

УДК 355.02**Р. І. Тимошенко,**

доктор військових наук, старший науковий співробітник, начальник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, генерал-майор,

М. М. Лобко,

кандидат військових наук, доцент, провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, генерал-майор запасу,

В. П. Бочарніков,

доктор технічних наук, професор, головний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, заслужений діяч науки і техніки України, полковник запасу,

С. В. Свешніков,

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, підполковник запасу

Погляди на планування розвитку в секторі безпеки та оборони України

У статті розглядаються погляди на логіку й організацію планування спільного розвитку функціональних складових сектора безпеки та оборони України.

Ключові слова: огляд, планування, сектор безпеки та оборони, спроможності, стратегія.

© Р. І. Тимошенко, М. М. Лобко, В. П. Бочарніков, С. В. Свешніков, 2016

Відповідно до Розпорядження Секретаря Ради національної безпеки і оборони України № 22/2015 від 3 серпня 2015 р. та з метою вдосконалення процесів управління розвитком сектора безпеки та оборони України розробляється законопроект «Про планування в секторі безпеки і оборони України». Розробка здійснюється міжвідомчою робочою групою у складі народних депутатів, представників міністерств і відомств, громадських організацій, а також іноземних установ. Необхідність розробки цього законопроекту визначив негативний досвід відомчого підходу до планування і потреба переходу від нього до секторального (або функціонального) планування, тобто планування узгодженого розвитку кількох державних інституцій, поєднаних спільним виконанням однієї або кількох споріднених функцій із забезпечення безпеки держави. Автори вже викладали своє бачення вирішення питань організації оборонного планування [1]. Ця стаття є подальшим розвитком викладених підходів і поглядів на ширше коло питань планування розвитку сектора безпеки та оборони України. Підкреслимо, що йдеться лише про планування розвитку цього сектора; питання, пов'язані з плануванням застосування сил сектора (підготовки, спільного застосування тощо), у цій статті не розглядаються.

Ідея функціонального планування народилася не сьогодні. Питання стратегічного планування розвитку сектора безпеки та оборони України розглядалось у публікаціях В. Х. Аскарова [2], В. П. Горбуліна [3], В. Ю. Богдановича [4], В. К. Горовенка [5], О. І. Їжака [6], А. Б. Качинського [7], О. І. Кузьмука [8] А. І. Семенченка [9], Г. П. Ситника [10] та інших працях [11, 12].

Розуміння потреби узгодженого планування розвитку різномірних, з різними джерелами фінансування, підпорядкованих різним органам державної влади сил та засобів виникла й виношувалася давно. Першою спробою було введення до вітчизняного законодавства поняття «воєнної організації держави». Але його реалізація не знайшла належного розвитку через, як зазначено вище, відомчий підхід до планування, суперечності відомчих інтересів, та й воєнно-політична обстановка не стимулювала планувати й діяти узгоджено. Лише досвід анти-терористичної операції на сході України наочно показав необхідність уведення і змістовного наповнення поняття, яке віддзеркалювало б не відомчий (організаційний), а секторальний (функціональний) підхід до реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки та оборони України. Таким поняттям став «сектор безпеки та оборони України».

Щоб перейти до питання планування його розвитку, зрозуміти його функціональне навантаження, обґрунтувати зміст і порядок планування, потрібно розглянути змістовне наповнення поняття «забезпечення безпеки та оборони» і на цій основі окреслити функції забезпечення безпеки та оборони й визначити їхнє місце в ієрархії функцій державної політики.

