суверенною, незалежною державою	• готовність і здатність самостійно вирішувати життєво важливі питання – наявність у держави політичної волі, інтелектуального потенціалу та інституційних спроможностей для системного аналізу та прийняття рішень з комплексного врегулювання соціальних, економічних, зовнішньополітичних, екологічних, воєнних та інших проблем; • здатність до відстоювання суверенітету та незалежності – наявність міцного потенціалу (економічного, соціального, воєнного) для захисту суверенітету та незалежності за умов реальних чи потенційних спроб втручання у внутрішні справи; • самоповага – взаємоповага громадян і держави, турбота обох суб’єктів за стан справ усередині країни, її місце та роль у світовій спільноті; • повага до України з боку іноземних країн – високий імідж країни, бажання бачити в ній партнера, налагодження взаємовигідних відносин України з іноземними країнами, міжнародними організаціями.

Україна є унітарною державою

- **наявність єдиного нормативно-правового поля** – єдині Конституція, закони, система судочинства;
- **єдність і цілісність управлінської системи** – єдина система органів державного управління, що поєднує централізацію і децентралізацію у здійсненні державної влади; дієздатність та ефективність центральної влади забезпечується та доповнюється розвинутою системою самоврядування;
- **єдність і цілісність адміністративно-територіального устрою** – єдине громадянство, єдина та неподільна територія; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, культурних традицій.

Україна є демократичною державою

- **громадянське суспільство** – пріоритет суспільства перед державою; високий рівень культури та толерантності суспільства; повага до прав і свобод національних меншин; наявність інститутів громадянського суспільства (незалежних засобів масової інформації, незалежної адвокатури, громадських організацій, об'єднань громадян); громадянська активність, здатність до самоорганізації, готовність до відповідальності за стан справ;
- **ефективні партнерські стосунки між суспільством і владою** – покладання на державу функцій, що їх не в змозі ефективно виконати само суспільство; достатні інституційні спроможності державного апарату; ефективні механізми взаємодії між суспільством і державою; здатність спільно вирішувати складні питання та готовність до цього; демократичний контроль над діяльністю держави та відповідальність влади перед суспільством;
- **консолідація суспільства** – наявність суспільних цінностей, стратегічних цілей, програм їх досягнення, здатних об'єднати зусилля різних груп інтересів українського суспільства; відсутність конфронтаційних розбіжностей між ними; наявність дієвих каналів і механізмів комунікації; толерантність, здатність до пошуку компромісів.

Україна є соціальною державою

- **головні цінності** – людина, її права, свободи, добробут, наявність мотивів і можливостей для розвитку;
- **забезпеченість соціальних потреб** – пріоритетність соціальних цінностей над політичними та економічними інтересами; високий інтелектуальний потенціал суспільства та його розвиток; конкурентоспроможна та спрямована на забезпечення добробуту економіка; подолання бідності та соціальний захист верств населення, яким потрібна допомога; соціальна справедливість; рівний доступ соціальних благ (освіта, охорона здоров'я, житло, пенсійне забезпечення).

Україна є правовою державою

- **дотримання принципу верховенства права** – висока якість законів, у яких фундаментальні права і свободи людини закріплені як базові стандарти взаємовідносин людини, суспільства та держави; рівність усіх (як фізичних, так і юридичних осіб, включаючи державу) перед законом, повага до нього; ефективні механізми забезпечення свобод і прав людини насамперед у відносинах з державною владою і державними органами;
- **наявність і дієвість правових засад** – зручна, зрозуміла та дієва структура законодавства, його стабільність і відповідність міжнародному праву; здатність держави і громадськості до відновлення порушених прав і свобод; висока правова культура громадян України;
- **правовий захист** – наявність незалежної судової системи; дієвість інструментів і механізмів правового захисту; рівний доступ до них громадян і держави; здатність держави захищати права громадян і національні інтереси України за кордоном у межах міжнародного права.

Виходячи з аналізу бажаних параметрів суспільства, держави, зовнішніх тенденцій і чинників, а також оцінки внутрішньої ситуації, можна сформулювати наступні (як приклад) **стратегічні напрями та цілі розвитку України**.

1. Побудова в Україні ефективної держави, сила якої ґрунтується на перевагах громадянського суспільства

- чіткий розподіл функцій, відповідальності, дієві зв'язки між громадськістю та владою;
- економічно необтяжливий державний апарат, здатний ефективно виконувати функції надання громадськості якісних управлінських послуг, правового та соціального захисту, забезпечення безпеки людини, суспільства, держави;
- відкритість органів влади, наявність дієвої системи демократичного контролю над владою;
- наявність кодифікованої, гармонізованої з міжнародним правом нормативно-правової бази як необхідного та достатнього правового ресурсу діяльності суспільства та держави із забезпечення стійкого розвитку;
- незалежність судів та рівний доступ усіх суб'єктів суспільства до судового захисту;
- ефективний адміністративний поділ України (включаючи структуру та механізми взаємодії центру та регіонів) – з урахуванням управлінських, господарських, етнічних та інших аспектів;
- збалансований регіональний розвиток.

2. Досягнення європейських стандартів якості життя громадян і безпеки довкілля

- реалістичність прожиткового мінімуму, рівень якого має задовольняти зростаючі життєві потреби людини;
- мінімальна заробітна плата – не менше трьох прожиткових мінімумів;
- мінімальна пенсія – не менше прожиткового мінімуму;
- рівень безробіття – не вище 4% за методологією МОП;
- позитивна динаміка демографічних процесів у регіонах і в Україні в цілому;
- державна підтримка розвитку середнього класу, наявність стимулів для становлення й розвитку малого та середнього бізнесу;
- співвідношення доходів найбідніших і найбагатших верств населення – не вище 1:10;
- доступність системи споживчого кредитування, соціального житла, якісних освіти та медицини;
- доступність інформації, культурних надбань, забезпеченість інформаційно-культурного простору країни якісним, насамперед, національним продуктом;
- відсутність вимушеної дитячої праці, безпритульності;
- наявність системи адресної, зручної для громадян соціальної допомоги;
- відповідність європейським нормам екологічних стандартів на виробництві, транспорті, в сільському, комунальному господарстві.

3. Створення в Україні міцної економіки, яка здатна забезпечити внутрішні потреби та стійкий розвиток країни, має ефективні міжнародні коопераційні зв'язки та конкурентні переваги на світових ринках

- насиченість внутрішнього ринку України, насамперед, вітчизняною продукцією;
- наявність і раціональний баланс фінансових, природних, енергетичних ресурсів, обсяги яких є достатніми для стійкого розвитку, диверсифікація джерел надходження ресурсів;
- інноваційна модель розвитку української економіки, її гармонійна структура (за галузями, регіонами, масштабами, формами власності), високий рівень інвестицій в розвиток людського потенціалу, науки, освіти, пріоритетний розвиток економіки на проривних напрямках, темпи зростання ВВП на рівні не нижче середньоевропейських;
- конкурентоспроможність вітчизняної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках, захищеність вітчизняного товаровиробника за умов дотримання вимог конкуренції;
- інвестиційна привабливість України для стратегічних інвесторів;
- міцна національна виробнича база, кооперація українських суб'єктів економічної діяльності в рамках транснаціональних компаній.

4. Утвердження України як повноправного члена європейської і світової спільноти, економічно розвинутої, впливової, сильної держави, здатної захистити свої національні інтереси

- стабільність міжнародних позицій України, позитивний міжнародний імідж, гнучкі механізми їх підтримки;
- пріоритетність партнерських відносин з ЄС, повномасштабна участь України в його проектах у різних сферах; у перспективі – вступ до ЄС;
- безпечний баланс сил та інтересів у євразійському регіоні, поширення та поглиблення партнерських відносин з Росією та іншими країнами СНД, перетворення України на активного учасника діалогу Схід-Захід;
- ефективні партнерські відносини з іншими країнами, що сприяють просуванню політичних та економічних інтересів України;
- активна участь у діяльності глобальних і регіональних міжнародних організацій, гідний внесок в їх діяльність і впливовість у прийнятті ними рішень;
- мінімізація негативного впливу нелегальної міграції, створення із сусідніми країнами єдиного речовинного простору;
- захищеність прав українських громадян і юридичних осіб за кордоном, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом;
- дієвість контактів з українською діаспорою та вихідцями з України, відстоювання їх прав і свобод.

5. Створення раціональної за структурою, можливостями та ресурсами системи забезпечення національної безпеки, здатної до комплексного запобігання і протидії актуальним для України загрозам в інтересах громадянина, суспільства, держави

- достатній рівень глобальної і регіональної безпеки, у зміцненні якої Україна робить гідний внесок шляхом активної участі в миротворчій діяльності ООН, в євроатлантичній та європейській системах колективної безпеки за умов дотримання її національних інтересів;
- наявність надійних зовнішніх гарантій безпеки України від посягань на її незалежність, суверенітет, територіальну цілісність;
- наявність сучасних, економічно необтяжливих Збройних Сил, здатних у взаємодії із зовнішніми гарантами безпеки забезпечити обороноздатність країни;
- наявність системи забезпечення внутрішньої безпеки, що охоплює захист державного устрою та правопорядку, економічні, енергетичні, екологічні, техногенні, міграційні, демографічні, соціальні аспекти;
- надійна захищеність інформаційного простору, що забезпечує протидію деструктивним інформаційним впливам та імунітет суспільства до них;
- баланс демократизації та ефективності структур безпеки

Об'єктами загроз можуть бути як самі стратегічні цілі, так і всі складові процесу їх формування (виявлення, формулювання, узгодження, визначення пріоритетів) – з метою зміни (спотворення) орієнтирів діяльності суспільства, держави, спрямування дій в помилкових напрямках, виснаження обмежених ресурсів. Наприклад:

- штучне створення суспільної напруженості навколо питань зовнішньополітичного курсу, що змушує владу вдаватися до заходів на користь лобістських груп (які відстоюють корпоративні інтереси або інтереси інших держав) і на шкоду визначеним національним інтересам України;
- цілеспрямована дезінформація стосовно напрямів розвитку в окремих галузях, лобіювання привабливих, але недостатньо обґрунтованих проєктів, що може призвести до помилкових економічних рішень, негативного відхилення від світових стандартів, несвоечасних і нецільових витрат коштів та інших ресурсів, руйнування економічного та інтелектуального потенціалу країни;
- недостатня увага влади до обґрунтування та визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку, що може призвести до негативних наслідків, аналогічних зазначеним вище.

Урахування цих аспектів є актуальним для України в її трансформаційному стані – за умов, коли стратегічні цілі мають бути основою вибору способів виходу з кризи (моделей державного устрою, реструктуризації економіки, зовнішньополітичних орієнтирів тощо).

Обрання таких орієнтирів має за мету задати напрям соціально-економічного розвитку, виведення країни на рівень світових стандартів добробуту, а помилки з їх вибором негативно впливають на стан і перспективи такого розвитку.

Процес реалізації національних інтересів

Складові процесу і способу реалізації національних інтересів також можуть бути об'єктами загроз. Під способом реалізації національних інтересів розуміється сукупність методичних, технологічних, організаційних засобів і ресурсів, потрібних для досягнення стратегічних цілей. Його складовими є:

метод – теоретично обґрунтована сукупність прийомів отримання потрібного результату;

технологія – сукупність взаємопов'язаних і готових для практичної реалізації прийомів отримання потрібного результату з використанням певних засобів;

організаційно-виконавча система (ОВС) – сукупність органів адміністрування процесу реалізації національних інтересів (програм, планів) і суб'єктів-виконавців програмних (планових) завдань;

ресурсне забезпечення – засоби, що забезпечують можливість практичної реалізації технології отримання потрібного результату; до видів ресурсного забезпечення належать: нормативно-правове, організаційне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне.

