

Павло Скурський,  
Олександр Величко

## Особливості регулювання з проведення оборонного огляду у США

*У статті аналізуються основні особливості найбільш досконалого та відпрацьованого на практиці на цей час механізму проведення оборонного огляду у США. Показано роль оборонного огляду в оборонному плануванні, яка полягає в коригуванні стратегії національної оборони та оборонних програм відповідно до завдань стратегії національної безпеки.*

**А**ктуальність проблеми. Наближення до найкращих світових стандартів підготовки та функціонування військ (сил) потребує системного мислення й урахування досвіду провідних країн, зокрема членів НАТО. У розвинених демократичних державах світу нормою військового будівництва і складовою цивільного контролю за процесами військових реформ став оборонний огляд. Він не лише охоплює перевірку та ревізію воєнної політики держави, а й визначає відповідальність влади за визначення завдань та умов застосування збройних сил, чисельності, структури та основ їх функціонування. Ефективне виконання комплексу заходів оборонного огляду дало змогу провідним європейським країнам зробити значний крок у справі створення невеликих за чисельністю, сучасних та всебічно забезпечених збройних сил. Саме тому актуальним залишається питання вдосконалення чинного законодавства й адаптації норм відпрацьованої практики проведення оборонного огляду у США.

### Історія запровадження оборонного огляду у США

Невдовзі після розпаду Радянського Союзу найвище керівництво США зрозуміло, що стратегія «холодної війни» – стратегія стримування – уже не відповідає реаліям. Саме тому в 1993 р. Ліс Еспін, перший міністр оборони при президентові Б. Клінтоні, уперше запровадив проведення такого оборонного огляду – так званій «огляд знизу до гори» (Bottom Up Review – BUR) [1].

Під час такого огляду Пентагон провів широкомасштабний перегляд **стратегії національної оборони, програм і ресурсів** з метою визначення реальних стратегічних завдань і планів міністерства оборони для успішного виконання всього спектра завдань цієї стратегії. У результаті ретельного аналізу змін у глобальній безпеці була сформульована **стратегія національної оборони**, спрямована на запобігання конфліктам шляхом сприяння демократії та здійснення миротворчих місій. Однак при визначенні вигляду збройних сил розробники значною мірою спиралися на досвід попереднього планування адміністрації Дж. Буша й на концепцію основних сил кінця 1980-х рр. Цією стратегією передбачалася можливість одночасної участі США у двох великих регіональних конфліктах.

Але планування такого масштабу воєнних дій майже одразу виявилось нереальним у нових геополітичних умовах, а також через обмеження, зумовлені постійним скороченням збройних сил та основного озброєння. Орієнтація на ймовірні великомасштабні воєнні конфлікти заважала адекватно враховувати реальні загрози від незначних регіональних конфліктів і ризики від більш масштабних конфліктів на кшталт війн в Іраку та Афганістані.

Постійні проблеми з узгодженням завдань **стратегії національної оборони та оборонної програми** змусили врегулювати ці питання на рівні законодавства. У 1997 р. Конгрес США затвердив закон «Про повноваження у сфері оборони на 1997 фінансовий рік».

### Норми законодавства США щодо проведення оборонного огляду

Кодексом Законів США встановлено, що міністр оборони за участі начальника штабу об'єднаного командування має раз на чотири роки проводити впродовж року, наступного за цим періодом, усебічний аналіз (відомий як «чотирирічний оборонний огляд» – ЧОО) стратегії національної оборони, структури збройних сил та планів модернізації збройних сил, інфраструктури, бюджетного плану та інших елементів оборонної програми й політики Сполучених Штатів з погляду визначення та викладення стратегії національної оборони Сполучених Штатів і створення оборонної програми на найближчі 20 років [3, 5].

На законодавчому рівні встановлені також основні цілі ЧОО [3], схематично представлені на *рисунку 1*. Як видно, основою для проведення ЧОО є **забезпечення реалізації завдань стратегії національної безпеки**, яка, відповідно до статті 108 закону про національну безпеку 1947 р., публікується у вигляді щорічної доповіді президента Конгресові одночасно з поданням бюджету [4].

Міністр оборони за погодженням з начальником штабу об'єднаного командування здійснює також оцінювання ризиків реалізації цих цілей. Визначається характер і масштаб політичних, стратегічних і військових ризиків, пов'язаних з виконанням місій, **передбачених стратегією національної оборони**.