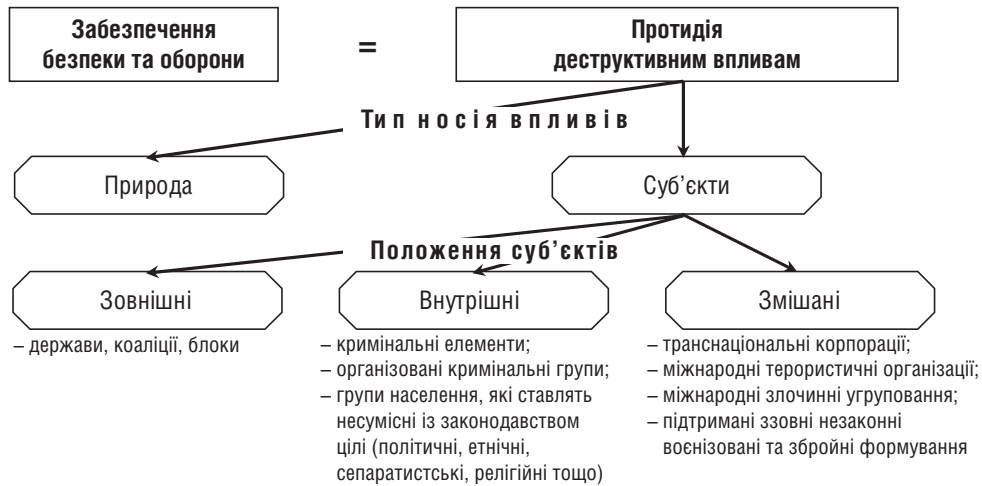


Рис. 1. Зміст поняття «забезпечення безпеки та оборони»

Зміст поняття «забезпечення безпеки та оборони» проілюстроване на *рисунку 1*. З погляду функціонального навантаження зміст діяльності із забезпечення безпеки та оборони полягає в протидії деструктивним впливам або природи, або суб'єктів із застосуванням воєнної сили чи правового примусу. Тут протидія розглядається в широкому контексті, тобто передбачає профілактику (запобігання) та власне протидію (нейтралізацію, локалізацію тощо).

У свою чергу, за ознакою положення відносно держави суб'єкти впливу поділяються на зовнішні, внутрішні та змішані. Безумовно, можна використовувати поділ деструктивних впливів за іншими властивостями (ознаками), наприклад, за їхнім характером, масштабом або наслідками. Але ці властивості мають дуже нечіткий,

розмитий характер, що викликати збільшення суб'єктивізму під час їх оцінювання. Тому тут використано найпростіший принцип – положення відносно держави, яке визначити набагато легше, ніж інші властивості. Цей принцип також використовується Організацією Об'єднаних Націй для класифікації збройних конфліктів, тобто відповідає міжнародній практиці. Хоча слід зазначити, що нині через поглиблення процесів глобалізації межі між зовнішніми та внутрішніми суб'єктами стають дедалі розмитішими, оскільки зовнішні суб'єкти для досягнення власних цілей намагаються використати (підставити замість себе) внутрішні залежні від них суб'єкти.

Місце функцій забезпечення безпеки та оборони в ієрархії функцій державної політики проілюстроване на *рисунку 2*. Основною функцією будь-якої держави є