Можуть бути створені умови, за яких обраний процес, спосіб реалізації національних інтересів не призводять до бажаного результату або виявляються зовсім неможливими. Наприклад:

- інституційна неспроможність органів влади управляти процесами соціально-економічного розвитку (в т.ч. розвитку ЗС) в умовах жорстких ресурсних обмежень;
- наявність бар'єрів, що обмежують доступ суб'єктів економічної діяльності до передових технологій;
- запровадження країнами-конкурентами політичних, технічних та економічних бар'єрів, що обмежують вихід вітчизняних товарів (зокрема, озброєнь) і послуг на зовнішні ринки;
- відсутність (виснаження) запасів природних ресурсів та обмеження доступу до зовнішніх джерел їх постачання;
- штучне створення іміджу країни як ненадійного партнера, що призводить до блокування країни від партнерів, обмеження доступу до ресурсів, ринків збуту товарів тощо.

Виходячи з нерозривного зв'язку між процесами реалізації національних інтересів і забезпечення національної безпеки, можна стверджувати, що загальнодержавні концепції, стратегії, програми і плани обов'язково повинні містити безпекові аспекти – заходи із запобігання негативним чинникам та їх нейтралізації. Своєю чергою, аналогічні документи сектору безпеки мають бути спрямовані на створення безпечних умов виконання програм соціально-економічного розвитку.

Цілі і способи їх реалізації, визначені в державних концепціях, стратегіях, програмах, планах розвитку, доцільно розглядати як головні об'єкти захисту – як такі, що складають найбільш повний перелік об'єктів загроз. З цього, зокрема, випливає важливий висновок про те, що **забезпечення національної безпеки має починатися вже на етапі розробки відповідних концепцій, стратегій і програм соціально-економічного розвитку, в яких розробниками (в т.ч. міністерствами, відомствами “загальної компетенції”) мають бути передбачені заходи із захисту процесів виконання програмних завдань від негативних чинників.**

Визначення пріоритетів

Пріоритет – це перевага певної цілі, результату, способу, напряду дій над іншими. Пріоритети, що визначаються під час планування певного процесу поділяються на *політичні* та *технологічні*.

Політичні пріоритети визначаються на етапах формування концепції і стратегії та відбивають, *по-перше*, уявлення певних суб'єктів процесу планування про перевагу певних стратегічних напрямів, цілей, *по-друге*, готовність як політичного керівництва держави, так і суспільства до ризиків, обмежень і втрат, пов'язаних з таким вибором пріоритетів.

Визначенню та використанню політичних пріоритетів притаманні характерні помилки. Часто спостерігаються спроби на підґрунті цих пріоритетів здійснити розподіл бюджетних ресурсів. Проте, *на концептуальному і стратегічному етапах ще відсутні достатні дані про способи реалізації стратегічних цілей, немає достатнього уявлення про питому вагу витрат на реалізацію відповідних напрямів (заходів) у “пакеті” бюджетних пропозицій.*

У багатьох випадках для визначення політичних пріоритетів і розподілу бюджетних витрат користуються попереднім досвідом, у т.ч. з визначення узагальнених фінансових показників (відсоткових часток видатків на соціальне забезпечення, оборону, науку, освіту тощо). Якщо такі розрахунки базуються на статистиці, яка відбиває попередні (не завжди позитивні) тенденції бюджетного процесу і процесу соціально-економічного розвитку минулих років, то *такий підхід до визначення структури державного бюджету зумовлює закріплення негативних тенденцій і не сприяє покращенню процесів розвитку.*

Отже, на етапі формування концепцій і стратегій зарано визначати остаточний розподіл бюджетних ресурсів: це може бути зроблено лише приблизно, орієнтовно – у вигляді рамкових умов можливих ресурсних видатків, їх обмежень, які потім будуть уточнюватися.

Більш детально обґрунтування пріоритетів і ресурсних потреб відбувається на етапі формування конкретних програм і планів. На цьому етапі не лише розраховується вартість тих чи інших заходів, але й детально визначаються їх часова послідовність, технологічна насиченість, а на підґрунті цього та з урахуванням згаданих політичних пріоритетів – оцінюються потреби в коштах.

Таким чином, *технологічний пріоритет* – це економічно обґрунтована готовність надати перевагу тим чи іншим стратегічним напрямам, цілям, способам їх реалізації. Технологічні пріоритети відбиваються в обсягах ресурсів. Ці пріоритети визначаються на етапі розробки програм, під час докладного розгляду питань вибору способів реалізації проміжних і кінцевих результатів, коли з'ясовується технологічна насиченість, складність цих способів.

На практиці, в окремих випадках, якщо розробка певних стратегії і програми здійснюється однією досить досвідченою організацією (групою), процеси визначення політичних і технологічних пріоритетів можуть об'єднуватися. Але таке об'єднання може відбуватися не раніше, ніж на етапі ресурсного та часового узгодження напрямів і заходів реалізації стратегічних цілей.

2. АНАЛІЗ ЗАГРОЗ

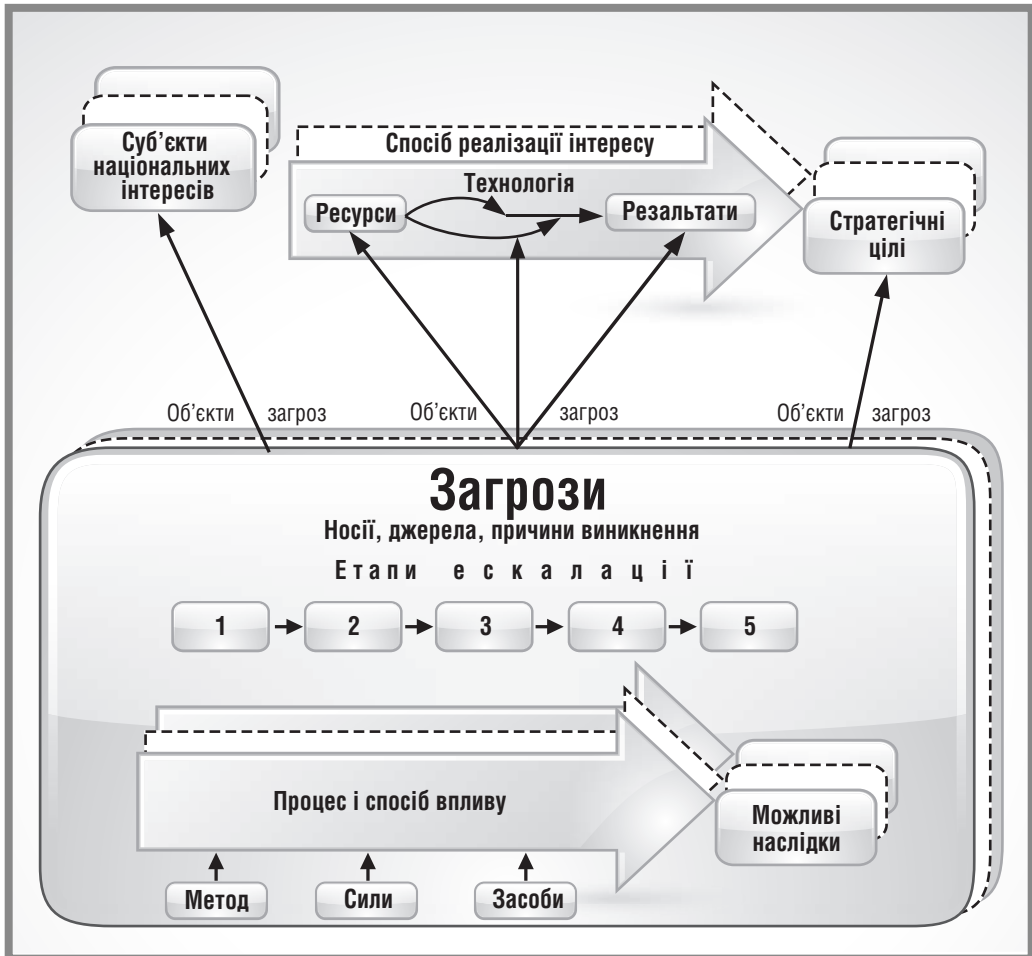
Підґрунтям визначення загроз є аналіз геополітичної ситуації, її динаміки і тенденцій, збігу та розбіжності національних інтересів та інтересів інших сторін.

Результатами аналізу загроз мають бути: опис сценаріїв і ситуацій ескалації і проявів загроз, максимально конкретне визначення сил, засобів і способів реалізації загроз, оцінка їх пріоритетності з точки зору впливу на національні інтереси.

Загроза національній безпеці – фактор (сукупність факторів), вплив якого (яких) призводить до повного або часткового унеможливлення реалізації національних інтересів. **Ризик** – можливість (вірогідність, імовірність) завдання шкоди національним інтересам. У відповідних контекстах ризик може розумітися як міра вірогідності, масштабу загрози або ефективності захисних заходів.

З метою забезпечення комплексності аналізу загроз, інформаційного збігу результатів виконання окремих завдань, зручності процедур, а також переходу до наступного етапу – формування системи захисту, – доцільно задати певну структуру аналізу загроз, предметами якого є: (а) *об'єкт загрози*; (б) *носії загрози*; (в) *джерела, причини її виникнення*; (г) *динаміка ескалації*; (д) *спосіб впливу*; (е) *можливі наслідки впливу загрози*.

СТРУКТУРА ЗАГРОЗ



а. Об'єкти загроз – визначаються через їх спрямованість на:

- суб'єктів національних інтересів;
- предмет інтересу (стратегічні цілі);
- процес, спосіб реалізації інтересу (складові процесів планування та реалізації програм, планів, вибір методу, технології, реалізації національних інтересів, організаційно-виконавчу систему, ресурсне забезпечення).

б. Носії загроз – суб'єкти (держави, організації, особи), цілі яких суперечать національним інтересам України, а їх дії можуть негативно вплинути на носіїв, предмет і процес реалізації національних інтересів. Виявлення носія загрози може значно полегшити наступний аналіз. Від відповіді на питання “хто (що) загрожує?” великою мірою можуть залежати відповіді на інші питання: якими є джерела загрози? що (хто) є об'єктом загрози? чи має носій загрози приховані наміри? яким є потенціал загрози?

Україна як суб'єкт міжнародних відносин існує в певному оточенні, що складається із суб'єктів (держав, їх союзів, міжнародних організацій, недержавних утворень) з власними інтересами. Спектр взаємозв'язків з цими суб'єктами є дуже різноманітним: від звичайного співіснування, співробітництва та партнерства до конкуренції і ворожості.

Аналізу мають бути піддані як зовнішні, так і внутрішні суб'єкти. Наявність кількох внутрішніх впливових гравців (наприклад, фінансово-економічних груп, політичних рухів, партій, організацій), розбіжності корпоративних інтересів з національними ускладнює ситуацію всередині країни (наприклад, виникнення сепаратистських настроїв, розпалювання ворожнечі, громадянської війни) – отже, становить загрозу.

Особливо складним є виявлення та аналіз недержавних суб'єктів загроз, наприклад, терористичних, злочинних організацій, нелегальних посередників у торгівлі озброєннями тощо. Вони та їх діяльність перебувають переважно в “тіні”, проте, як правило, мають корупційну мережу в керівних органах міжнародних організацій, органах державної влади і спецслужбах певних держав і завдяки цьому можуть максимально нейтралізувати дії проти себе.

