

РОЗДІЛ 6

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Глава 14. Концептуальні засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

14.1. Понятійно-категорійний апарат стратегічного планування забезпечення національної безпеки

Планування є однією з головних функцій управління і може бути довгостроковим, короткостроковим, оперативним, стратегічним тощо. Стратегічне планування є процесом виконання низки складних взаємопов'язаних завдань, серед яких, як правило: визначення (уточнення) пріоритетів (цілей) організації (держави, галузі економіки, підприємства, тощо), досягнення яких має визначальне (доленосне) значення для її майбутнього; стратегічний аналіз та прогнозування як своєї політики, так і наявних та можливих конкурентів; визначення шляхів, механізмів, засобів та способів досягнення пріоритетів (цілей) організації. Таким чином, рішення, які приймаються при стратегічному плануванні, мають бути комплексними, спрямованими на розв'язання актуальних для організації проблем, бути достатньо агрегованими (мати високий рівень узагальнення), передбачати умови досягнення пріоритетних цілей, визначених у контексті задоволення життєво важливих для організації інтересів (потреб).

Як правило, при стратегічному плануванні на загальнодержавному рівні визначають: місію та стратегічні (пріоритетні) цілі держави (політичних, економічних та інших); здійснюють комплексний аналіз внутрішніх і зовнішніх факторів, що можуть привести до досягнення, утримання, розвитку та капіталізації її конкурентних переваг; розробляють

варіанти стратегій можливих дій за тих чи інших умов; виконують аналіз та здійснюють вибір найбільш оптимальної стратегій у визначеному періоді часу. Кінцевим результатом планування, як правило, є затвердження нормативно-правового документа (закону, концепції, стратегії, державної програми тощо). З огляду на сказане **стратегічне планування забезпечення національної безпеки** (стратегічне планування НБ) – це процес розробки політики НБ та комплексу заходів, які мають за мету забезпечення скоординованої, цілеспрямованої та ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, збройних сил, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань, правоохоронних органів та спеціальних служб, підрозділів цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, інших сил і засобів сектору безпеки, тобто заходів спрямованих на реалізацію вказаної політики.

Стратегічне планування НБ є визначальною функцією суб'єктів системи ДУНБ, які, з дотриманням чинного законодавства, мають трансформувати політику НБ у **заходи політичного, правового, організаційного, воєнного та іншого характеру щодо реалізації національних інтересів. Йдеться про заходи щодо виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізації загроз безпеці особи (громадянина), суспільства та держави), тобто про заходи, які мають забезпечити адекватне реагування на загрози національним інтересам, готовність до виконання функцій та завдань СЗНБ, інтеграцію України до систем міжнародної безпеки тощо.** Основними завданнями, які виконуються при стратегічному плануванні НБ є: підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності політики НБ; визначення напрямів розвитку складових сектору безпеки; підготовка пропозицій щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва; визначення (уточнення) органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких прямо або опосередковано здійснює вплив на

забезпечення національної безпеки, та їх завдань; визначення обсягу та механізму фінансування заходів щодо реалізації політики НБ.

Аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що сутність стратегічного планування НБ окреслена в Законі України «Про організацію оборонного планування», але тільки стосовно воєнної сфери, де під ним розуміється функція державного управління, "яка визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва". Крім того у вітчизняній практиці методологічні підходи до стратегічного планування НБ не повною мірою враховують особливості цього процесу, оскільки, як правило, обмежені або конкретною сферою їх застосування або розробкою певного документа, наприклад, Воєнної доктрини чи Стратегії національної безпеки України.

При стратегічному планування НБ можна виділити такі етапи: ініціювання та узгодження процесу стратегічного планування; визначення мети, функцій та завдань сектору безпеки, його окремих складових; здійснення стратегічного моніторингу та аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів впливу на національні інтереси з метою виявлення можливостей, загроз (ризиків, викликів), проблем, розв'язання яких має визначальне значення для забезпечення національної безпеки; розробка (уточнення) та затвердження концепцій, доктрин, стратегій, інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки та розробка (уточнення) ефективних процедур їх впровадження. При цьому при виконанні цих завдань уточнюються (у частині видатків на національну безпеку): прогностичні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів і видатків; фінансування на довгострокову перспективу; проект Державного бюджету на відповідний рік.