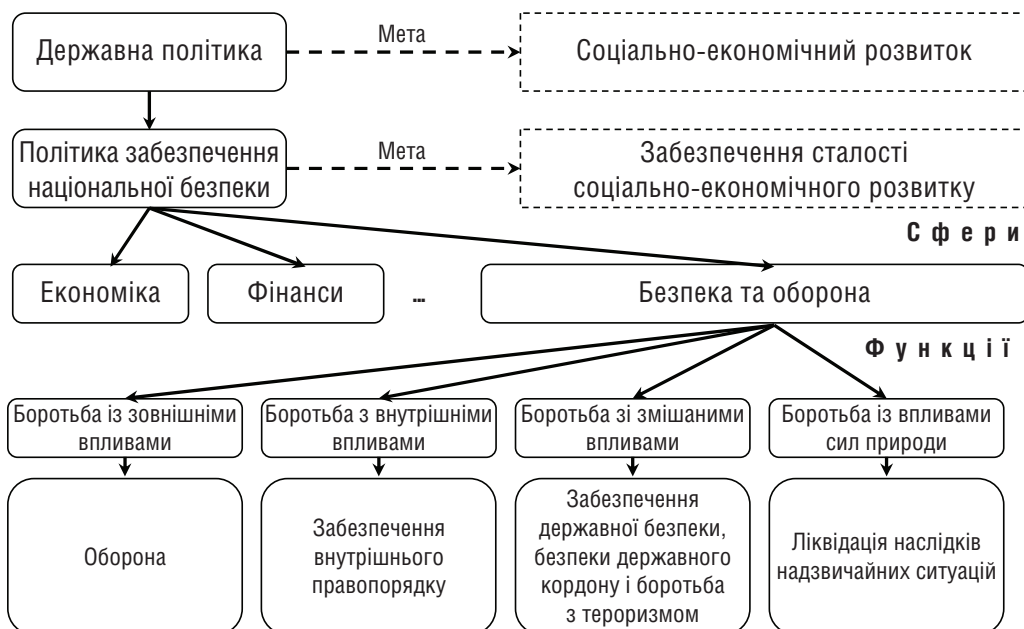


Рис. 2. Місце функцій забезпечення безпеки та оборони в ієрархії функцій державної політики

формування й реалізація державної політики, узагальненою метою якої є розвиток людини, соціально-економічний прогрес суспільства і держави. Для забезпечення сталості цього розвитку держава формує та реалізує політику забезпечення національної безпеки в усіх сферах життєдіяльності. Основним документом, у якому визначається ця політика, є Стратегія національної безпеки. Однією зі сфер життєдіяльності є сфера безпеки та оборони. У цій сфері основними узагальненими функціями (які також можна назвати сферами або субсферами) державної політики є: власне оборона, забезпечення внутрішнього правопорядку, державної безпеки та конституційного ладу, боротьба з тероризмом і забезпечення безпеки державного кордону, а також ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру.

Звідси постає запитання: чому виокремлено саме такий набір функцій державної політики у сфері безпеки та оборони? Відповідь впливає з поділу носіїв деструктивних впливів, протидія яким становить зміст забезпечення безпеки та оборони. Відповідно до цього поділу узагальнені функції державної політики передбачають:

- оборону – протидію зовнішнім деструктивним впливам;
- забезпечення внутрішнього правопорядку – протидію внутрішнім впливам;
- забезпечення державної безпеки (у тому числі захист конституційного ладу), безпеки державного кордону і боротьбу з тероризмом – протидію змішаним впливам;
- ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій – протидію деструктивним впливам природних сил.

Наступне запитання: чому забезпечення безпеки державного кордону віднесене до функції боротьби зі зміша-

ними впливами? Відповідь на нього впливає з положення суб'єктів, які можуть здійснювати деструктивні впливи: регулярні або нерегулярні сили іншої держави (зовнішні суб'єкти), а також окремі громадяни, групи громадян, вітчизняні організації, компанії тощо, які порушують режим державного кордону (внутрішні суб'єкти). Тобто під час виконання функції забезпечення безпеки державного кордону держава має протидіяти деструктивним впливам і ззовні, і зсередини. Аналогічна відповідь може бути надана стосовно забезпечення державної безпеки і боротьби з тероризмом.

Згідно із чинним законодавством України, для виконання кожної узагальненої функції держава визначила головний уповноважений у відповідній сфері державної політики орган державної влади, наділений необхідними повноваженнями, якому підпорядковано сили, оснащені спеціальними засобами. Але ефективне виконання функції кожним органом державної влади в сучасних складних умовах безпекової обстановки вимагає залучення частки сил, підпорядкованих іншим органам державної влади, як це проілюстровано на *рисунку 3*, оскільки деструктивні впливи мають комплексний характер, а отже, і протидія їм має бути комплексною.

