

**М. М. Денежкін,**

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, головний спеціаліст відділу стратегічного планування Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України,

**П. М. Крикун,**

заступник директора департаменту – начальник відділу стратегічного планування Департаменту воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України,

**І. С. Руснак,**

доктор військових наук, професор, перший заступник міністра оборони України

## Проблеми проведення комплексного огляду сектора безпеки та оборони України: погляди на його організацію та вирішення завдань

Стаття присвячена розв'язанню проблем організації та проведення комплексного огляду сектора безпеки та оборони України, які виникли в органах управління сферою національної безпеки. На основі досвіду проведення двох оборонних оглядів у Міністерстві оборони та Збройних Силах України автори пропонують своє бачення вирішення цих питань на основі універсального методу, який базується на можливостях (спроможностях), і стратегічного менеджменту у сфері оборони. Розв'язувати зазначені проблем пропонується в межах прийнятого в Міністерстві оборони України процесу оборонного планування шляхом послідовного використання процедур оцінювання середовища безпеки, планування сил і ресурсів та оцінювання ризиків. У результаті використаного методу будуть сформовані проекти плануючих документів та внесені зміни до деяких із них.

© М. М. Денежкін, П. М. Крикун, І. С. Руснак, 2014

**П**рактика оборонного планування переконливо свідчить, що жоден з плануючих документів не може бути реалізований, якщо система оборонного планування позбавлена таких рис, як повнота охоплення чинників, оперативність, гнучкість, тісний зв'язок з державним прогнозуванням і стратегічним плануванням. Цього потребує політика розумної оборони, вимоги достатньої обороноздатності, динамічність змін у середовищі безпеки, гарантування оборони держави в загальній системі забезпечення національної безпеки.

Ще не встигли висохнути чорнила, якими були підписані основні документи оборонного планування (Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Стратегічний оборонний бюлетень України, Державна комплексна програма реформування та розвитку Збройних Сил України до 2017 р.), а обстановка, яка склалася нині в Україні, вимагає внесення до них змін, іноді докорінних. Саме це закладено в рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 р., зокрема:

- організувати в місячний термін проведення комплексного огляду сектора безпеки та оборони України з використанням можливостей Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня;
- забезпечити у тримісячний строк перегляд положень основних документів оборонного планування з урахуванням зміни воєнно-політичної обстановки.

Апарат Ради національної безпеки і оборони України запропонував своє бачення вирішення поставлених завдань, суть якого полягає в проведенні комплексного огляду сектора безпеки та оборони України (КОСБО), у результаті чого будуть **розроблені проекти**:

- Концепції розвитку правоохоронної системи держави;
- Державної програми розвитку оборонної промисловості держави;
- акта Кабінету Міністрів України щодо визначення індикативних показників ресурсного забезпечення національної безпеки.

Будуть також **внесені зміни** до:

- Стратегії національної безпеки України в частині розвитку сектора безпеки та оборони;
- Воєнної доктрини України, Стратегічного оборонного бюлетеня України, Державної програми розвитку Збройних Сил України.

Поверховий аналіз цього підходу показав, що таке завдання, з одного боку, виходить за рамки рішення Ради національної безпеки і оборони України, з другого – не відповідає часовим обмеженням, котрих не можна дотриматися за умов існуючих міжвідомчих процедур узгодження та взаємодії в процесі вирішення спільних завдань.

До цього слід також додати, що система управління сферами національної безпеки та оборони в Україні серед своїх дорадчих органів досі не має робочого (виконавчого)