Таким чином, стратегічне планування НБ передбачає обґрунтування матеріальних, фінансових та людських ресурсів, необхідних для успішного реформування та розвитку сектору безпеки з урахуванням завдань, які на нього покладаються згідно чинного законодавства.

Основними вихідними даними для здійснення стратегічного планування НБ, зокрема, є: результати аналізу стану та динаміки змін геополітичної, геоекономічної, воєнно-політичної обстановки у світі та соціально-економічної ситуації у країні; функції та завдання складових сектору безпеки в умовах мирного часу, надзвичайної ситуації та особливого періоду; результати аналізу стану та тенденцій розвитку сектору безпеки; зведений державний бюджет.

При розробці та впровадженні державної політики національної безпеки створення необхідних умов щодо стійкого розвитку суспільства має бути наріжним каменем та головною метою побудови СЗНБ та стратегічного планування у вказаній сфері. Це вказує на тісний взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

З огляду на те, що суттю стратегічного планування є розробка управлінських рішень, що мають орієнтуючий, організуючий та об'єднувальний характер й спрямовані на досягнення визначеної мети, якість, повнота та своєчасність стратегічного планування НБ значною мірою дозволяє розв'язати проблему підвищення ефективності, гнучкості та цілеспрямованості державного управління у контексті реалізації національних інтересів, знизити до прийняттого рівня ризику щодо їх реалізації в кризових ситуаціях, у тому числі в умовах військових конфліктів різної інтенсивності.

Стратегічне плануванням НБ передбачає наявність відповідного понятійно-категорійного апарату, який сьогодні знаходиться у стадії динамічного розвитку. Його наукове обґрунтування, офіційне визнання та практична реалізація є однією з передумов підвищення ефективності вказаного планування. Це зумовлено тим, що в Україні на стратегічне планування НБ негативний вплив здійснюють такі чинники:

нечіткість та неоднозначність при формулюванні одних і тих самих понять наведених у чинному законодавстві, а також непоодинокі використання тих, які на нормативному рівні до цього часу не визначені;

відсутність державного стандарту та необхідної довідкової літератури з термінології у цій сфері;

відсутність належної координації між науковцями та практиками при розробці та застосуванні понятійно-категорійного апарату стратегічного планування НБ;

безсистемне копіювання без належної наукової експертизи з боку фахівців понятійно-категорійного апарату стратегічного планування НБ, який використовується в офіційних документах інших країн.

Крім того, вказані чинники негативно впливають на розробку та впровадження сучасних методів та моделей стратегічного планування НБ, що також не сприяє підвищенню його ефективності.

Одним з базових понять та одночасно документів, що входять до складу чинної системи законодавчих актів, які визначають розвиток сектору безпеки, є *Стратегія НБ України*, про яку вперше, як про нормативний документ, було зазначено в Законі України «Про основи національної безпеки України», проте визначення цього поняття не наводиться, а лише зазначається, що вона розробляються і затверджуються Президентом України та є документом, обов'язковим для виконання, і основою розробки конкретних програм за складовими політики НБ.

В Законі України «Про організацію оборонного планування» було сформульовано визначення Стратегії НБ, а також пов'язаних з нею інших важливих понять стратегічного планування НБ, зокрема, таких як Стратегічний оборонний бюлетень та державні програми розвитку Збройних Сил України. Згідно цього Закону Стратегія НБ України – це узгоджена щодо цілей, завдань, умов та засобів довгострокова комплексна програма практичних дій по забезпеченню захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, яка є

основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони та національної безпеки.