Таким чином, функціональне поєднання головного уповноваженого органу державної влади, підпорядкованих йому сил, а також частки сил, підпорядкованих іншим органам державної влади, утворює окрему функціональну складову сектора безпеки та оборони, діяльність якої спрямована на виконання відповідної функції державної політики у сфері безпеки та оборони. Такими функціональними складовими є: складові оборони; внутрішньої безпеки; державної безпеки, безпеки державного кордону і боротьби з тероризмом; надзвичайних ситуацій.

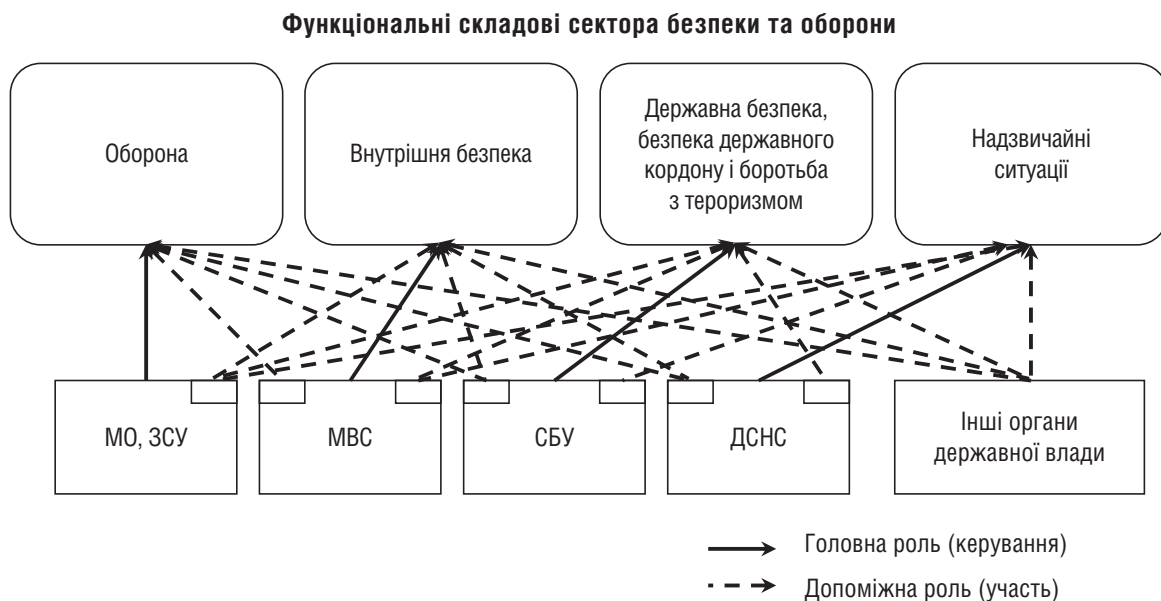


Рис. 3. Функціональна структура сектора безпеки та оборони

Не буде помилкою ототожнювати ці складові із субсферами або субсекторами. У свою чергу, поєднання всіх функціональних складових утворює сектор безпеки та оборони. Основними критеріями (ознаками) визначення органів державної влади, які мають залучатися до кожного із субсекторів, є наявність відповідних визначених законодавством повноважень, завдань, а також наявність сил та засобів, застосування яких пов'язане із застосуванням або зброї, або засобів правового примусу.

Тут також постає питання, навколо якого часто виникають розбіжності й непорозуміння. Воно стосується місця й ролі оборонно-промислового комплексу в забезпеченні безпеки та оборони. Основне призначення оборонно-промислового комплексу – забезпечувати оснащення сил сектора безпеки та оборони озброєнням, військовою та спеціальною технікою. Тобто оборонно-промисловий комплекс безпосередньо не виконує функції, покладені на сектор безпеки та оборони, тому його недоцільно розглядати серед суб'єктів сектора, хоча роль і значення оборонно-промислового комплексу важко переоцінити. За великим рахунком, необхідно розглядати не оборонно-промисловий комплекс, а ширше коло суб'єктів – оборонний сектор економіки, оскільки не тільки оборонно-промисловий комплекс забезпечує діяльність сектора безпеки та оборони. Питання забезпечення продовольством, паливно-мастильними матеріалами, іншими ресурсами, використання цивільної інфраструктури також є важливими для інтересів безпеки та оборони.