Міністр оборони протягом року, наступного за роком, у якому проводиться огляд, але не пізніше дати, на яку президент США подає до Конгресу бюджет на наступний фінансовий рік, **представляє до комітетів з питань збройних сил Сенату і Палати представників доповідь із**

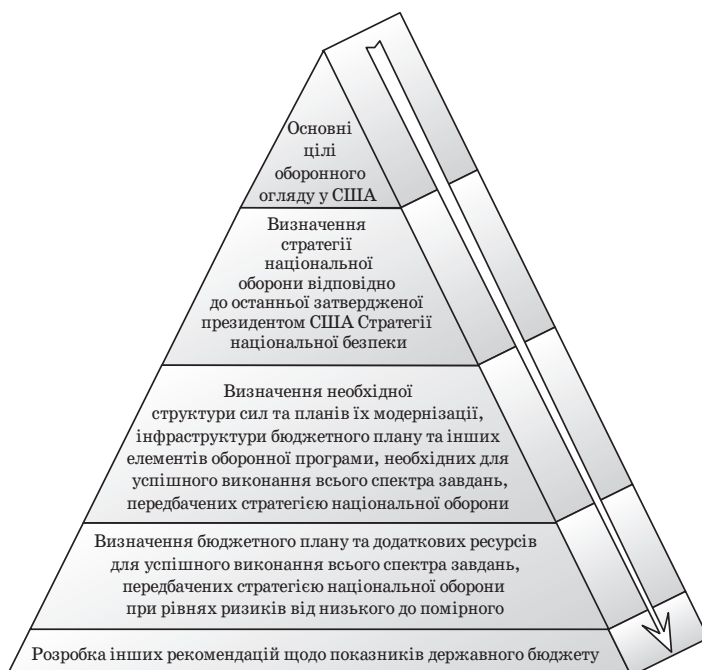


Рис. 1. Основні цілі ЧОО

**ЧОО**. Перелік питань, які включаються в доповідь, визначений на законодавчому рівні й охоплює таке [3]:

1. Результати огляду, зокрема всебічне обґрунтування стратегії національної оборони Сполучених Штатів, керівництва зі стратегічного планування та структури сил, яка найкраще підходить для реалізації такої стратегії за низького та помірного рівнів ризиків.

2. Визначені або передбачені інтереси національної безпеки США, відображені у стратегії національної оборони.

3. Визначені або передбачені загрози інтересам національної безпеки США, а також сценарії, розроблені для їх оцінювання.

4. Припущення, використані в огляді, зокрема щодо:

- стану готовності сил США;

- співпраці із союзниками, місіями обміну та додатковими вигодами й навантаженням на сили США в результаті коаліційних операцій;

- часу приведення сил у боєготовність;

- рівня участі в операціях, крім війн і маломасштабних конфліктів, а також виходу з таких операцій і конфліктів;

- інтенсивності, тривалості та наслідків воєнних, політичних та маломасштабних конфліктів.

5. Вплив на структуру сил та їхню боєготовність для ведення бойових дій високої інтенсивності та бойових операцій, крім війни і дрібних непередбачених конфліктів.

6. Персонал і політика підтримки, відповідно до стратегії національної оборони, необхідні для забезпечення участі в конфліктах на строк понад 120 днів.

7. Очікувані функції та завдання резервних компонентів у стратегії національної оборони та сили, можливості й озброєння, потрібні для забезпечення резервними компонентами якісного виконання цих функцій і завдань.

8. Необхідне співвідношення бойових сил для підтримання сил у рамках стратегії національної оборони, зокрема необхідна кількість і чисельність підрозділів штаб-квартир та оборонних відомств.

9. Конкретні можливості, у тому числі загальна кількість і типи конкретних бойових платформ, потрібних для досягнення стратегічних цілей та цілей бойових дій під час огляду.

10. Можливості стратегічних і тактичних транспортних повітряних, морських та наземних перевезень, необхідних для підтримання стратегії національної оборони.

11. Заходи з передового розгортання, передислокації та інші запобіжні заходи з розгортання, необхідні в рамках стратегії національної оборони для стримування конфліктів та адекватного воєнного реагування на очікувані конфлікти.

12. Розподіл ресурсів між двома або більше воєнними театрами дій у рамках стратегії національної оборони у випадку виникнення таких конфліктів.

13. Питання щодо доцільності зміни Плану об'єднаного командування в результаті запровадження стратегії національної оборони.

14. Вплив на структуру сил використання ними технологій, поява яких очікується впродовж наступних двадцяти років.

15. Цілі національної оборони для берегової охорони.

16. Оборона вітчизни та підтримання реалізації цілей цивільної оборони активними й резервними компонентами, зокрема їх організація та можливість виконання таких завдань.

17. Будь-які інші питання, які міністр оборони вважає за доцільне.

Після завершення кожного ЧОО начальник штабу об'єднаного командування повинен підготувати й подати міністрові оборони свої оцінки цього документа, у тому числі оцінки ризиків та воєнного потенціалу, необхідного для їх усунення. Такі оцінки разом з відповідними коментарями обов'язково включаються в доповідь міністра оборони в повному обсязі.