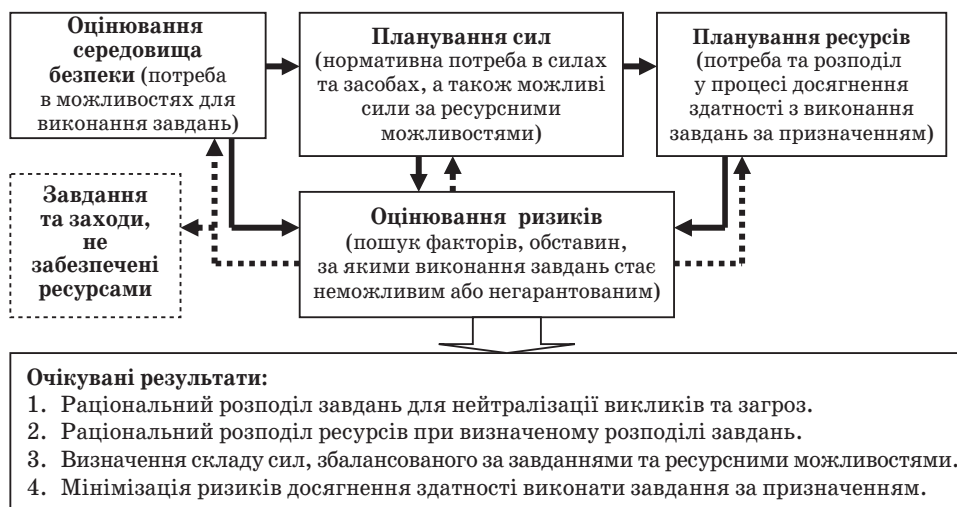


Рис. 1. Процедури процесу виконання завдань оборонного огляду методом, орієнтованим на можливості/спроможності (варіант) [1]

органу, який міг би здійснювати управління таким процесом, як КОСБО, координувати зусилля всіх органів влади в інтересах виконання завдань національної безпеки та оборони. Спроба запропонувати Міністерству оборони України, яке відповідає за питання оборони, перебрати на себе функцію управління цим процесом не лише не була підтримана оборонним відомством, а й викликала дискусію з приводу очолення процесу організації та проведення КОСБО.

Ураховуючи різні погляди в експертному середовищі на питання організації та проведення КОСБО, автори статті, спираючись на досвід організації та проведення оборонних оглядів у Міністерстві оборони та Збройних Силах України, пропонують свій погляд на виконання поставлених Радою Національної безпеки і оборони України завдань.

Виходячи з мети КОСБО, для забезпечення перегляду положень основних документів оборонного планування з урахуванням зміни воєнно-політичної обстановки, формування проектів концептуальних документів розвитку сектора безпеки та оборони, реформування правоохоронної системи, військово-технічної політики й Державної програми розвитку оборонно-промислового комплексу доцільно:

- визначитися з методикою проведення КОСБО;
- організаційно визначитися із системою управління, інформаційного, матеріального, технічного, кадрового та правового забезпечення процесу КОСБО;
- сформувані робочі органи для виконання поставлених завдань.

**Стосовно методики.** У Міністерстві оборони України оборонне планування базується на процесі та процедурах огляду можливостей (спроможностей), суть якого полягає у визначенні:

- різниці між потрібним для виконання поставлених завдань та наявним складом сил, яка складатиме потреби у трансформації (розвитку існуючого складу до заданого стану):

- потреби в необхідних для трансформації обсягах ресурсів та порівняння їх з тими обсягами, які планує надати держава;

- пріоритетних завдань переходу з існуючого стану до запланованого (набуття необхідних можливостей (спроможностей) та позбавлення від зайвих) як результату оцінювання ризиків у процесі прийняття відповідних рішень і на цій основі формування стратегії та планування досягнення визначених можливостей за часом, обсягом завдань, виконавцем та очікуваним результатом (рис. 1).

Такий метод є універсальним для будь-якого процесу огляду з метою розвитку системи (наприклад, правоохоронної, системи забезпечення обороноздатності країни та системи постачання озброєння й військової техніки).

Виходячи з поставлених Апаратом Ради національної безпеки і оборони України завдань, на наш погляд, доцільно організувати і провести КОСБО за трьома напрямками, поєднавши їх у три робочі групи єдиним замислом, зокрема:

1. Огляд правоохоронної системи (відповідальний – Міністерство юстиції України спільно з Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України).

2. Оборонний огляд (відповідальний – Міністерство оборони України спільно з іншими складовими сектора безпеки та оборони, які залучаються до виконання завдань оборони).

3. Огляд оборонної промисловості України (відповідальний – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України спільно з Державним концерном «Укроборонпром» та іншими органами державної влади, причетними до вирішення цього питання).

Керівництво організацією та проведенням КОСБО доручити Міжвідомчій робочій групі на чолі з першим віце-прем'єр-міністром України (рис. 2).



Рис. 2. Склад робочих органів комплексного огляду сектора безпеки та оборони України (варіант)

Оборонний огляд пропонується провести у три етапи: організаційно-підготовчий, основний (виконавчий) та заключний (підсумковий) [2].