Сьогодні визначення поняття «сектора безпеки та оборони» надається в нещодавно прийнятій Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України. Але це визначення лише перелічує державні інституції, які входять до складу сектора безпеки та оборони, тобто віддзеркалює суб'єктний підхід. Проте сектор безпеки та оборони, як це було доведено вище, є насамперед функціональним об'єднанням і, відповідно, потребує передусім функціонального підходу з подальшим втіленням в організаційних структурах. Відсутність визначення сектора безпеки та оборони як функціонального об'єднання може породжувати суперечності в законодавстві і призводити до виникнення непорозумінь під час реалізації його положень і подальшого розвитку.

Виходячи зі змістовного наповнення поняття «забезпечення безпеки та оборони», розглянемо **питання планування в секторі безпеки та оборони**. Насамперед зазначимо, що в загальному сенсі основною метою планування є досягнення спроможностей, необхідних для ефективного застосування за призначенням у прогнозованих умовах безпекового середовища, але з обов'язковою умовою врахування фінансово-економічних обмежень. Виходячи із цього, можна говорити про дві окремі сфери планування: планування розвитку сектора і планування його застосування за призначенням. Далі розглядається лише планування розвитку сектора.

Слід звернути увагу, що головним у плануванні є вирішення завдань, а не розробка документів планування,

призначених лише для відображення рішень цих завдань. Тому далі аналіз проводитиметься саме в термінах завдань із зазначенням тих документів, у яких мають бути відображені рішення. Зміст процесу планування в будь-якій сфері полягає у вирішенні трьох узагальнених завдань планування з визначення:

- поточних спроможностей щодо виконання покладених функцій і завдань в умовах прогнозованого безпекового внутрішнього та зовнішнього середовища (вихідна точка);
- необхідних спроможностей, які мають відповідати функціям і завданням, а також умовам прогнозованого безпекового внутрішнього та зовнішнього середовища (кінцева точка);
- шляхів (порядку, послідовності) досягнення необхідних спроможностей (траєкторія руху з вихідної точки до кінцевої).

Виходячи із цього, узагальнені завдання планування мають бути зосереджені довкола спроможностей сектора, поточних і необхідних. Спроможності визначають здатність досягти потрібного результату. Вони залежать від: кількісно-якісних параметрів сил і засобів, озброєння, військової та спеціальної техніки, систем забезпечення, підготовки, управління, дислокації та розгортання, мобілізації та інших характеристик. Тобто термін «спроможності» є узагальненою характеристикою, яка має перебувати в центрі завдань і процесів планування.

Порядок вирішення зазначених вище узагальнених завдань планування відбивається на плануванні в секторі безпеки, як наведено на *рисунку 4*. Він визначається порядком формування рішень для узгодженого розвитку кожної з функціональних складових сектора безпеки та оборони в рамках єдиного задуму.

Планування розвитку сектора безпеки та оборони має починатися після того, як визначені необхідні вихідні дані, основними з яких є: засади внутрішньої та зовнішньої політики держави, документи стосовно її соціально-економічного розвитку, а також Стратегія національної безпеки держави та її Воєнна доктрина. Без зазначених даних планування в секторі не може бути розпочате й ефективно проведене. Першою процедурою планування є огляди, які здійснюються в кожній функціональній складовій сектора, а також в оборонному секторі економіки. Проведення оглядів має регламентуватися відповідними завчасно розробленими методиками, а результати оглядів мають відображатися у відповідних стратегічних бюлетенях.