Крім того, законодавчо встановлена обов'язковість проведення незалежної оцінки ЧОО. Для цього міністр оборони створює групу з відповідних фахівців, яка не пізніше трьох місяців після дати подання доповіді по ЧОО до комітетів Конгресу, представляє в ці комітети свої оцінки ЧОО, зокрема рекомендації та пропозиції, які повинні бути долучені до ЧОО, а також перелік недоліків запропонованої стратегії та структури сил. До висновків групи включаються також результати аналізу тенденцій, асиметричних заходів та концепцій операцій, які характеризують військову рівновагу з потенційними супротивниками, причому основна увага зосереджується на стратегічній оцінці можливих сил супротивника.

Під час проведення ЧОО обов'язковим є розгляд питань стосовно впливу зміни клімату на засоби, можливості й місії міністерства оборони. Із цих питань розробляється відповідне керівництво для проведення оборонного планування. У ньому передбачається проведення оцінювання ризиків та прогнозів зміни клімату для нинішніх і майбутніх місій сил, а також визначення можливості зменшення їхнього впливу в майбутньому. Розглядаються й можливості сил протистояти наслідкам зміни клімату, зокрема їхня готовність до стихійних лих унаслідок екстремальних погодних явищ та інших місій, які можуть проводитися у Сполучених Штатах і за кордоном.

Законодавство визначає також проведення раз на чотири роки в рамках ЧОО огляду якості життя військовослужбовців та огляду ролі й місій збройних сил. У перший з них включаються матеріали вивчення програм, проектів та діяльності міністерства оборони, у тому числі морального стану, соціального забезпечення й відпочинку. Визначаються заходи, потрібні для забезпечення військовослужбовців якісними умовами життя, необхідними для стимулювання успішного виконання ними всього спектра встановлених завдань. Міністр оборони представляє доповідь за кожним чотирирічним оглядом якості життя до комітетів з питань збройних сил Сенату й Палати представників. Звіт має бути представлений

протягом року, наступного за роком, у якому проводиться огляд, але не пізніше дати, на яку президент подає до Конгресу бюджет на наступний фінансовий рік.

Чотирирічний огляд ролі та місій збройних сил визначає роль і завдання збройних сил, основні повноваження й можливості Міністерства оборони для їх виконання. Під час такого огляду начальник штабу об'єднаного командування подає міністрові оборони пропозиції стосовно ролі й місій збройних сил, функцій збройних сил разом з рекомендаціями щодо внесення до них відповідних змін з метою підвищення ефективності їх використання. Міністр оборони представляє доповідь про чотирирічний огляд ролі та місій збройних сил до комітетів з питань збройних сил Сенату й Палати представників.

Як стверджував Дональд Рамсфелд, ЧОО не є програмним або бюджетним документом, він лише віддзеркалює погляди на засоби озброєння. Фактично ЧОО став, так би мовити, миттєвим «знімком» стратегії міністерства оборони стосовно захисту нації та можливостей, необхідних для ефективного забезпечення оборони [1, 5].

Усе ж під час проведення ЧОО виявилися деякі проблеми, зокрема проблема дотримання вимог законодавства щодо встановлення чіткого зв'язку між структурою збройних сил, заходами з її модернізації та бюджетом [1, 5]. ЧОО в попередні роки був відокремленим від реального плану дій збройних сил, не охоплював проблемних рішень щодо чисельності військовиків та обсягів закупівель, а також не встановлював зв'язку з бюджетом. Але більшість проблем вдалося розв'язати під час проведення ЧОО у 2010 р.

#### Структура Чотирирічного оборонного огляду 2010 р.

У ЧОО 2010 р. були поставлені чотири завдання з урахуванням ролі США у світі [2]:

- подальший пошук нового балансу можливостей збройних сил США для перемоги в сьогоdnішніх війнах, розвиваючи при цьому можливості, потрібні для протидії майбутнім загрозам;
- подальше реформування структур і процедур міністерства оборони для ефективнішого задоволення насущних потреб військових формувань;
- закупівля озброєнь, придатних для ефективного використання, доступні за ціною та справді необхідні;
- забезпечення раціональної та відповідальної витрати коштів платників податків.

Оцінюються умови, у яких опинилися США, досліджується їхня глобальна роль та визначається оборонна стратегія. Пріоритети оборонної політики встановлюються як з міркувань досягнення збройними силами необхідних можливостей, так і їхнього сукупного потенціалу, потрібного для рішення завдань сьогоdnення й у майбутньому.

Визначається новий баланс збройних сил. Так, перед ними ставиться низка завдань, зокрема: підвищення готовності до реагування та гнучкості сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; удосконалення засобів



забезпечення ситуаційної поінформованості; прискорення розробки дистанційних засобів радіаційної розвідки та виявлення ядерних вибухів.