На підготовчому етапі організувати процес КОСБО шляхом видання необхідних організаційних документів (рис. 3).

Під час підготовчого етапу на основі пропозицій міністерств доцільно:

- створити Міжвідомчу комісія з питань проведення КОСБО;
- спільно із зацікавленими центральними органами виконавчої влади підготувати проект Рекомендацій з організації та проведення КОСБО, а також Перелік основних заходів проведення КОСБО;

- сформувані робочі групи за напрямками та змістом КОСБО;
- розробити в робочих групах організаційно-методичні вказівки з організації та проведення часткових оглядів у відповідальних міністерствах;
- Міністерству спільно з учасниками робочої групи № 1 розробити й затвердити Індикативні показники ресурсного забезпечення національної безпеки та оборони;
- призначити та закріпити наказами по міністерствах експертно-аналітичні групи з питань проведення відповідного огляду, призначити їх персональний склад, визначити повноваження та відповідальність;
- провести необхідні консультації з українськими та іноземними експертами з організації та проведення КОСБО та часткових оглядів.

*Підготовчий етап*

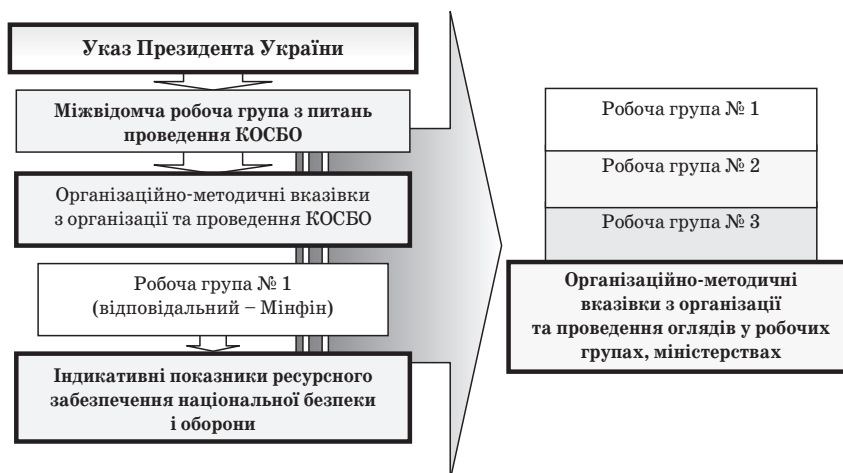


Рис. 3. Організаційний етап проведення КОСБО (варіант)