Огляди у функціональних складових сектора мають здійснюватися органами державної влади, головними у відповідній субсфері безпеки та оборони, оскільки лише їх організації (структурні підрозділи) мають для цього спеціалістів і потрібну інформацію. Основними завданнями огляду функціональних складових сектора є прогнозування стану безпекового середовища (внутрішнього та зовнішнього), а також оцінювання спроможностей підпорядкованих сил, їх достатності для виконання

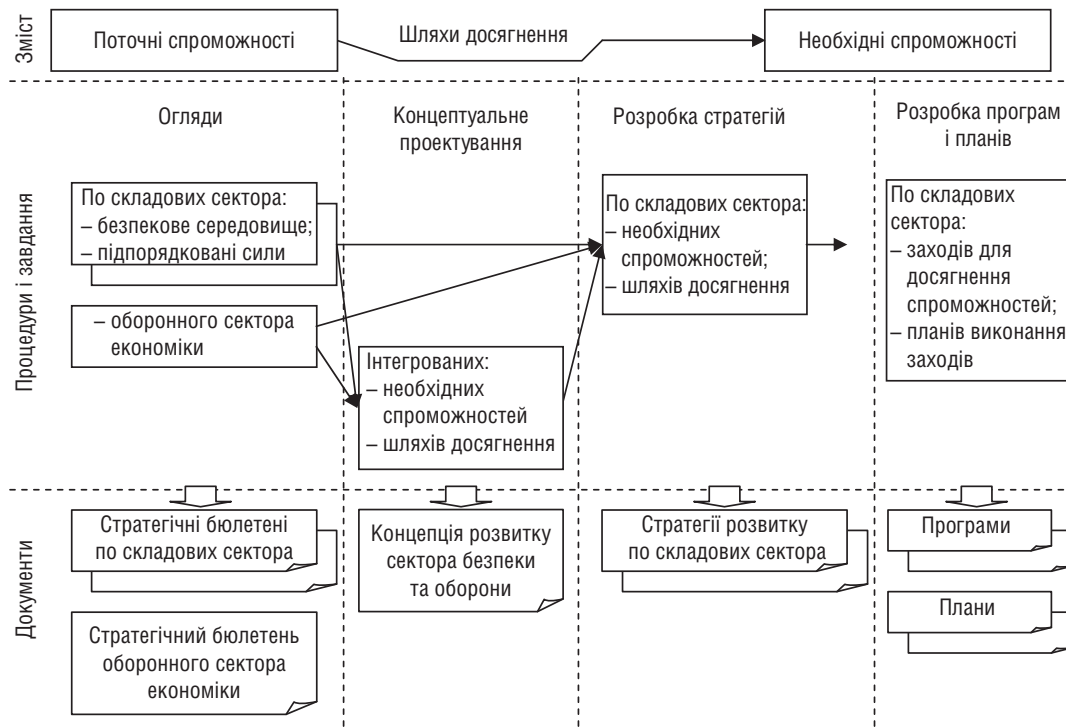


Рис. 4. Порядок вирішення завдань планування

завдань в умовах прогнозованих ризиків, викликів та загроз.

Огляд оборонного сектора економіки має здійснюватися Міністерством економічного розвитку і торгівлі, оскільки більшість питань огляду перебувають у його компетенції. Але до огляду мають залучатись інші зацікавлені міністерства й відомства. Основним завданням огляду є оцінювання спроможностей національної економіки із забезпечення розвитку й застосування за призначенням сектора безпеки та оборони. Огляд має здійснюватися за основними напрямками (наприклад, за категоріями продукції та послуг), які мають визначатись у методиці огляду.

Результати оглядів складають вихідні дані для **концептуального проектування**, завданнями якого є визначення інтегрованих необхідних спроможностей сектора безпеки та оборони і концептуальних шляхів їх досягнення. Основний акцент тут має робитися саме на інтегрованих, спільних спроможностях функціональних складових сектора щодо виконання всіх узагальнених функцій безпеки та оборони (див. рис. 2, 3). Концептуальне проектування не повинне розглядати деталі спроможностей окремих сил сектора, але має зосереджуватись на питаннях міжвідомчого характеру, тобто на тому, що надає синергетичного ефекту в разі функціонального поєднання різномірних сил та засобів. Які саме спроможності мають визначатись під час концептуального проектування й на якому рівні деталізації, повинна визначати відповідна методика. Зазначимо, що, як свідчить практика, це питання є складним і потребує додаткового дослідження.