в. Причини виникнення загроз – протиріччя між цілями різних суб'єктів, способами їх реалізації. Джерелами протиріч є умови, що призводять до їх появи. Існування кожного суб'єкта (людини, суспільства, держави) пов'язане з реалізацією його взаємовідносин з іншими суб'єктами соціального та об'єктами природного оточення. Наявність релігійних, етнічних, культурних, поведінкових особливостей, звичок, традицій може відбитися на ускладненні цих взаємозв'язків і перетворитися на протиріччя, напруженість, конфлікти.

Виявленню причин загроз може сприяти аналіз (а) мотивів, намірів і можливостей з реалізації відповідних цілей носія загрози; (б) характеру його відносин

з Україною та її окремими суб'єктами; (в) уразливих зон у системах реалізації національних інтересів та забезпечення національної безпеки України.

Ще під час визначення та реалізації національних інтересів, стратегічних цілей розвитку України є необхідним аналіз як внутрішніх потреб, так і світових тенденцій розвитку, інтересів міжнародних політичних та економічних гравців. З окремими з них, як зазначалось, у України можуть бути дружні взаємини, з іншими – партнерські, з третіми – конкурентні або навіть ворожі.

При цьому, інституційна слабкість держави, політична нестабільність, високий рівень корупції, незавершеність пошуку консенсусу навколо цілей, напрямів і способів реструктуризації економіки, реформування сектору безпеки та інших сфер життєдіяльності, відсутність обґрунтованої і сприйнятої суспільством стратегії розвитку можуть розглядатися певними суб'єктами як причини для обмеження співробітництва з ненадійним партнером або як мотиви зазіхання на її суверенітет і територіальну цілісність, впливу на формування української політики та підпорядкування її власним інтересам.

Загрози можуть мати (і, як правило, мають) як зовнішні, так і внутрішні джерела походження. Прикладами можуть бути: неспроможність держави впоратися з поширенням масштабів економічного рейдерства, неефективна податкова та регуляторна політика держави, що не стимулюють вітчизняних виробників і гальмують надходження іноземних інвестицій; низька виконавська дисципліна в державному апараті; неефективність механізмів контролю та відповідальності; висока корумпованість органів влади; відсутність координації дій структур забезпечення воєнної безпеки, захисту від надзвичайних ситуацій і відповідних центральних і місцевих органів влади.

Навіть неадекватне усвідомлення владою зовнішніх процесів (які за інших умов можуть не загрожувати негативним впливом на національні інтереси) може вважатися одним із різновидів внутрішніх загроз, оскільки зумовлює перетворення цих процесів на негативні чинники. Наприклад, викривлені оцінки кон'юнктури зовнішніх ринків, поведінки конкурентів, тенденцій виснаження світових запасів енергоресурсів перетворюються на політичні помилки, що зумовлюють кризові явища у промисловості, зовнішній торгівлі, енергетиці.

Важливе місце у виявленні джерел загроз має аналіз “фонової” ситуації. Наприклад, причинами напруженості в зонах “заморожених конфліктів” (зокрема, Придністров'я, Нагорний Карабах тощо) вважаються протиріччя між певними політичними силами навколо влади та контролю над територіями. Але передумовою реалізації амбіцій певних політичних сил є практика використання релігійних та етнічних особливостей соціальних груп як засобу доступу до певних ресурсів: політичних (представництво в органах влади), матеріальних (права власності на нерухомість, землю), соціальних (освіта, медичне забезпечення) тощо. На такі зони можуть перетворитися й окремі регіони України.

З цієї точки зору, відсутність відчутного прояву багатьох загроз у деяких перехідних країнах, зокрема, в Україні, не має вводити в оману. В умовах політичної нестабільності та економічної кризи відбувається, як правило, “тіньове” накопичення протиріч та їх передумов: існує хабарництво, зростають і набувають нових форм наркобізнес, організована злочинність, нелегальна міграція, правопорушення серед молоді, поширюється діяльність деструктивних політичних сил, нетрадиційних релігійних організацій тощо. Хвороби суспільства перетворюються на живильне середовище для виникнення та поширення небезпечних подій та явищ: масові страйки, безлад, екстремізм, насильство, громадянські війни.

2. Динаміка ескалації загроз. Розгляд динаміки ескалації загроз має важливе значення, оскільки на кожному з цих етапів носії загроз застосовують специфічні способи, залучають різні сили та засоби. Це вимагає від суб’єкта, що захищається, використання відповідних та адекватних за силами та засобами контрзаходів.

Динаміку ескалації загроз у будь-якій сфері можна представити як послідовність наступних етапів (станів сторін):

етап 1 – зародження протиріч. Цілі та наміри сторін ще відкрито не суперечать одні одним, але вже накопичуються умови, які можуть призвести до виникнення протиріч;

етап 2 – наростання напруженості. Протиріччя між цілями сторін є вже очевидними, суперечливі способи досягнення цілей вже реалізуються, сторони починають протидіяти одна одній, наслідки цього ще не є відчутними або можуть бути мінімізовані, але сторони (одна зі сторін) ризикують зазнати суттєвої шкоди;

етап 3 – початок прояву загрози (передконфліктна ситуація). Протиріччя та напруженість у відносинах сторін перетворюються на діючий фактор, який починає впливати на національні інтереси, їх носіїв; способи реалізації цілей носіїв інтересів і загроз уже починають негативно впливати один на одного; результати цього впливу є неприйнятними для однієї або обох сторін; але ще існує можливість (у т.ч. через вплив третіх сторін) досягти порозуміння між ними;

етап 4 – виникнення та розвиток (ескалація) конфлікту. Протиріччя між сторонами вже не можна усунути; внаслідок цього сторони реалізують свої цілі вусупереч одна одній, у т.ч. силовими засобами;

етап 5 – завершення конфлікту (постконфліктна ситуація або перехід до “нейтрального” стану – співробітництва або співіснування сторін). Конфлікт уже врегульований; інтереси сторін і способи їх дій вже не є суперечливими, що однак не виключає втрат для однієї чи обох сторін. Можливі ситуації, коли конфлікт “начебто врегульований”, але протиріччя до кінця не усунуті, що означає консервацію ситуації на рівні другого чи третього етапів (“заморожені” конфлікти) та не усуває ризику нової ескалації загрози.

Звичайно, виокремлення зазначених етапів є досить умовним і пропонується винятково для цілей аналізу. Реальне життя є набагато різноманітнішим (особливо з урахуванням постійного взаємного впливу в координатах “інтерес – загроза – захист”), ніж набір ситуацій, які можна описати за допомогою пропонованої схеми. Тим більше, що на практиці ці етапи досить тісно перехрещуються, а вирізнити переходи між ними дуже складно. Тому на додаток до зазначених етапів можуть використовуватися характеристики для визначення “проміжних” етапів: імовірність переходу загрози з етапу до етапу; наявність потенційної можливості (ризик) виникнення протиріч, загроз; перманентна ескалація протиріч, загроз, конфлікту тощо.

Проте, незважаючи на зазначену умовність виокремлення етапів ескалації загроз, використання такої схеми має велике практичне значення. Це дає можливість передбачити потребу залучення специфічних сил і засобів для запобігання (на перших етапах) і протидії (на 3-4 етапах) загрозам. Недостатня увага до початкових етапів призводить до того, що сторона, яка піддається загрозі, змушена залучати більші сили, засоби, ресурси, відволікаючи їх від інших важливих сфер життєдіяльності суспільства.

д. Процес і спосіб реалізації загроз – дія чи послідовність дій носія загрози, що може завдати шкоди національним інтересам, їх суб'єктам, процесу їх реалізації. Попередній аналіз об'єктів і носіїв загроз дає змогу оцінити потенціал загрози, спрогнозувати способи їх впливу: методи, залучені сили, засоби та, в кінцевому підсумку – визначити потрібні заходи, сили та засоби протидії.

Способи реалізації загроз, зокрема, залучені сили та засоби, є специфічними на кожному із зазначених етапів ескалації загроз. Вони можуть мати політичний, економічний, воєнний, екологічний, соціальний, інформаційний або (та найчастіше) комплексний характер.

Найбільш загрозливими способами впливу на національні інтереси, як це визнається зараз світовою спільнотою, є згадані вище тероризм, нелегальна міграція, забруднення довкілля, а також розповсюдження зброї масового ураження, нелегальна торгівля (людьми, наркотиками, зброєю), корупція, політичний екстремізм у різних їх проявах.

е. Можливі наслідки впливу загроз – негативні зміни або відсутність бажаних позитивних змін у реалізації національних інтересів. Наслідки, як і характер загроз, можуть мати, наприклад, політичний (погіршення стосунків з іншими країнами, позбавлення державного суверенітету), економічний (виснаження валютних, матеріальних резервів), воєнний (зниження оборонного потенціалу, анексія території), екологічний (кліматичні зміни, зниження родючості земель), соціальний (погіршення генофонду, демографічна криза), інформаційний (руйнування інформаційного простору), а найчастіше – комплексний

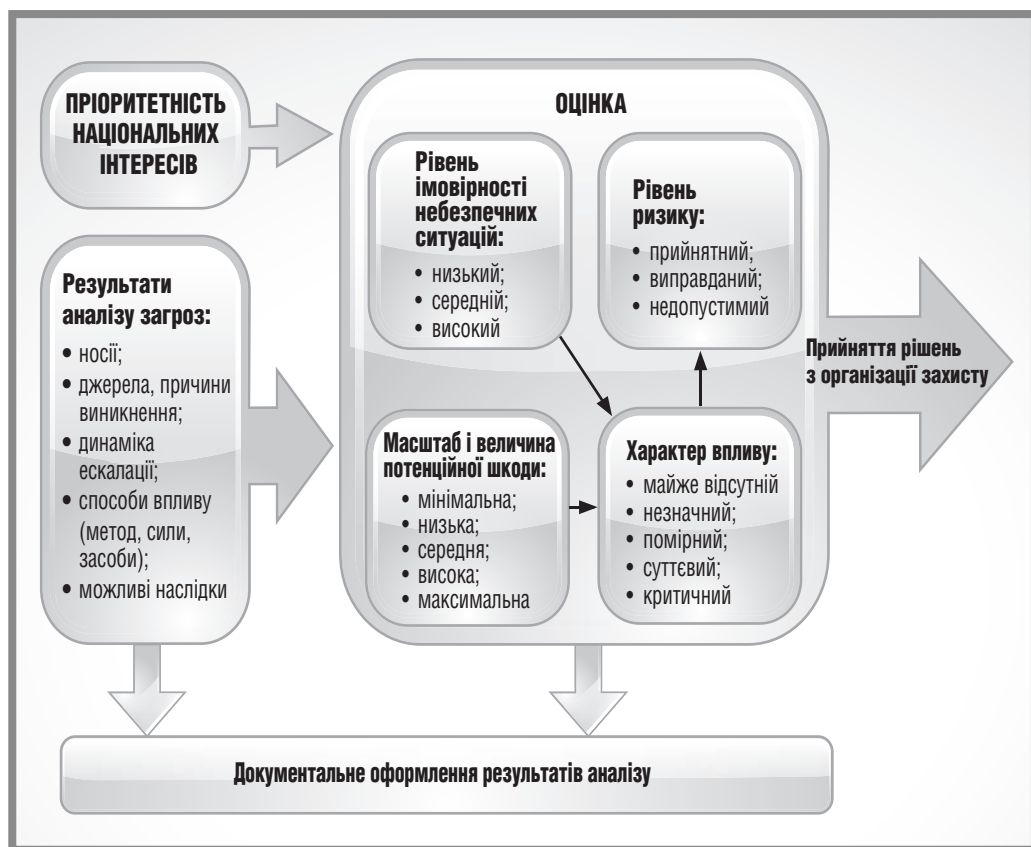
характер. На кожному з етапів ескалації вони матимуть специфічні форми, розмір, масштаби.