**Основний (виконавчий) етап  
Оцінювання середовища безпеки**

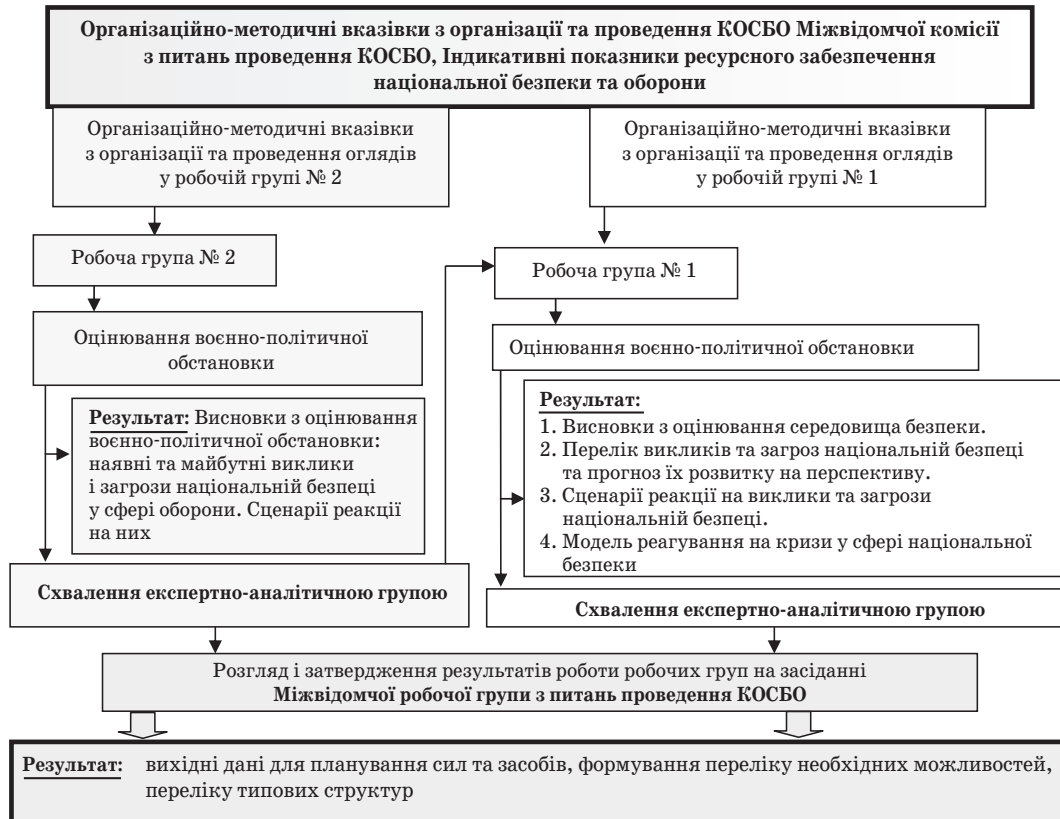


Рис. 4. Зміст та очікуваний результат основного (виконавчого) етапу КОСБО в частині, яка стосується оцінювання середовища безпеки (варіант)

Заходи основного (виконавчого) етапу КОСБО розпочинаються з оцінювання середовища (безпеки, оборонної промисловості, правоохоронної системи), завершуються розробленням інформаційно-аналітичних матеріалів за результатами оглядів у робочих групах (рис. 4).

На основі розглянутих методу, рекомендацій, планів основних заходів виконавчого етапу пропонується розпочати в робочих групах № 1 і № 2, оскільки розвиток оборонної промисловості повинен базуватися на потребах оборонних відомств. Лише після визначення потреб оборони в озброєнні, військовій та спеціальній техніці розпочнеться виконавчий етап у робочій групі № 3.

Спільними зусиллями Міністерства оборони, Генерального штабу, розвідувальних органів силових структур, Міністерства закордонних справ, Служби зовнішньої розвідки, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Національного інституту стратегічних досліджень, Національного університету оборони України, зокрема Центру воєнно-стратегічних досліджень, має бути проведений аналіз воєнно-політичної обстановки, яка складалася, зроблені уточнення (перегляд) викликів і загроз у сфері оборони [3].

Переліки викликів і загроз мають стати основою для уточнення сценаріїв застосування сил і ситуацій для їх

планування, визначення завдань Збройних Сил та інших сил безпеки та оборони.

Науковці мають провести дослідження ймовірності виникнення цих сценаріїв у довго-, середньо- та коротко-строковій перспективах.

Генеральний штаб Збройних Сил спільно з іншими складовими сектора безпеки та оборони визначають вимоги до оперативних можливостей (спроможностей) сил безпеки та оборони.

Результатом виконання цього завдання мають стати інформаційно-аналітичні матеріали, розглянуті експертно-аналітичними групами міністерств і надані ними для розгляду на засіданні робочого органу КОСБО, який створюється на міжвідомчому рівні для забезпечення роботи Міжвідомчої робочої групи.

Заходи з планування сил здійснюються на основі вимог до них. Ці вимоги можуть базуватися на аналізі потреб правоохоронної системи за умов можливих викликів та загроз державі в цій сфері; для сфери оборони – на вимогах до оперативних (бойових, спеціальних) можливостей (спроможностей) для виконання завдань за всіма сценаріями та ситуаціями застосування сил та засобів. Для оборонної промисловості основою для визначення вимог до необхідних потужностей пропонується брати