У результаті цієї процедури планування розробляється Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України.

Особливо складним залишається запитання: яка державна структура має здійснювати концептуальне проектування? На наш погляд, це може бути Апарат Ради національної безпеки і оборони України, оскільки саме він має відповідні завдання й повноваження, у тому числі повноваження для вирішення питань міжвідомчого характеру. Але практика свідчить про недосконалість організаційних форм, прийнятих у Раді національної безпеки і оборони України для вирішення таких питань. Зокрема, йдеться про інструментарій міжвідомчих робочих груп. За визначенням, міжвідомчі робочі групи є ситуативними інструментами, більш придатними для узгодження міжвідомчих інтересів за обмеженим колом питань. Робочі групи доцільно використовувати для узгодження вже підготовленого проекту документа, а не для вирішення завдань планування. Оскільки процес планування розвитку сектора безпеки та оборони, як і в інших сферах, є постійним, має складну структуру, він вимагає від спеціалістів повсякчасного перебування в курсі справ, постійного володіння інформацією. Тобто спеціалісти мають працювати виключно на постійній, професійній основі. Тому завдання концептуального проектування доцільно покласти на науково-дослідну установу, діяльність якої має міжвідомчий, системний характер. Це може бути, наприклад, Національний інститут стратегічних досліджень. Аналогічні міркування можуть стосуватись організації планування також в окремих складових сектора безпеки та оборони.

Розробка стратегій розвитку сектора безпеки та оборони України має здійснюватися за його функціональними складовими на основі вихідних даних, які отримуються з оглядів функціональних складових сектора та оборонного сектора економіки, та відштовхуючись від інтегрованих необхідних спроможностей сектора та шляхів їх досягнення. Основний зміст процедури розробки стратегій полягає в деталізації рішень, прийнятих під час концептуального проектування. При цьому деталізовані рішення мають завжди перевірятися на відповідність концептуальним рішенням. Розробку відповідної стратегії має здійснювати орган державної влади, який визначено головним у відповідній субсфері безпеки та оборони. Він має залучати інші органи державної влади, підпорядковані сили яких беруть участь у виконанні відповідної функції безпеки та оборони. За результатами процедури розробляються стратегії по функціональних складових сектора безпеки та оборони, де відображуються уточнені необхідні спроможності складових і шляхи їх досягнення.

Розробка програм і планів розвитку сектора безпеки та оборони також має здійснюватися відповідними органами державної влади за функціональними складовими. Рішення, прийняті під час виконання процедури, мають визначати склад і параметри заходів, здійснення яких забезпечить досягнення необхідних спроможностей функціональних складових сектора. Ці рішення відображаються у відповідних програмах і планах. Оскільки акцент робиться саме на спроможностях функціональних складових, програми і плани можуть бути комплексними, тобто можуть спрямовуватись на розвиток не лише одного органа державної влади, а й декількох органів, які беруть участь у виконанні функції.

Слід зазначити, що процес планування розвитку сектора безпеки та оборони має здійснюватися постійно. Після формування рішень з планування і прийняття документів планування має проводитися, по-перше, моніторинг безпекового середовища для своєчасного виявлення потреби корегування прийнятих рішень і, по-друге, контроль виконання програм і планів для оцінювання їхньої ефективності, а також для своєчасного виявлення необхідності корегування рішень. Іншими словами, має бути організований менеджмент розвитку сектора безпеки та оборони.

Висновки

Виходячи з наведеної логіки планування та порядку вирішення його завдань, закон України щодо планування в секторі безпеки та оборони України, на наш погляд, має запроваджувати такі положення щодо планування розвитку сектора.