Аналіз ризиків

Під ризиком розуміється ймовірність заподіяння шкоди суб'єкту внаслідок навмисних або ненавмисних дій, власних або іншого суб'єкта (об'єкта). У відповідних контекстах ризик може розумітися як передчуття небезпеки, загрози, як міра вірогідності, масштабу шкоди або ефективності захисних заходів.

Усвідомлення ризиків надає людині, суспільству, державі можливість завчасно вживати заходів з їх мінімізації, тобто: своєчасно виявляти протиріччя, запобігати перетворенню їх на загрози, адекватно реагувати на їх виникнення, локалізувати небезпечні явища, конфлікти, врегульовувати їх та ліквідовувати їх наслідки. Таким чином, аналіз ризиків виступає як перехідний етап між аналізом загроз і прийняттям рішень з питань вжиття негайних заходів із забезпечення національної безпеки.

АНАЛІЗ РИЗИКІВ



Виявлення ризиків: аналізується динаміка ескалації загроз і здійснюється “сортування” їх за етапами ескалації; особлива увага надається тим загрозам, що переходять (перейшли) до етапів безпосереднього впливу на національні інтереси, їх суб’єктів, процес (способи) реалізації стратегічних цілей – *для них прогнозуються ситуації розвитку подій з урахуванням можливості комплексного впливу.* Метою є формування набору небезпечних ситуацій, що можуть призвести до ускладнення або унеможливлення реалізації національних інтересів.

Оцінка ризиків: оцінюються рівень ймовірності небезпечних ситуацій (наприклад, низький, середній, високий), масштаб і величина потенційної шкоди (наприклад, мінімальна, низька, середня, висока, максимальна), характер впливу на національні інтереси, їх суб’єктів, процес (способи) реалізації стратегічних цілей (наприклад, критичний, суттєвий, помірний, незначний, майже відсутній) та рівень ризику з урахуванням пріоритетності стратегічної цілі (наприклад, недопустимий, виправданий, прийнятний). Комплексна оцінка ризиків має враховувати пріоритетність національних інтересів. Мета – визначення важливості ризиків.

Документальне оформлення результатів аналізу: створення реєстрів стосовно кожної загрози з визначенням її динаміки; створення (в ідеалі) карти загроз і ризиків; підтримка інформаційної бази і своєчасне її оновлення. Мета – своєчасне отримання оперативної та адекватної інформації про загрози та ризики.

Виокремлення процесів аналізу загроз і ризиків зроблено штучно – з метою визначення структури кожного з них. На практиці процедури аналізу загроз і ризиків здійснюються паралельно та доповнюють одна одну – такий формат дає найбільш повну їх картину і сприяє підвищенню рівня обґрунтованості політичних та оперативних рішень із забезпечення національної безпеки.

Формальне визначення загроз (сценаріїв, ситуації) має забезпечувати безперешкодний перехід до наступного етапу – формуванню завдань і структури системи захисту.

3. ФОРМУВАННЯ (РЕФОРМУВАННЯ) СИСТЕМИ ЗАХИСТУ

Формування (реформування) системи захисту є одним з головних елементів стратегічного і програмного етапів розробки державної оборонної політики. Воно охоплює такі завдання, як визначення функціональної та організаційної структур системи та оцінку ресурсних потреб.

3.1. ФОРМУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ

Розвиток ситуації на кожному з етапів ескалації загроз залежатиме від того, якою мірою вдасться протистояти впливу загроз і мінімізувати ризики, тобто забезпечити потрібний рівень безпеки. Тому вплив загроз має розглядатися в поєднанні з функціями захисту від них, тобто як результат взаємодії і

взаємовпливу механізмів реалізації інтересів, загроз і функціонування системи забезпечення національної безпеки.

На кожному етапі ескалації загрози для відповідних пар “інтерес – загроза”, враховуючи вимоги до потрібного рівня безпеки, специфіку проявів і способів впливу загроз і застосованих сил і засобів, мають бути визначені функції захисту та потрібні можливості, сили та засоби, що їх реалізують.

ПРОЦЕС ВЗАЄМОВПЛИВУ ЗАГРОЗ І СИСТЕМИ ЗАХИСТУ



Вибір функціонального підходу до визначення структури системи захисту зумовлено співвідношенням між поняттями “функція”, “завдання” та “спроможність”.

Функція – спрямованість системи на здійснення певних видів діяльності (виду діяльності з визначеним діапазоном характеристик).

Завдання – настанова на виконання функції з визначенням конкретних характеристик кінцевого результату.

Спроможність – властивість системи досягати бажаного результату у виконанні певного переліку завдань з визначеними характеристиками якості в певних умовах.

Таким чином, цей підхід дозволяє визначити структуру системи захисту від загроз, яка має спроможності, що дозволяють виконувати певний діапазон завдань (а не лише конкретні). Це важливо для забезпечення гнучкості та адаптивності системи захисту.

На першому етапі ескалації загрози відбувається зародження протиріч: цілі носіїв інтересу та потенційної загрози ще відкрито не суперечать одні одним, але вже накопичуються умови, які можуть призвести до протиріч між ними (історична пам'ять, соціокультурні, релігійні відмінності тощо).

Функціями системи захисту на цьому етапі мають бути: збір даних, їх аналіз, виявлення джерел можливих протиріч, прогноз розвитку подій та оцінка ризиків, запобігання небажаному розвитку ситуації та усунення умов виникнення протиріч між носіями інтересу та потенційної загрози.

На другому етапі протиріччя та напруженість у відносинах між носіями інтересу та потенційної загрози наростають: протиріччя між їх цілями і діями вже є очевидними (наприклад, зазіхання на територію, претензії на домінуючі позиції в економічних відносинах, незадоволення політичними режимами, підозри в нарощуванні сил тощо); суперечливі способи дій вже реалізуються (економічний і військовий шпіонаж, підривна діяльність у суспільстві, точкові інформаційні диверсії тощо); сторони починають у м'якій формі протидіяти одна одній. Наслідки цього ще не є відчутними, але сторони (одна зі сторін) можуть зазнати суттєвої шкоди (погіршення іміджу держави, позицій на ринках, відносин з партнерами та союзниками тощо).

Функції системи захисту – подібні до тих, що здійснювалися на першому етапі. Зусилля зосереджуються на профілактичних заходах і заходах зменшення напруженості, запобіганні загостренню протистояння сторін, ліквідації наслідків прояву протиріч.

На третьому етапі загроза набуває відчутних форм, виникає передконфліктна ситуація: протиріччя та напруженість у відносинах сторін перетворюються на діючий фактор, який починає впливати на національний інтерес, його носіїв (політичні,

економічні та моральні втрати, відволікання ресурсів на заходи із захисту тощо); способи дій сторін (їх сили та засоби) починають негативно впливати один на одного (санкції, диверсії, масштабні навчання поблизу кордонів, мобілізаційні заходи та розгортання військ тощо). Результати цього впливу є неприйнятними для однієї або обох сторін, але ще існує можливість (у т.ч. через вплив третьої сторони) досягти порозуміння між ними.

Специфічними функціями системи захисту на цьому етапі є: виявлення початку впливу чинників, здатних завдати шкоди національним інтересам; підвищення готовності системи забезпечення безпеки, локалізація та пом'якшення передконфліктної ситуації; ліквідація наслідків впливу негативних чинників.

На четвертому етапі відбувається ескалація конфлікту, протиріччя між носіями інтересу та загрози вже не можна усунути, внаслідок чого носії реалізують власні цілі всупереч один одному, в т.ч. силовими засобами.

Головними функціями системи захисту на цьому етапі є: стримування ескалації конфлікту; протидія силам і засобам носія загрози; мобілізація сил і засобів для відстоювання національних інтересів в умовах конфлікту; ліквідація наслідків впливу загрози.

На п'ятому етапі відбувається врегулювання конфлікту або перехід до "нейтрального" стану (співробітництва або співіснування носіїв національного інтересу та усунутої загрози), протиріччя між цілями носіїв інтересу та загрози, способами їх дій вже усунуті, що не виключає втрат для однієї чи обох сторін.

Функціями системи захисту на цьому етапі є: формалізація несуперечливих відносин між носіями інтересу та усунутої загрози, забезпечення дотримання умов припинення конфлікту; ліквідація наслідків конфлікту; відшкодування наслідків, післяконфліктна відбудова; аналіз результатів розв'язання протиріч; оцінка можливості їх відновлення; запобігання відновленню протиріч.

Перехід від одного етапу ескалації загрози до наступного здійснюється за правилом "якщо ні, то...". Наприклад, якщо не вдалося попередити появу протиріч, то необхідно запобігти наростанню напруженості та перетворенню її на загрозу; якщо не вдалось уникнути конфлікту, то необхідно локалізувати його та ліквідувати наслідки. Таким чином розглядаються всі етапи ескалації загроз і, відповідно, захисту від них.

Для зручності визначення функцій захисту можуть бути сформовані їх загальна структура та перелік (запобігання, реагування, протидія, ліквідація наслідків, керівництво та координація дій, забезпечення тощо), що відповідають етапам ескалації загроз (таблиця "Структура функцій захисту від загроз") та надалі конкретизуються згідно зі специфікою відповідних предметних галузей (військова справа, зовнішні відносини, економіка, екологія, охорона здоров'я тощо).