**Основний (виконавчий) етап  
Планування сил**

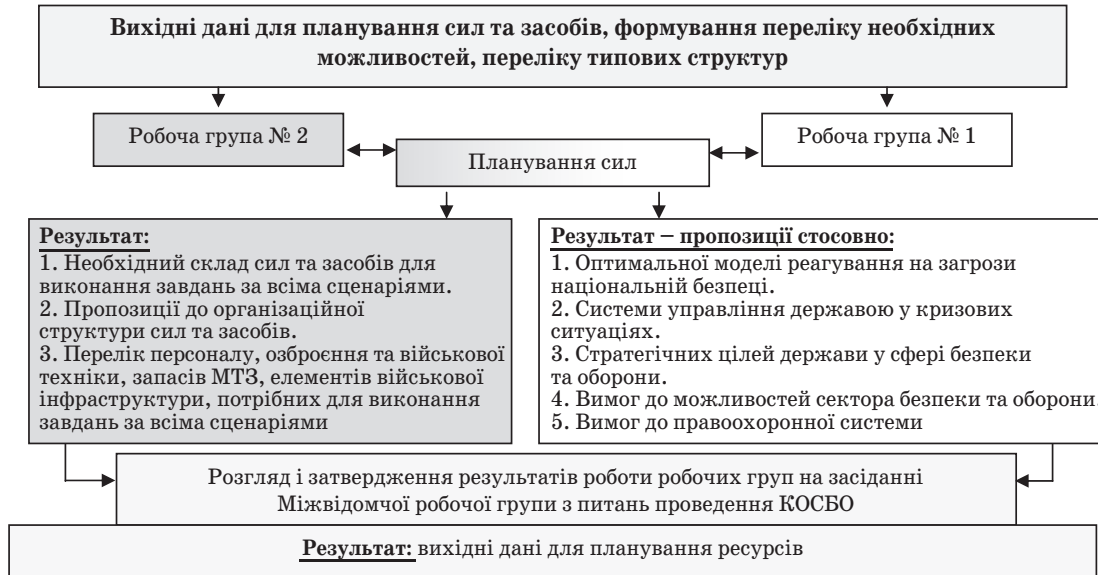


Рис. 5. Зміст та очікуваний результат процедури «планування сил» (варіант)

потреби сил безпеки та оборони в озброєнні, військовій та спеціальній техніці (рис. 5).

Така процедура містить опис умов і критеріїв виконання завдань (стандартів виконання завдань), які в сукупності складають вимоги до можливостей:

- підбір за характеристиками стандарту виконання завдань відповідного складу сил;
- визначення відповідних формувань на основі сил та засобів, їх організаційних структур.

Результатом проведення такої процедури мають бути інформаційно-аналітичні матеріали, які після розгляду експертно-аналітичними групами міністерств будуть надані для схвалення на засіданні робочого органу КОСБО на міжвідомчому рівні для забезпечення роботи Міжвідомчої робочої групи. Такі матеріали повинні містити потрібний склад сил та засобів для виконання завдань за всіма сценаріями, відповідно до прийнятих стандартів [4].

У процесі планування ресурсів здійснюється визначення потреби в ресурсах для досягнення необхідних можливостей (спроможностей) та порівняння її з можливостями держави задовольнити потреби національної безпеки в них (рис. 6). Для цього необхідно провести оцінювання відповідності можливостей наявних сил вимогам до виконання завдань за новими сценаріями.

Потрібно порівняти здатність існуючого складу з тим, який необхідно мати для виконання завдань за сценаріями, та визначити різницю між ними, котра стане підґрунтям для планування витрат ресурсів для формування нових можливостей, нарощування й утримання наявних, а також тих, від яких необхідно позбавлятися.

На основі даних про недостатні та зайві можливості слід визначити потребу в коштах і ресурсах, необхідних

для утримання, нарощування, створення нових та позбавлення від зайвих можливостей.

Під час порівняння потреби в ресурсах та можливостей держави задовольнити потреби сектора безпеки та оборони створюється база даних про вартості окремих заходів, сил та засобів. Слід мати на увазі, що така потреба в ресурсах стосується лише двох складових: сфери оборони та правоохоронної системи.

Потреби оборонної промисловості визначаються пізніше, після аналізу потреб у виробництві озброєння, військової та спеціальної техніки.

Результати узагальнюються й виносяться на розгляд експертно-аналітичної групи та після їх схвалення використовуються як вихідні дані для подальших заходів огляду.

У процесі формування плануючих документів та змін (рис. 7) уточнюються можливості держави задовольнити потреби оборони. Матеріали цього блоку повинні мати опис співвідношення потреби в номенклатурі озброєння та військової техніки й матеріально-технічних засобів з можливостями оборонної промисловості задовольнити ці потреби.