1. Закон має бути спрямований не на регулювання порядку діяльності органів державної влади і розробки документів планування, а на виконання завдань планування, тобто питань, які мають бути вирішені при плануванні.

2. Закон має визначати функціональні складові сектора безпеки та оборони, оскільки основна мета планування розвитку – досягнення необхідних спроможностей сил безпеки та оборони для виконання функцій безпеки та оборони спільними зусиллями.

3. Спеціальним розділом закон має визначати здійснення огляду оборонного сектора економіки України, а також місце огляду серед процедур планування.

4. Закон має акцентувати увагу на основному завданні планування розвитку – досягненні необхідних спроможностей сектора безпеки та оборони.

5. Процедури планування мають передбачати: огляди, концептуальне проектування, розробку стратегій, програм і планів розвитку.

6. Закон має визначати норму стосовно того, що планування розвитку сектора безпеки та оборони має здійснюватися лише після визначення потрібних вихідних даних.

7. Оскільки вирішення завдань планування неможливе без визначення вихідних даних, які отримуються під час вирішення попередніх завдань (що призводить до збільшення часу планування), закон має передбачати можливість організації паралельного вирішення завдань.

8. Окремим розділом закон має регулювати порядок контролю рішень, прийнятих під час планування, що забезпечить безперервність процесів планування розвитку сектора безпеки та оборони, тобто організацію менеджменту.

9. Закон має встановлювати норму стосовно вирішення завдань планування виключно за методиками, а також чітко визначити завдання органів державної влади щодо вирішення завдань планування і розробки документів планування.

10. Основним документом планування розвитку сектора безпеки та оборони має бути Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України. Для кожної функціональної складової сектора безпеки та оборони має розроблятися своя стратегія розвитку. Виходячи з того, що кожен документ планування має відображати рішення відповідного завдання планування, зміст документів планування не повинен містити дублювання й однакових положень. Треба також уважно розглянути дотримання вимог до збереження державної таємниці. Закон має передбачати можливість публікації відкритої версії документа планування, якщо він містить відомості, які належать до державної таємниці.

Перелік літератури

1. Тимошенко Р. І., Лобко М. М., Бочарніков В. П., Свєшніков С. В. Оборонне планування: загальна логіка, структура і взаємозв'язок документів // Наука і оборона. – 2015. – № 2. – С. 15–22.
2. Аскарів В. Х. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України / В. Х. Аскарів, С. С. Масловський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/archiv/obonoglyad/1709-2010-04-08-10-45-34>.
3. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
4. Богданович В. Ю. Спосіб формалізації стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 3. – С. 42–53.
5. Горовенко В. К. Проблеми визначення складу Воєнної організації держави та планування її розвитку / В. К. Горовенко, М. М. Лобко // Наука і оборона. – 2008. – № 1.
6. Їжак О. І. Актуальні питання підвищення ефективності функціонування сектора безпеки України: Аналітична записка / О. І. Їжак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/239/>.
7. Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К. : Поліграфконсалтинг, 2004. – 472 с.
8. Кузьмук О. І. Формування та еволюція Воєнної організації (сектора безпеки і оборони) України (1991–2012): монографія / О. І. Кузьмук. – К. : НУОУ, 2013.
9. Семенченко А. І. Поняття «сектор безпеки» та «воєнна організація держави»: методика розробки й обґрунтування призначення, складу, структури та взаємозв'язків / А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2007. – № 3.
10. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2011. – 730 с.
11. Стратегічне планування в Україні: зміст та виклики, пов'язані з його реалізацією в Міністерстві оборони України // Оборонний вісник. – 2010. – № 5. – С. 4–18.
12. Запровадження стратегічного планування в Україні / Національна академія державного управління при Президентові України, Центр досліджень адміністративної реформи // Збірник документів і матеріалів. – К. : НАДУ, 2004.