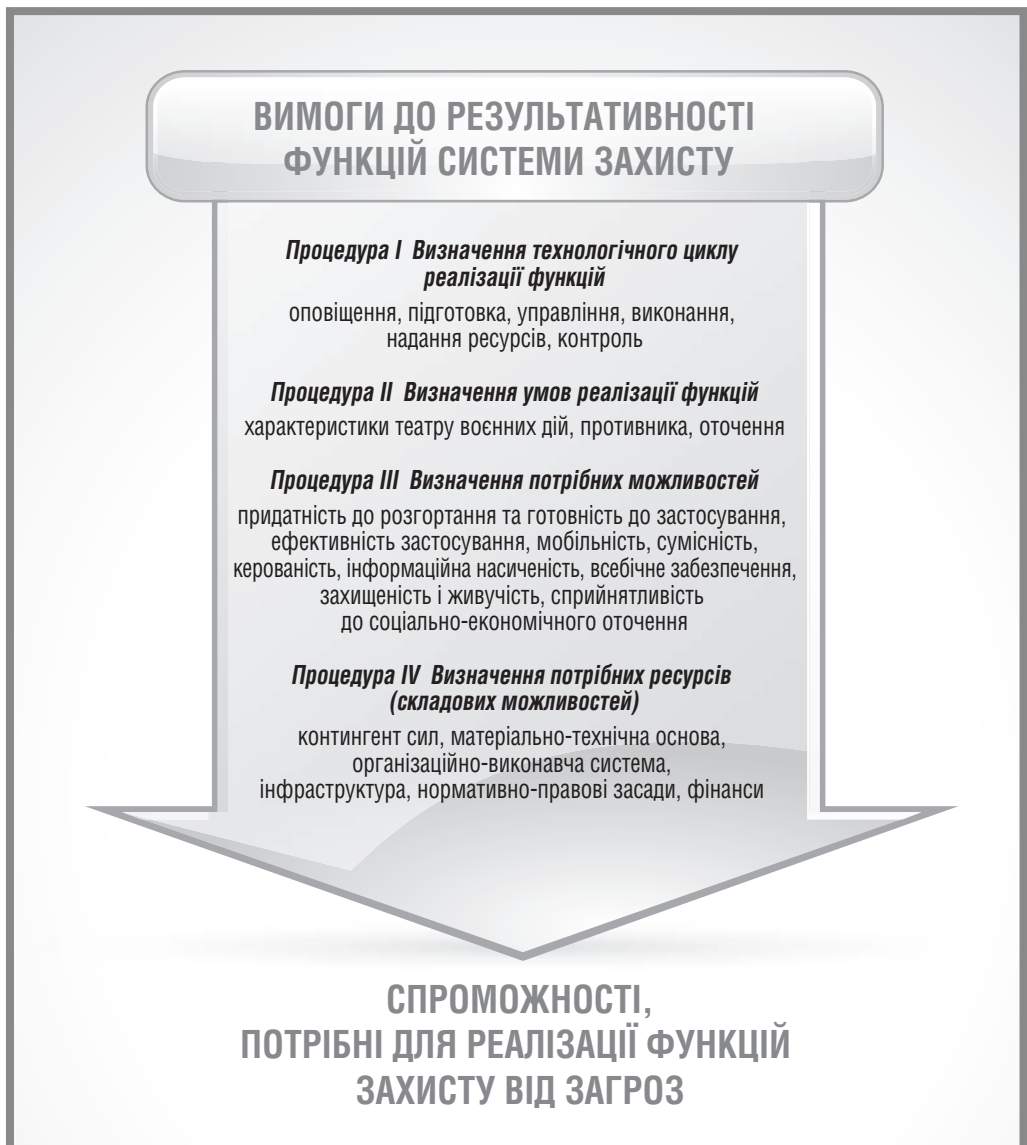
СТРУКТУРА ФУНКЦІЙ ЗАХИСТУ ВІД ЗАГРОЗ

Е т а п и е с к а л а ц і ї з а г р о з				
Етап 1 Зародження протиріч	Етап 2 Наростання напруженості	Етап 3 Прояв загрози	Етап 4 Ескалація конфлікту	Етап 5 Завершення конфлікту
Г р у п и ф у н к ц і ї з а х и с т у в і д з а г р о з				
1.1. Збір даних, їх аналіз, прогноз розвитку подій, оцінка ризиків. 1.2. Виявлення джерел протиріч. 1.3. Запобігання загостренню протиріч. 1.4. Усунення умов виникнення протиріч.	2.1. Збір даних, їх аналіз, прогноз розвитку подій, оцінка ризиків. 2.2. Виявлення причин наростання напруженості. 2.3. Вжиття заходів зі зменшення напруженості та запобігання її переростанню у відкрите протистояння з носієм загрози. 2.4. Відшкодування наслідків наростання напруженості.	3.1. Збір даних, їх аналіз, прогноз розвитку подій, оцінка ризиків. 3.2. Виявлення початку впливу чинників, здатних завдати шкоди національним інтересам. 3.3. Підвищення готовності системи забезпечення безпеки. 3.4. Локалізація передконфліктної ситуації. 3.5. Ліквідація наслідків впливу загрози.	4.1. Збір даних, їх аналіз, прогноз розвитку подій, оцінка ризиків. 4.2. Стимування ескалації конфлікту. 4.3. Розгортання сил і засобів захисту. 4.4. Протидія силам і засобам реалізації загрози. 4.5. Мобілізація додаткових сил і засобів для відстоювання національних інтересів в умовах конфлікту. 4.6. Ліквідація наслідків впливу загрози.	5.1. Збір даних, їх аналіз, прогноз розвитку подій, оцінка ризиків. 5.2. Формалізація несутеречливих відносин з носієм усунутої загрози, забезпечення дотримання умов припинення конфлікту. 5.3. Ліквідація наслідків конфлікту. 5.4. Відшкодування наслідків конфлікту, післяконфліктна відбудова. 5.5. Аналіз результатів розв'язання протиріч. 5.6. Оцінка ризиків відновлення протиріч. 5.7. Запобігання відновленню протиріч.

Спроможності

Для виконання визначених функцій система захисту повинна мати відповідні спроможності, сили та засоби їх реалізації. Їх перелік і зміст визначаються для певного набору ситуацій і залежать від спектру завдань з протидії загрозам, їх технологічної насиченості, впливу зовнішніх чинників. Процес визначення спроможностей можна представити у вигляді послідовності стандартних процедур.

ВИЗНАЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТЕЙ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ВІД ЗАГРОЗ



Процедура I – аналіз технологічного циклу реалізації потрібних для протидії загрозам функцій і заходів. Узагальнена структура технологічного циклу може мати наступний вигляд:

- *оповіщення* – своєчасне отримання даних про зміни ситуації та доведення їх до військ (вил) і населення;
- *підготовка* – укомплектування системи особовим складом і матеріально-технічними засобами, утримання системи захисту в готовності (або приведення її в готовність) до застосування; утримання запасів ресурсів та їх оновлення;
- *управління*: планування життєдіяльності, розвитку та застосування системи захисту, загальне керівництво, оповіщення військ (сил), цивільного населення, управління функціонуванням елементів системи на відповідних рівнях ієрархії, координація та організація взаємодії;
- *виконання*: безпосередня реалізація функцій системи (елементів) відповідно до планів застосування та команд управління;
- *надання ресурсів*: забезпечення системи на всіх етапах потрібними ресурсами: нормативно-правовими, організаційними, кадровими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними;
- *контроль*: визначення завдань, моніторинг їх виконання, оцінка результатів, коригування планів, оперативних завдань.

Врахування технологічного циклу реалізації функцій захисту дає змогу визначити достатній перелік завдань і, відповідно, можливостей системи захисту, що забезпечує комплексність і цілісність процесу застосування системи та досягнення нею мети – забезпечення потрібного рівня безпеки.

Процедура II – аналіз умов реалізації функцій системи. Для зручності вони попередньо можуть бути поділені на три групи:

- *характеристики театру воєнних дій* – географічні, кліматичні, екологічні та інші умови території (суші, моря, повітряного простору), де розгортається сценарій реалізації загрози та передбачається застосування сил і засобів системи захисту;
- *характеристики противника* – часові рамки прояву загрози; цілі противника; кількісний та якісний склад його сил і засобів; форми і способи їх застосування; ресурси та джерела їх поповнення;
- *характеристики оточення* – міжнародна та національна нормативно-правова база; загальна та регіональна геополітична ситуація; партнери, союзники, відносини з ними, вірогідність і ступінь їх залучення до протидії загрозі (до конфлікту); соціально-політична ситуація, ставлення суспільства до сторін конфлікту та застосування сили (як усередині країни, так і на території іншої країни, якщо конфлікт зароджується чи відбувається за кордоном); наявність чи потенційна можливість створення неурядових озброєних угруповань у зоні конфлікту та поблизу неї; рівень військово-цивільних відносин, у т.ч.

спроможності парламенту та уряду з вирішення військових питань, залучення ресурсного потенціалу і джерел їх поповнення.

Аналіз умов є необхідним для обґрунтованого визначення вимог до якісних і кількісних параметрів необхідних можливостей, сил і засобів.

Процедура III – визначення потрібних можливостей системи захисту за наступною структурою:

- *придатність до розгортання та готовність до застосування* – часові і просторові параметри процесів розгортання і приведення військ (сил) у готовність до застосування, кількісні та якісні показники самих військ (сил);
- *ефективність застосування* – показники результативності застосування за прямим призначенням (визначається характером завдань);
- *мобільність* – часові і просторові показники здатності військ до переміщень;
- *сумісність* – придатність військ (сил) до спільного використання і взаємодії;
- *керованість* – охоплення управлінням процесів (оповіщення, підготовки, застосування, забезпечення, контролю) і структурних рівнів системи захисту (воєнно-політичного, стратегічного, оперативного, тактичного); рівень міжвідомчої взаємодії органів управління; вимоги до кількісних і якісних показників управління;
- *інформаційна насиченість* – наявність джерел інформації, технологій отримання, передачі та обробки даних; вимоги до показників цих процесів;
- *всебічне забезпечення* – кількісні та якісні показники всіх видів оперативного, технічного та логістичного забезпечення;
- *захищеність і живучість* – скритність і маскування, стійкість та уразливість від певних видів впливів противника та оточення, відновлення боєздатності, наявність резервів;
- *сприйнятливість до соціально-економічного оточення* – здатність діяти в певному соціально-економічному оточенні (всередині країни та за кордоном), запобігати негативним впливам і використовувати позитивні передумови.

Процедура IV – визначення потрібних ресурсів (складових спроможностей):

- *контингент сил* – кількісні та якісні показники особового складу; вимоги до його професійного та морально-психологічного рівня; умови та мотивація проходження служби (фінансового, матеріально-технічного, соціального забезпечення військових і цивільних службовців);
- *матеріально-технічна основа* – обсяги, види та якісні показники систем озброєнь, військових техніки та майна;
- *організаційно-виконавча система* – функціонально орієнтовані підсистеми прийняття політичних рішень, планування, моніторингу та аналізу ситуації, вибору альтернативних способів дій з точки зору як ефективності системи захисту, так і її економічності; органів управління відповідних рівнів; функціональна структура військ (сил);

- *інфраструктура* – допоміжні підсистеми та об'єкти, їх характеристики, зокрема вимоги до підсистем військової освіти, підготовки та комплектування військ (сил) і резервів, пропускної спроможності транспортних магістралей, промислової бази тощо;
- *нормативно-правові засади* – міжнародні (договори, угоди, домовленості) та національні (закони, нормативні та регуляторні акти) документи, що визначають порядок життєдіяльності та застосування системи захисту та її складових; їх повнота, достатність і несуперечливість;
- *фінанси* – обсяги бюджетних і позабюджетних витрат на створення підготовку та застосування визначених спроможностей.

Перелік і зміст визначених можливостей має перекривати весь діапазон загроз, сценаріїв і ситуацій. Головним результатом цієї процедури має бути визначення функціональних (елементів) модулів, на базі яких система захисту спроможна формувати набори сил і засобів, достатніх для виконання будь-якого з визначеного переліку завдань.

Конкретизація функцій захисту, можливостей, потрібних сил і засобів, функціональних елементів, а також наступна оцінка їх достатності здійснюються послідовно за рівнями ієрархії системи захисту з використанням сценарного підходу із застосуванням імітаційних, ігрових моделей.

Балансування функціональної структури

Важливими складовими оборонного планування є процедури балансування функціональної структури системи захисту, метою яких є отримання відповідей на питання:

- *чи є сумісними (несуперечливими) нові та існуючі сили та засоби?*
- *чи відповідає часова структура заходів послідовному та ефективному досягненню кінцевого результату?*
- *чи може сукупність заходів, сил і засобів ефективно (або принаймні несуперечливо) використовуватися в існуючому оточенні?*
- *чи дозволяє сукупність функціональних модулів компанувати їх відповідно до ситуацій?*
- *чи охоплює набір функціональних модулів весь діапазон функцій і завдань?*

Складовими цієї процедури є технологічне та часове балансування заходів у рамках певних стратегій, програм, планів.

Технологічне (функціональне) балансування має гарантувати, що на кожному етапі створення нових і трансформації існуючих об'єктів (органів управління, функціональних модулів, систем озброєнь тощо) забезпечується можливість їх спільного функціонування (в т.ч. з відповідними об'єктами оточення) та отримання бажаних результатів.