Пропозиції повинні також охоплювати можливості зовнішнього ринку оборонних технологій, озброєння та військової техніки, ресурсів, можливості кооперації, які будуть використані для оснащення та підтримання у справному стані озброєння та військової техніки як Збройних Сил, так і інших складових сектора безпеки та оборони.

За результатами цього аналізу визначаються основи стратегії забезпечення потреб оборони в ресурсах і корегування військово-технічної політики, механізму фінансування сфери оборони тощо.



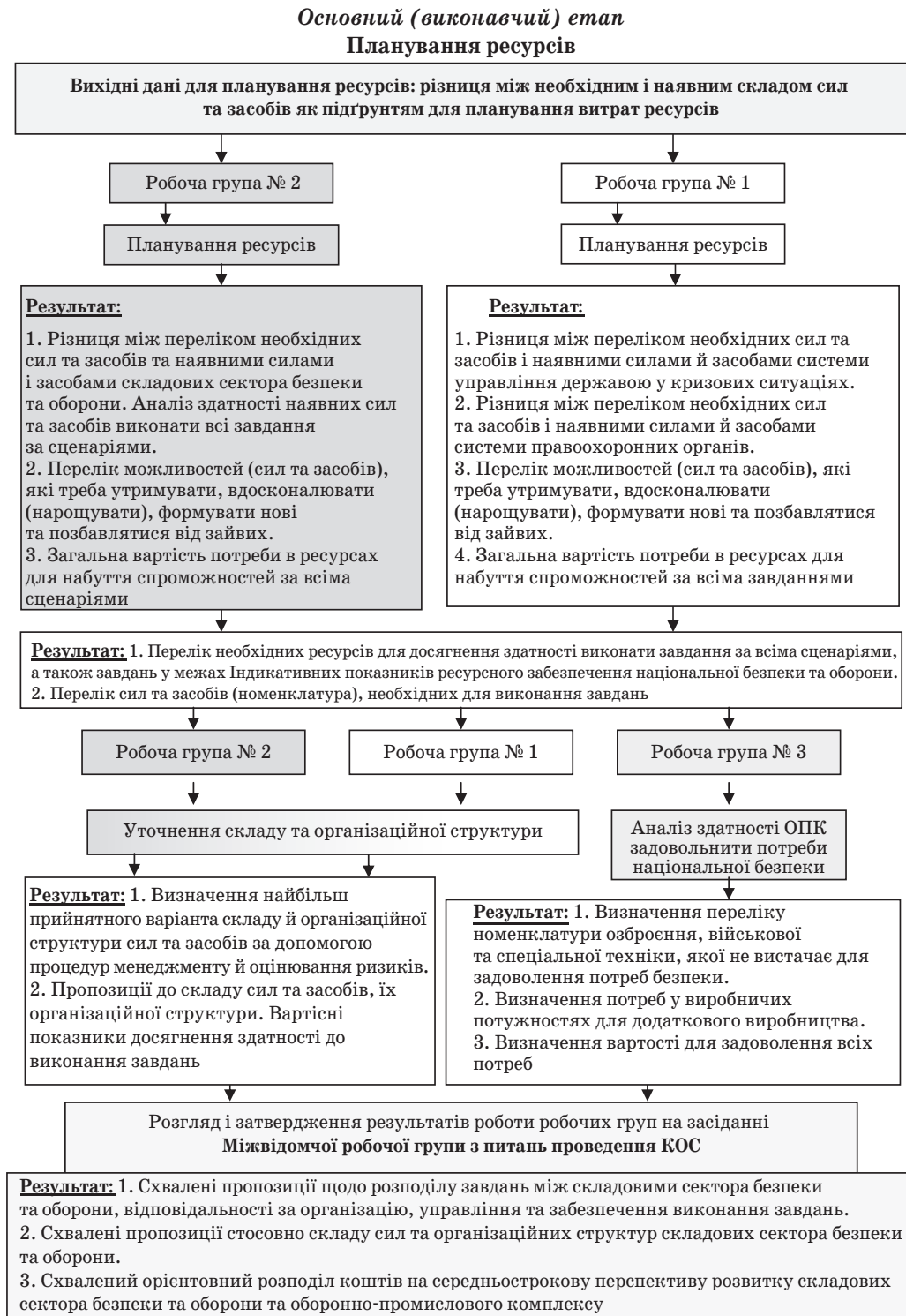


Рис. 6. Зміст та очікуваний результат процедури «планування ресурсів» (варіант)

На основі інформаційно-аналітичних матеріалів, які містять дані про проекти внесення змін до документів оборонного планування, Концепції розвитку правоохоронної системи держави, Державної програми розвитку оборонної промисловості України, на заключному етапі формується Концепція розвитку сектору безпеки та оборони України (рис. 8).