Принциповим є перехід до нових технологій війн – війн у кіберпросторі. Ставляться завдання щодо розробки комплексного підходу для ведення операцій міністерства оборони в кіберпросторі. Це потребує розширення знань та інформованості про кіберпростір, централізації керування операціями в ньому та вдосконалювання співробітництва з іншими службами й державами.

Дедалі більше значення приділяється розширенню можливостей використання вертолітної авіації, широкому застосуванню пілотованих та безпілотних літальних апаратів (БПЛА) для розвідки, спостереження й рекогносцировки, а також удосконаленню ключових засобів забезпечення оперативно-стратегічного зв'язку.

ЧОО-2010 містить Керівництво для розвитку збройних сил, у якому наводяться завдання для видів збройних сил, вимоги щодо забезпечення гнучкості та могутності всіх видів військ за рахунок прийняття на озброєння перспективних систем озброєння, зокрема ударних радіоелектронних засобів, систем зв'язку, стійкішої базової інфраструктури та вдосконалених систем кіберзахисту. Керівництво міністерства оборони висуває компромісні рішення для відновлення рівноваги у військовому потенціалі США.

Пропонується також переглянути програми створення систем і комплексів озброєння. З метою уточнення майбутніх потреб ставиться завдання з вивчення перспективної оперативної обстановки з одночасним визначенням шляхів економії коштів за рахунок скорочення малоефективних програм і видів діяльності, вилучення капіталовкладень, заміни технологій, зниження видатків бюджету на менш пріоритетні завдання і програми.

Окремі розділи ЧОО присвячені питанням особового складу, зміцненню зв'язків і реформуванню діяльності збройних сил. Так, ставиться питання про вдосконалення процесу закупівель, який характеризується зайвою тривалістю та складністю в умовах постійних змін і доробок розроблюваних систем озброєння. Пропонується, зокрема, підвищити дисципліну проектування систем озброєння, запровадити механізм оперативних закупівель та розширити масштаби їх випробувань.

В оборонному огляді ставиться завдання реформування системи експортного контролю озброєння з урахуванням вимог XXI ст., зміцнення технологічної та промислової бази США, зі станом якої пов'язується безпека і процвітання держави. Визначається, що для закріплення стратегічної переваги США в довгостроковій перспективі міністерству оборони необхідна послідовна, реалістична

й довгострокова стратегія формування структури й потенціалу оборонної технологічної та промислової бази.

У ЧОО визначені також основні параметри структурних елементів збройних сил за встановленими критеріями, які повинні бути відображені в Оборонній програмі на 2011–2015 рр.

**Таким чином, ЧОО спрямований на коригування стратегії національної оборони та оборонної програми на майбутні роки відповідно до завдань стратегії національної безпеки. Його терміни узгоджені з термінами планування оборонного бюджету, а ресурсне забезпечення реалізації завдань національної оборони – з реальними економічними можливостями держави. Активну участь у його обговоренні бере законодавча гілка влади.**

Урахування позитивної практики США під час формування вітчизняного Оборонного огляду та Стратегічного оборонного бюлетеня дасть змогу підвищити ефективність заходів оборонного планування, створити ефективний механізм взаємодії всіх ланок державної влади у сфері підтримання оборони держави та підтримання її обороноздатності, забезпечити формування реальних цілей на всіх рівнях оборонного планування, надання для їх досягнення необхідних бюджетних коштів.

#### Перелік літератури

1. The 2010 Quadrennial Defense Review. A+, F, or Dead on Arrival? / Erin K. Fitzgerald and Anthony H. Cordesman; Center for Strategic and International Studies // Arleigh A. Burke Chair in Strategy Working Draft August 27, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.csis.org/burke/reports](http://www.csis.org/burke/reports).
2. Secretary of Defense. Quadrennial Defense Review Report. – February 1, 2010. – 1000 Defense Pentagon, Washington, DC 20301-1000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.defense.gov/QDR/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/QDR/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf).
3. U.S. Code TITLE 10, Subtitle A, PART I, CHAPTER 2, § 118. Quadrennial defense review [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.law.cornell.edu/uscode/10/usc\\_sec\\_10\\_00000118----000-.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/10/usc_sec_10_00000118----000-.html).
4. U.S. Code TITLE 50, CHAPTER 15, Subchapter I, § 404a. Annual national security strategy report.
5. Демидов Б. А., Величко А. Ф., Волощук И. В. Системно-концептуальные основы деятельности в военно-технической области. Книга II. Организационно-методические основы деятельности в военно-технической области / Б. А. Демидов, А. Ф. Величко, И. В. Волощук; под ред. Б. А. Демидова. – К. : Технологічний парк, 2006. – 1152 с., 128 ил.

*Надійшла до редакції 27 червня 2013 р.*