Ця процедура передбачає аналіз всіх фаз повного життєвого циклу кожного з нових об'єктів системи захисту та системи в цілому, виявлення необхідних для спільного функціонування зв'язків, а також факторів, що заважають цьому.

Технологічне балансування охоплює інформаційні, технічні, процедурні, морально-психологічні аспекти. Воно має забезпечувати:

- ефективність управління сукупністю об'єктів (функціональних модулів, технічних засобів) і системою в цілому;
- потрібну ефективність спільного застосування сил, засобів і системи в цілому;
- безперешкодний інформаційний обмін усередині системи та з певними об'єктами оточення;
- ефективність та економічність кадрового, матеріально-технічного, організаційного, інформаційного забезпечення життєдіяльності та функціонування оборонного сектору.

Часове балансування забезпечує врахування технологічної насиченості процесів виконання окремих завдань, потрібного для цього часу, визначення раціональної послідовності цих процесів та уточнення зв'язків між ними.

Необхідність цієї процедури зумовлена залежністю успіху одних заходів від результатів інших та охоплює:

- побудову технологічних циклів виконання окремих завдань і визначення їх часових параметрів;
- аналіз зв'язків між процесами виконання окремих завдань з точки зору обміну проміжними результатами;
- оцінку можливості та ефективності виконання сукупності завдань в умовах визначеної у відповідних планах і програмах етапності;
- побудову сіткових графіків виконання планів і програм та уточнення їх часових параметрів.

Виокремлення процедур функціонального та часового балансування зроблене штучно – для усвідомлення їх завдань і змісту. На практиці ці процедури тісно взаємопов'язані між собою та доповнюють одна одну.

3.2. ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ

Визначені функції, можливості та функціональні елементи системи забезпечення національної безпеки мають бути чітко розподілені між суб'єктами забезпечення національної безпеки, якими в Законі України “Про засади національної безпеки” визначені:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки і оборони України;

**МАТРИЧНИЙ СПОСІБ ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ
СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Перехрещення (дублювання) функцій означає нечітке визначення характеристик загроз (носіїв, засобів, що використовуються, місця та часу події тощо) і потребують їх уточнення.

Перелік функцій у рядках має охоплювати повний цикл ескаляції загрози

Перелік функцій у стовпчикх визначає компетенцію відповідного елемента системи забезпечення національної безпеки

[illegible]

Ступінь і форма участі:

К – керівництво

КД – координація дій

ГВ – головна відповідальність

3 – запобігання

Р – реагввання

3б – забезпечення (законодавче, організаційне, ресурсне, інформаційне)

Л – ліквідація наслідків

Д – допоміжна участь

- міністерства, інші центральні органи виконавчої влади “загальної компетенції”;
- профільні міністерства, відомства та підпорядковані їм органи сектору безпеки: Збройні Сили, Прикордонні війська, Внутрішні війська, сили Служби цивільного захисту, підрозділи Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, міліції, митної служби, державні установи та заклади охорони здоров’я, оборонна промисловість;
- Національний банк України;
- суди;
- органи прокуратури;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- недержавні організації, установи, що здійснюють діяльність у секторі безпеки;
- громадяни України, об’єднання громадян.

Отримані результати зводяться до спеціальних матриць, де сума горизонтальних елементів є повним набором сил і засобів для захисту від певної загрози, а вертикальних – обсягом функцій та організаційно-штатним “наповненням” певних органів системи забезпечення національної безпеки (Схема “*Матричний спосіб...*”, с.137).

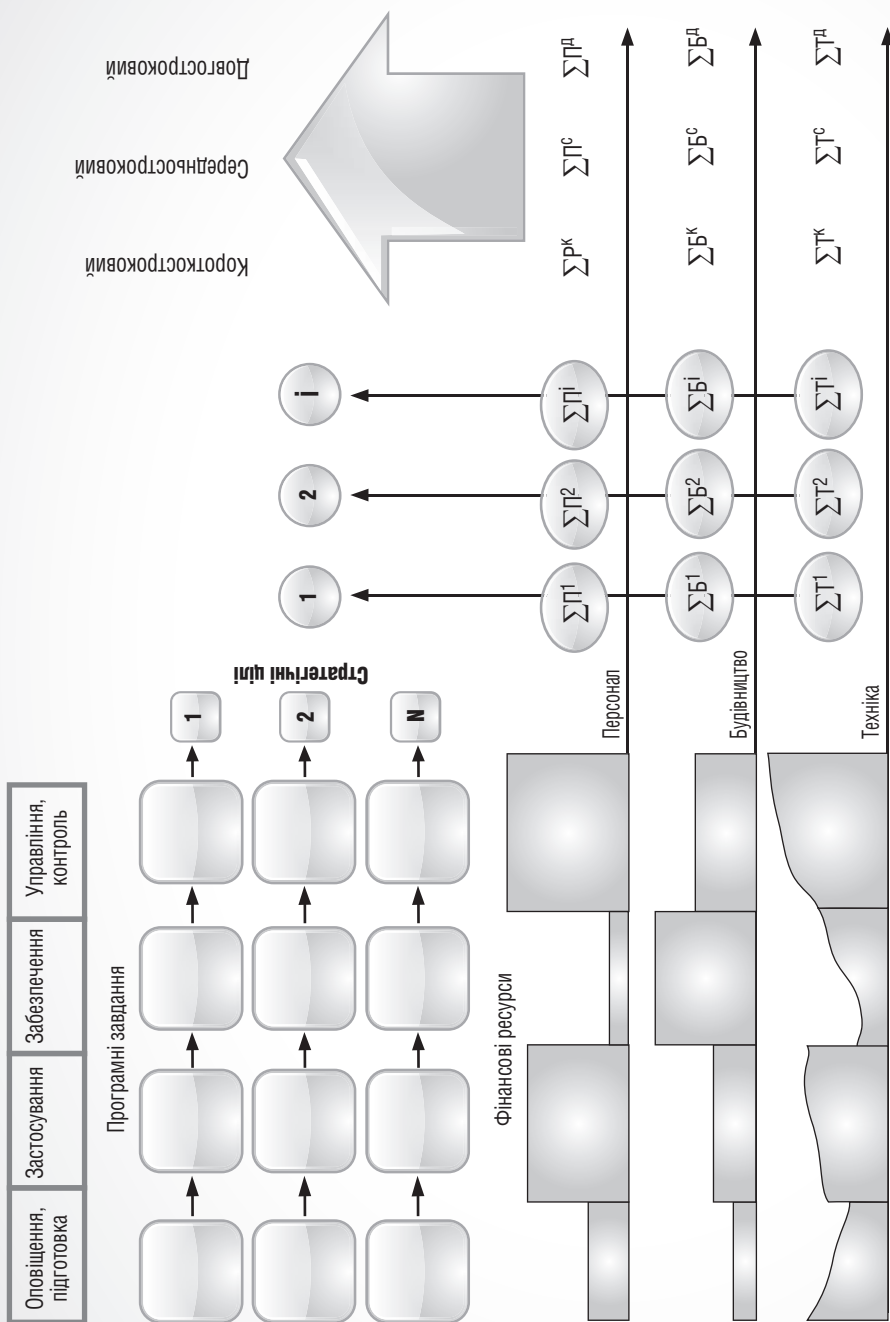
3.3. ОЦІНКА РЕСУРСНИХ ПОТРЕБ

Процеси виконання планових і програмних завдань з побудови функціональної та організаційної структур системи захисту мають бути вчасність і в потрібних обсягах забезпечені всіма видами необхідних ресурсів (фінансових, матеріальних, кадрових). Процедура оцінки потрібних ресурсів виконується на кожному ієрархічному рівні формування функціональної та організаційної структур, а на кінцевому етапі оборонного огляду (планування) перетворюється на процедуру визначення бюджетного запиту.

Необхідність цієї процедури зумовлена обмеженістю ресурсів, потребою в їх економії та раціональних витратах. Її виконання передбачає:

- виокремлення сукупності завдань за кожною стратегічною метою (стратегічним напрямом);
- групування завдань за етапами технологічного циклу виконання завдань;
- виокремлення однорідних статей витрат (наприклад, утримання персоналу, будівництво, технічне оснащення тощо);
- обчислення потрібних витрат за визначеними статтями на кожному етапі виконання завдань з реалізації стратегічних цілей;
- розподіл обчислених витрат за етапами реалізації програми; ця процедура виконується стосовно коротко-, середньострокових планів, програм і стратегії в цілому; потреба у витратах на короткостроковий період є бюджетним запитом на виконання програми на наступний рік;
- обчислення сумарних потрібних витрат на реалізацію програм.

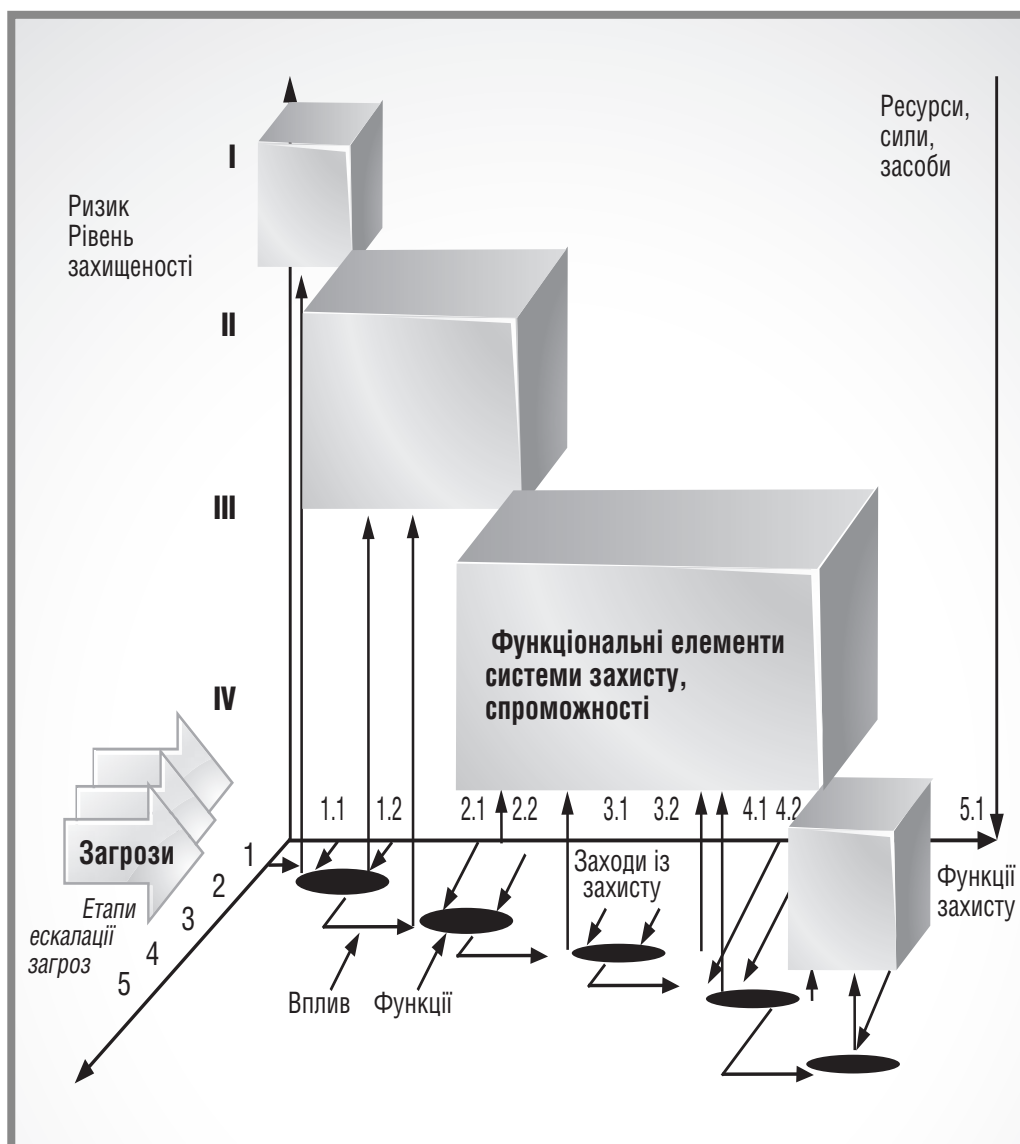
ЕТАПИ ТЕХНОЛОГІЧНОГО ЦИКЛУ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ РЕСУРСНЕ БАЛАНСУВАННЯ ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ



4. ОЦІНКА ЗАХИЩЕНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

Формування і структуризація системи забезпечення національної безпеки має завершуватись оцінкою її ефективності. Для цього, з урахуванням моделювання ситуацій застосування сил і засобів для протидії певним загрозам, а також потрібних для цього ресурсів визначаються **рівні захищеності національних інтересів**:

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ТА ОЦІНКА ЗАХИЩЕНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ



I. Стабільна безпека. Це найвищий (і найбільш прийнятний) рівень безпеки, коли можна стверджувати, що

(а) гарантовано вдасться усунути умови виникнення внутрішніх і зовнішніх протиріч;

або

(б) протиріччя, що виникають, можуть бути усунуті ще на стадії їх зародження;

або

(в) навіть наявність протиріч суттєво не загрожує національним інтересам.

II. Надійний захист. Це менш прийнятний (але більш реальний) рівень ефективності системи забезпечення національної безпеки, який характеризується тим, що

(а) уникнути появи загроз чи конфліктної ситуації не вдається;

але

(б) початок впливу загроз, зародження конфлікту виявлено вчасно;

та

(в) передконфліктна ситуація може бути локалізована та не доведена до конфлікту;

або

(г) у випадку виникнення конфлікту його вдається локалізувати, уникнувши значних втрат, залучивши для цього передбачені резервні фонди;

або

(д) гарантується завершення конфлікту на загалом прийнятних для країни умовах; причому

(е) негативні наслідки конфлікту можуть бути відшкодовані.

III. Критичний стан системи забезпечення національної безпеки. Це небезпечний стан системи, коли:

(а) не гарантується уникнення конфліктної ситуації;

більше того,

(б) для врегулювання конфлікту потрібне залучення всіх наявних можливостей і ресурсів, що може завдати суттєвої шкоди досягненню національних інтересів (через жорсткі ресурсні обмеження);

або

(в) конфлікт загалом може бути локалізований, але країні може бути завдано значних втрат;

причому

(г) ліквідація наслідків конфлікту суттєво стримуватиме або навіть унеможливить досягнення національних інтересів;

або

(д) конфлікт може бути врегульований не на користь країни (за рахунок відмови від досягнення окремих важливих інтересів), але в цілому ці втрати ще можуть бути відшкодовані.

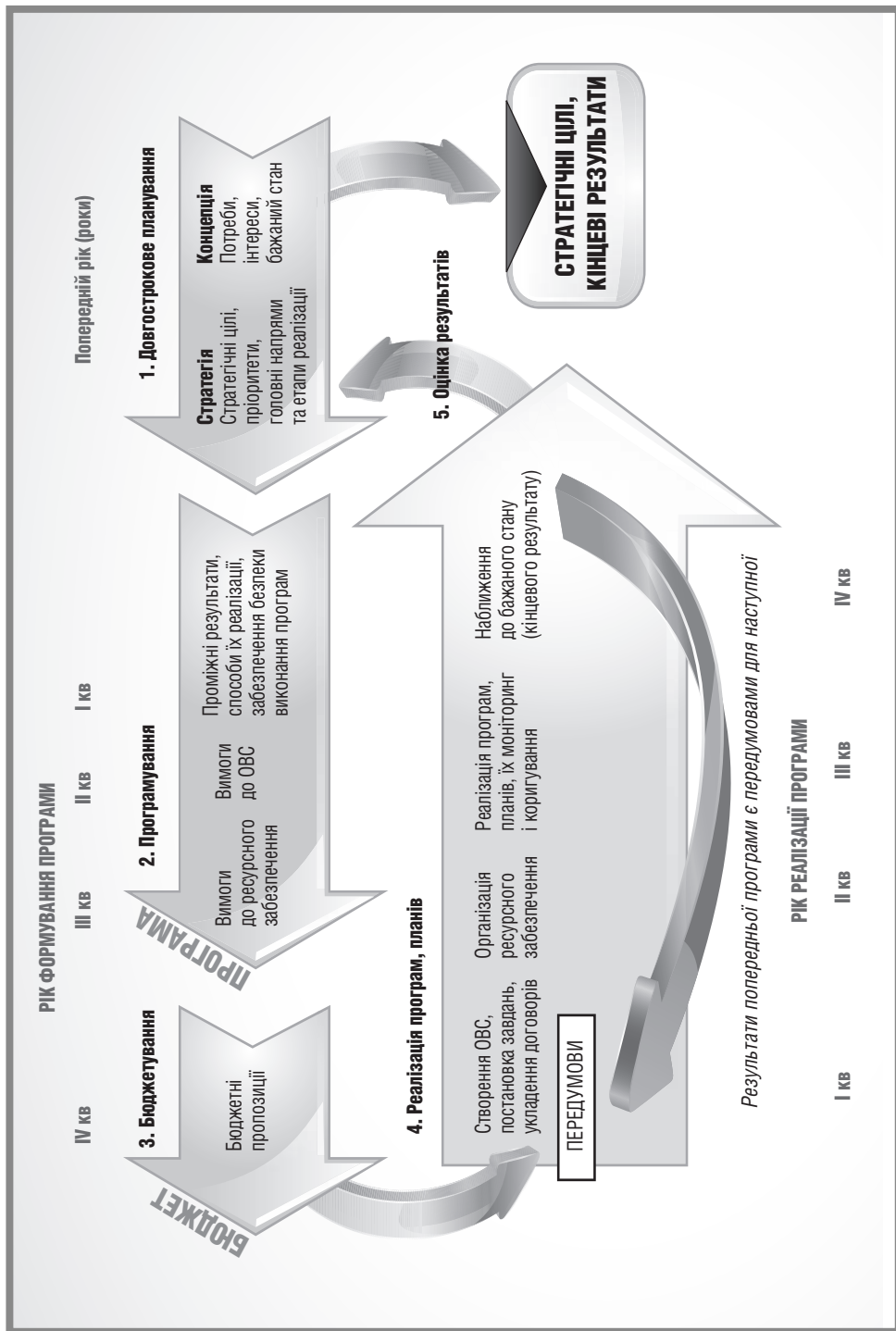
IV. Система захисту зруйнована. Це стан, коли виявляється, що наявних ресурсів і джерел їх відновлення не вистачає для організації захисту – загрози є непереборними. Це вимагає переоцінки ситуації, що склалася, і зміни системи базових потреб, національних інтересів, стратегічних цілей, підходів до побудови системи захисту.

Детальний аналіз оборонного сектору за наведеним алгоритмом дає змогу пов'язати процеси планування розвитку та застосування ЗС у вигляді єдиної технології, складовими якої є: (1) формалізований і деталізований розгляд інтересів; (2) аналіз загроз і ризиків, формування сукупності (діапазонів) базових сценаріїв і ситуацій можливих конфліктних ситуацій; (3) послідовне (за ієрархічними рівнями оборонного сектору) визначення потрібних спроможностей, формування функціональної та організаційної структур оборонного сектору – не загальною, а маючи за мету насамперед запобігання деструктивному впливу комплексу загроз на різних етапах їх ескалації, – розподіл повноважень з реагування на загрозові ситуації між відповідними структурними елементами та оцінка потрібного ресурсного забезпечення реалізації програм розвитку і планів застосування ЗС та інших військових формувань; (4) оцінка ефективності оборонного сектору, визначення сильних і слабких місць, напрямів наступного вдосконалення та розвитку.

В узагальненому вигляді процес державного стратегічного планування та управління можна представити як чітку послідовність взаємопов'язаних процесів визначення стратегічних цілей, всебічного обґрунтування способів їх реалізації та формування системи ресурсного забезпечення.

Головні функції, методичні та організаційні принципи побудови процесу стратегічного планування розглядаються в наступному додатку.

УЗАГАЛЬНЕНА СХЕМА ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ



ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Поняття “стратегічне планування” визначається не тривалістю охопленого плануванням процесу реалізації цілі, а спрямованістю цього процесу на кінцевий результат. Для зручності орієнтації у часі весь період, охоплений стратегічним плануванням, поділяється, як правило, на довго-, середньо- та короткострокові періоди.

Стратегічне планування – це модель початкового етапу управлінської діяльності, один із способів формування політики з реалізації стратегічних цілей. Ця модель передбачає можливість поєднання та застосування в одному циклі планування інших підходів, пристосованих до вироблення політики на середньо- та короткострокових періодах (управління змінами, кризового менеджменту тощо).

ФУНКЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СУСПІЛЬСТВІ

1. Цілевизначення та алгоритмізація діяльності учасників процесу розвитку.

Під час розробки відповідних планових документів визначаються цілі розвитку, напрями і шляхи їх реалізації, деталізований перелік взаємозалежних завдань і способів досягнення цілей, – з чого кожному учаснику цього плану стають зрозумілими мотиви та послідовність його дій.

2. Консолідація суспільства та політичних сил навколо сприйнятої суспільством ідеї розвитку. На етапі формування стратегії одним з головних і найбільш складним завданням є пошук консенсусу між ставленням різних соціальних груп (груп інтересів) до перспектив розвитку країни та забезпечення національної безпеки. Підкреслюємо – не суспільства в цілому, а саме різних груп інтересів, оскільки будь-які стратегії, програми, плани забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки суспільства, держави повинні мати рушійні сили, так само вони матимуть й опонентів (зокрема, представників альтернативних шляхів розвитку або групи, чиї інтереси враховані не достатньою мірою). Але, якщо такий консенсус стає реальністю, він перетворюється на доцентрову силу для об'єднання зусиль всього суспільства з досягнення певних цілей розвитку.

3. Конкретизація намірів, тобто доведення стратегічних цілей до конкретних результатів і способів їх досягнення. Це сприяє поступовому переводу політичних дебатів навколо цілей, шляхів розвитку та забезпечення безпеки від гасел і декларацій у площину порівняння альтернативних способів реалізації певних цілей. Суперечки навколо цілей розвитку та забезпечення безпеки, що мають, як правило, форму політичних гасел, можуть точитися до моменту затвердження стратегій розвитку та національної безпеки, після чого має починатися більш предметна (і тому, більш конструктивна) розмова про альтернативні шляхи і способи реалізації цілей.

4. Підвищення активності всіх верств суспільства на засадах гарантованого запровадження на перспективу правил відносин з державою. Формування стратегій розвитку та національної безпеки передбачає широку суспільну дискусію, за результатами якої визначаються суспільно значимі потреби та стратегічні цілі, а громадяни починають відчувати себе господарями власного життя, реальними учасниками загальних процесів забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки суспільства, держави. Крім того, стратегії, програми, плани передбачають

створення нормативно-правових та організаційних засад, які забезпечують ефективне виконання передбачених у них заходів. Наявність зрозумілих і прийнятних правил гри зменшує фактор невизначеності, який стримує активність суб'єктів діяльності, гальмує процес поступального розвитку.