Спільна робота на рівні Міжвідомчої робочої групи з робочими групами потрібна для узагальнення наданих проектів документів, а також для уточнення розподілу як завдань, так і ресурсів на реалізацію концепцій та програм між складовими сектору безпеки та оборони України. Подібна співпраця зробить усі документи збалансованими між собою та з можливостями держави

**Основний (виконавчий) етап  
Формування плануючих документів та змін**



Рис. 7. Спрощена схема підготовки плануючих документів та змін (варіант)

**Заключний (підсумковий) етап**

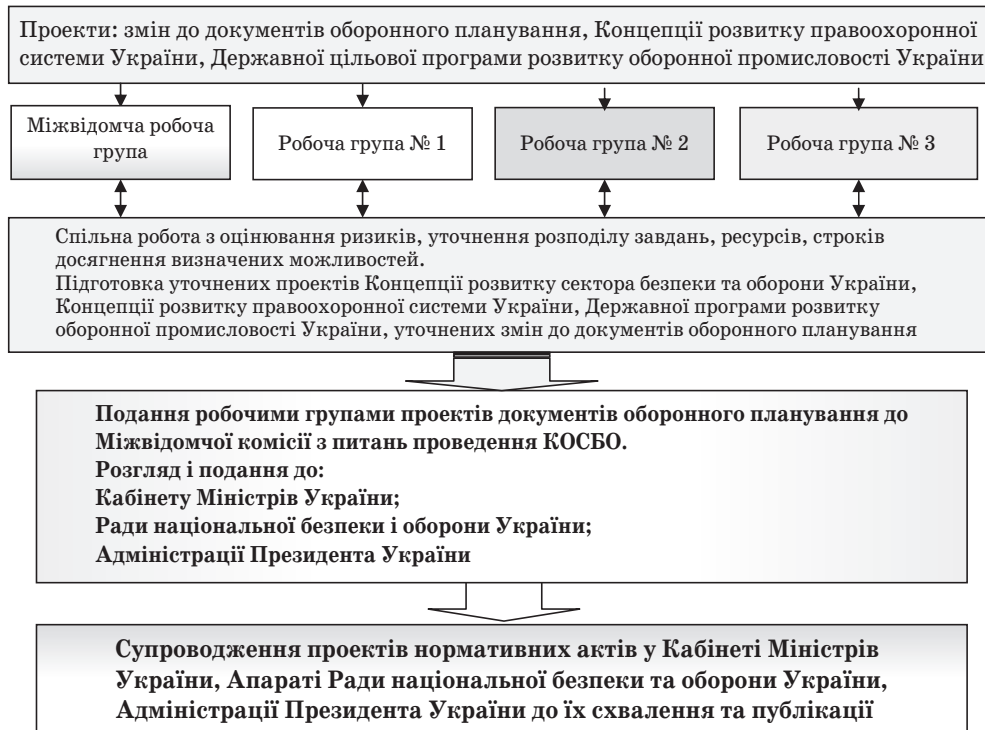


Рис. 8. Зміст заключного (підсумкового) етапу КОСБО (варіант)

забезпечити потреби національної безпеки в ресурсах, що гарантує в майбутньому їх реалізацію.

**Стосовно строків реалізації Указу Президента України.** Запропонована послідовність вирішення поставленого завдання передбачає залучення робочої групи № 3 після визначення потреб у ресурсах перших двох груп. Це свідчить про те, що робоча група № 3 у процесі виконання заходів КОСБО проходить ті самі процедури, що й робочі групи № 1 та № 2, але із запізненням. На заключному (підсумковому) етапі інформаційно-аналітичні матеріали робочої групи № 3 будуть тим фактором, котрий визначатиме можливості промисловості забезпечити потреби національної безпеки, тобто фактором обмеження для груп № 1 і № 2, що викликає потребу в корегуванні проектів зазначених документів та приведення їх у відповідність до можливостей промисловості.

Ураховуючи часові обмеження на виконання завдань, можливе виокремлення етапів за певними часовими показниками: спочатку сформулювати проекти змін до основних документів оборонного планування, а розроблення проекту Концепції розвитку правоохоронної системи України та проект Державної цільової програми розвитку оборонної промисловості розробити пізніше. При цьому важливим залишається проведення якісного оцінювання середовища безпеки на першому виконавчому етапі.

Концепція розвитку сектора безпеки та оборони України й Державна цільова програма розвитку оборонної промисловості мають бути розроблені одночасно, оскільки вони напряму залежать одна від одної.

Дуже важливим фактором своєчасного й гарантованого виконання поставлених завдань є виконавська дисципліна на всіх рівнях управління та виконання. Зовнішнє узгодження документів КОСБО міністерствами та відомствами по два місяці не може вважатися нормальним. Міжвідомчій робочій групі доцільно обмежити такі строки, незалежно від вимог існуючих регламентів.

Не менш значущим фактором виконавчої дисципліни є надання необхідних вихідних даних. Якщо за вимогами Закону в державі існують довго-, середньо- та короткострокове планування, необхідно прогноз ресурсного забезпечення (фінансового тощо) надавати на визначені цими видами планування строки. Точність таких прогнозів має бути адекватною виду планування та може мати такі показники: для короткострокового планування – точно, для середньострокового – коридор (від – до), для довгострокового – у показниках оптимістичного, песимістичного й середньозваженого прогнозів.

Важливим для запропонованого процесу є вивчення, оцінювання та узагальнення можливостей зовнішніх ринків оборонних технологій, озброєння, військової та спеціальної техніки, оборонних ресурсів. Пошук партнерів для спільного розроблення й виробництва озброєння,

військової та спеціальної техніки має стати одним з основних напрямів міжнародної діяльності та військового співробітництва.

Будь-яка складна діяльність з оборонного планування пов'язана із централізацією управління цим процесом та залучення різноманітних міністерств, відомств, служб та наукових установ. Необхідність мати достатні повноваження для залучення таких засобів для виконання завдань, з одного боку, і потреба у відповідальності за кінцевий результат, з другого, приводять до відповідних змін у структурі управління сферами національної безпеки та оборони. На наш погляд, на рівні управління сферою національної безпеки доцільно мати орган не дорадчого, а виконавчого характеру і структурний підрозділ Кабінету Міністрів України, який відповідав би за керівництво всебічним забезпеченням та розвитком обороноздатності держави.

На сьогодні зазначені документи оборонного планування практично віддзеркалюють базові складові матеріальної основи обороноздатності держави. Таким чином, управління цією сферою національної безпеки та оборони потребує на державному рівні більшої уваги для прийняття відповідних рішень, координації забезпеченням оборонними ресурсами та відповідальності за рівень обороноздатності держави.

Практика показує, що назріла потреба зважено підходити до ефективного витрачання обмежених оборонних ресурсів держави, шукати нові підходи до планування розвитку її обороноздатності, адекватні обставинці, що склалася. Автори розуміють, що рамки журнальної публікації не дають змоги в деталях розкрити сутність уроків та механізм їх урахування, тому розраховують на дискусію та всебічне обговорення матеріалу.

#### Перелік літератури

1. Рекомендації з організації та проведення оборонного огляду. Наказ Міністерства оборони України № 303 від 13 травня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mil.gov.ua/ua/defense\\_review/N303.pdf](http://www.mil.gov.ua/ua/defense_review/N303.pdf).
2. Денежкін М. С., Крикун П. М. Методологія проведення оборонного огляду / М. С. Денежкін, П. М. Крикун // Наука і оборона. – 2008. – № 2. – С. 28.
3. Стратегічний оборонний бюлетень України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mil.gov.ua/ua/def\\_planning/Buletен\\_MOU\\_KR\\_27.3.13.pdf](http://www.mil.gov.ua/ua/def_planning/Buletен_MOU_KR_27.3.13.pdf).
4. Телелим В. М., Музиченко Д. П., Пунда Ю. В. Планування сил для виконання бойових завдань у «гібридній війні» / В. М. Телелим, Д. П. Музиченко, Ю. В. Пунда // Наука і оборона. – 2014. – № 3. – С. 30.

*Надійшла до редакції 10 жовтня 2014 р.*