5. Забезпечення конструктивної спадкоємності в діяльності політичної системи на всіх рівнях. Стратегії розробляються на довгострокову перспективу, визначають певний політичний курс, що є обов'язковим для влади, незважаючи на її ротації. Для цього стратегії мають затверджуватися законами, що визначають механізми їх реалізації і коригування, але усувають можливість кардинальних змін за відсутності форс-мажорних обставин.

6. Забезпечення зрозумілості та підконтрольності поточної політики. Завдяки визначенню у стратегіях, програмах, планах механізмів їх реалізації, критеріїв оцінки проміжних і кінцевих результатів, кожен крок, кожен захід з їх виконання стають зрозумілими та контрольованими, чим забезпечуються прозорість політики, ефективність механізмів зворотного зв'язку, особистої і корпоративної відповідальності, необхідні як для результативного виконання стратегій, програм і планів, так і для демократичного контролю суспільства над владою.

МЕТОДИЧНІ ПРИНЦИПИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

1. Якісний прогноз світових і регіональних тенденцій, напрямів розвитку суспільства, держави, окремих сфер життєдіяльності, їх перспективного стану.

Прогноз є передумовою вибору тієї чи іншої стратегії забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки суспільства, держави, а також прийняття конкретних рішень органами управління. Якість прогнозу, його часові горизонти та широта охоплення залежать від доступності та якості статистичної та оперативної інформації, досконалості методів її обробки та можливостей залучення потрібного інтелектуального потенціалу.

2. Реалістичність оцінок соціально-економічного потенціалу країни, ресурсних потреб, вартості та доступності ресурсів. Це означає чітке усвідомлення сучасного стану суспільства, держави – з усіма його характеристиками за кожною сферою життєдіяльності, – з якого починається наступний етап розвитку, реалізація стратегій, програм, планів.

Мають бути оцінені передумови – результати попередньої діяльності суспільства, держави, на яких будуватиметься розвиток, – проблеми, негативні чинники внутрішнього та зовнішнього характеру, що заважатимуть розвитку, потреби в усіх видах ресурсів (кадрових, матеріально-технічних, фінансових, нормативно-правових, інформаційних, часових) і можливості їх задоволення (як правило, за оптимістичним і песимістичним сценаріями).

3. Всебічна обґрунтованість вибору стратегічних цілей та ефективних альтернатив забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки суспільства, держави з урахуванням результатів прогнозу та оцінок соціально-економічного потенціалу країни.

Актуальність цього положення підвищується тим, що в секторі безпеки спостерігаються суперечливі тенденції: з одного боку, в багатьох точках світу

(в т.ч. в Україні) зростає конфліктний потенціал, виникають нові та загострюються старі загрози, змінюються форми їх прояву, більшої ваги набувають їх наслідки; з іншого боку – спостерігається послаблення міжнародних інститутів безпеки, міжнародного права та механізмів його забезпечення, що були побудовані на старій парадигмі розвитку, безпеки людства та ролі держави.

За цих умов, без суттєвого зміцнення інституційних можливостей держави, всебічно обґрунтованих стратегій реалізації та захисту національних інтересів усі спроби перевести Україну на шлях прогресивного соціально-економічного розвитку та забезпечити її надійну безпеку приречені на провал.

4. Урахування інтересів різних соціальних груп, що є підґрунтям для консолідації суспільства, мотивації діяльності провідних політичних, соціальних та економічних сил.

Розбіжність у поглядах різних соціальних груп на стратегічні та тактичні цілі, способи їх реалізації може стати завадою для виконання програм і планів, перетворитися на суспільну напруженість і конфліктні ситуації. Виявлення таких груп, зближення їх позицій через пошук компромісних рішень, надання тим, хто залишився в опозиції, певних компенсацій сприяє формуванню міцних рушійних сил реалізації стратегічних цілей, забезпеченню широкої підтримки програм і планів, нейтралізації опозиційних сил або налагодженню з ними конструктивної співпраці.

5. Раціональний рівень державного втручання, яке в умовах ринкової економіки має здійснюватися в обґрунтованих, чітко обумовлених формах і масштабах.

Світовий досвід і вітчизняна практика свідчать про необхідність раціонального поєднання наступних суперечливих аспектів: (а) розподілу функцій держави та суспільства в умовах, з одного боку, підвищення ролі держави, а з іншого – лібералізації державних функцій і демократизації суспільства; (б) ролі та способів застосування директивних, планово-договірних, індикативних і мотиваційних методів управління.

6. Стабільність, обов'язковість і рівність для всіх правил політичної, соціальної та економічної діяльності.

Планування та організація діяльності суспільства, держави на більш-менш тривалий період передбачають запровадження побудованих на певних правилах алгоритмів дій, механізмів взаємодії різних суб'єктів. Стабільність, обов'язковість і рівність цих правил для всіх учасників процесів забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки є необхідною передумовою успіху цих процесів. Крім того, за наявності таких правил у країні створюється сприятлива для життя людини та бізнесу атмосфера, усувається багато передумов виникнення протиріч між різними соціальними групами, а держава, вітчизняні суб'єкти діяльності перетворюються на привабливих партнерів на внутрішньому та міжнародному рівнях.

7. Обов'язковість і гнучкість системи визначення стратегічних цілей розвитку, програмних і планових завдань.

На етапах виконання програм і планів визначені в них цілі та завдання не підлягають обговоренню. Але наприкінці кожного планового періоду здійснюється коригування цілей і завдань на наступний плановий період з урахуванням отриманих (не отриманих) результатів, помилок, зміни уявлень про власні потреби. У цьому сенсі, зміни

в самих носіях національних інтересів (переоцінка цінностей) або наявність непереборних проблем можуть призвести до переосмислення та зміни стратегічних цілей, програм і планів.

Дотримання принципу обов'язковості і гнучкості дає можливість уникнути протиріч між довгостроковим характером стратегічних цілей і потребою постійного коригування політичного курсу та ресурсно-часових параметрів програм і планів забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки суспільства, держави.

Особливої актуальності цей принцип набуває в секторі безпеки – з огляду на гостроту сучасних загроз і високий динамізм оточення. Всебічне, своєчасне та адекватне врахування внутрішніх і зовнішніх факторів, здатних вплинути на траєкторію розвитку суспільства, держави, дають змогу підвищити ефективність та адаптивність системи забезпечення національної безпеки.

8. Забезпечення несуперечливості різноспрямованих процесів політичного, соціального, економічного розвитку (трансформації, реформування) суспільства, держави.

Перетинання процесів забезпечення життєдіяльності, розвитку та безпеки в різних сферах можуть містити суперечливі аспекти як у коротко-, так і в середньо- та довгостроковому плані. Їх усунення є однією з передумов успішності програм і планів. Але спроби розв'язати цю проблему на користь одним цілям (їх носіям, виразникам) не має призводити до погіршення умов реалізації інших. Оскільки на практиці це зробити дуже складно, розмову слід вести скоріше про мінімізацію існуючих суперечностей.

Особлива увага має надаватись усуненню суперечностей між цілями, програмами, заходами забезпечення життєдіяльності, розвитку, з одного боку, та безпеки – з іншого. Як зазначалося в розділі 3, сама (необачна) діяльність суб'єкта може створювати загрози для нього. Крім того, ігнорування вимог безпеки стосовно конкретної стратегічної цілі може унеможливити реалізацію не лише цієї цілі, а й багатьох інших.

9. Практичність у визначенні етапів і проміжних результатів реалізації стратегій соціально-економічного розвитку та національної безпеки.

Дотримання цього принципу передбачає об'єктивну оцінку ресурсних можливостей та орієнтацію управлінських рішень насамперед не на часові параметри, а на технологічну насиченість процесів досягнення запланованих результатів. Це означає не применшення значення врахування часових параметрів, а їх залежність від матеріальної природи процесів реалізації програм і планів. Проте можливі випадки, коли часові параметри є найбільш критичними (несвоєчасність результатів усуває потребу в них).

10. Результативність короткострокових заходів, що здійснюються в рамках реалізації стратегічних і програмних документів.

Це положення є обов'язковою умовою успішного управління на будь-якому рівні (компанія, держава, міжнародна організація). Воно означає зосередження уваги на розв'язанні нагальних проблем, конкретність короткострокових програм і планів у сенсі спрямування їх на отримання відчутних результатів. Але реалізація цих програм і планів має відбуватися в межах відповідної стратегії, яка відіграє роль “дорожньої карти”.

11. Вимірність параметрів програм і планів, процесу (проміжних етапів) їх реалізації, регуляторних впливів, отриманих результатів.

Цей принцип є передумовою якісних моніторингу та контролю виконання програм і планів, оцінки їх результатів. Дотримання цього принципу полягає у визначенні часових і ресурсних параметрів програм, планів, а також їх результатів у чітких, вимірних показниках.

11. Наявність ефективної організаційно-виконавчої системи (ОВС), повноваження якої розповсюджуються на весь цикл планування, а також наступної реалізації програм і планів.

Вимоги до ОВС визначаються характеристиками процесів, що відбуваються на відповідних етапах стратегічного планування. На концептуальному етапі ОВС виконує роль провідця, ініціатора, соціального проектувальника. На етапах розробки стратегій, програм, планів – це системний аналітик, планувальник, джерело мотивації і стимулів залучення до цього процесу широкого кола фахівців, “синтезатор” найкращих ідей в алгоритм спільних дій. На етапі бюджетування – це бухгалтер, системний фінансовий менеджер з видатними здібностями з пошуку ресурсних джерел. На етапі виконання програм і планів – це ефективний організатор і неупереджений контролер виконання завдань.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ

1. Поєднання ієрархічності організації процесів розробки та реалізації програмних документів і комбінованої системи прийняття рішень, що передбачає прийняття рішень “на горі” з використанням низових ініціатив, врахуванням інтересів виконавців і споживачів результатів програм. Збалансоване використання директивних, договірних та індикативних методів стратегічного планування та управління програмами.

2. Цілісність сукупності програмних заходів, що забезпечує появу системних результатів – реалізації національних інтересів і забезпечення потрібного рівня національної безпеки.

3. Достатність програмних заходів, що означає, що за певних умов (у т.ч. ресурсних) запланована сукупність заходів здатна забезпечити досягнення бажаних результатів.

4. Взаємозв'язок і взаємоузгодження за часом, ресурсами, виконавцями та характеристиками результатів усіх програмних заходів, сукупність яких повинна мати вигляд сіткового графіка виконання робіт, на якому цілеспрямовано переміщуються ресурси, отримані проміжні та кінцеві результати.

5. Циклічність, безперервність та етапність розробки та реалізації програмних документів, що виявляється в наявності замкнутої послідовності процесів: визначення потреби > обґрунтування стратегічних цілей (підцілей, проміжних і кінцевих результатів) > визначення та алгоритмізація способу досягнення мети > управління досягненням необхідних результатів > виконання програмних завдань та отримання кінцевих результатів > поява нової потреби. Кожен з цих процесів складається, своєю чергою, з технологічно достатньої послідовності відповідних етапів і заходів.

6. Систематичний та ефективний контроль процесів виконання програм, періодичне їх коригування, забезпечення прозорості і зрозумілості процесів планування та виконання програм.