Аналіз визначень Стратегії НБ у законодавчих актах показує їхню неузгодженість між собою, системою нормативно-правових актів щодо забезпечення національної безпеки, змістом і структурою процесів стратегічного планування НБ. Наприклад, незважаючи на те, що Законом України «Про організацію оборонного планування» Стратегію НБ визначено як *довгострокову* комплексну програму, а також, що довгострокове планування - це планування на період 10-12 років, цим же Законом передбачено що Президент України *щорічно* у своєму Посланні до Верховної Ради України визначає Стратегію НБ. Крім того, до цього часу чинним законодавством України не передбачена чітка процедура розробки (оновлення), погодження та затвердження вказаної Стратегії НБ.

Варто також зазначити, що у вітчизняній науковій літературі часто систему поглядів на сукупність національних цілей, принципи, підходи, методи та механізми їх досягнення (які по суті в сукупності визначають концептуальну основу моделі СЗНБ) інтерпретують як Стратегію НБ.

На Заході розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки традиційно знаходиться у руслі стратегічних досліджень, які, окрім наявності стратегічного мислення, передбачають, що в основі розробки керівних документів щодо реалізації національних інтересів має бути комплексний аналіз таких понять як: “Ціль”, “Засіб”, “Спосіб”, тобто аналіз пріоритетних цілей щодо забезпечення національної безпеки, наявних для цього засобів та можливих способів їх використання.

При цьому на вищому (стратегічному) рівні державної політики та державного управління виділяють *Національну стратегію держави*, під якою розуміють *загальну* діяльність держави в області внутрішньої і зовнішньої політики з використанням всіх джерел впливу (політичного, економічного, воєнного та інших), та Стратегію НБ.

Провести чітку межу між вказаними документами досить важко, оскільки вони дуже тісно пов'язані, проте, як правило, Національна стратегія (або інший аналогічний за змістом програмний документ чи навіть низка документів) розглядає *всі питання*, які мають відношення до діяльності держави з питань забезпечення її безпечного розвитку. Зокрема, вона визначає систему національних інтересів та основні пріоритети зовнішньої та внутрішньої державної політики, принципів напрямки розподілу наявних у ресурсів (засобів) та можливих способів їх використання. Стратегія НБ головним чином направлена на системну оцінку та організацію протидії *загрозам* національним інтересам, тобто акцентування уваги на загрозах національним інтересам принципово відрізняє її від Національної стратегії. З огляду на це Стратегія НБ охоплює всі питання *практичної* діяльності по забезпеченню безпеки в політичній, економічній, військовій та інших сферах діяльності держави, яка за певних умов передбачає використання *сили* (політичної, економічної, військової тощо) для здійснення впливу, підтримки, контролю чи прямого примусу.

Таким чином сутність та функціональне призначення Стратегії НБ полягає в аналізі та обґрунтуванні умов, за яких і яким чином буде використана сила держави (комбінація інструментів елементів державної влади - військових, економічних, політичних, інформаційних тощо), тобто у загальному випадку вказана стратегія має забезпечувати концентрацію зусиль держави, спрямованих на протидію *загрозам* досягнення національних цілей з урахуванням можливого використання *сили*. З огляду на це часто розробка Стратегії НБ розглядається як мистецтво, і як наука створення та використання політичних, економічних, інформаційних можливостей держави, її збройних сил для досягнення національних цілей. При цьому окремими питаннями, хоча й такими, що безпосередньо відносяться до захисту національних інтересів, є політична та економічна стратегія держави.

У кожній країні Стратегія НБ завжди є публічним документом, обов'язковим для виконання, основою для розробки конкретних програм (планів), спрямованих на практичну реалізацію політики НБ, а цілі, які нею визначені, передбачають пріоритетне фінансування з державного бюджету. З огляду на те, що згідно Конституції України головна функція Президента України полягає у забезпеченні національної безпеки, вона може розглядатися як його інструмент для успішного виконання вказаної функції.

Важливими поняттями стратегічного планування НБ є поняття *Воєнна доктрина України* та *Стратегія воєнної безпеки України* (ВД України та Стратегія ВБ), які належать до документів, що визначають зміст та практичні механізми політики держави щодо забезпечення воєнної безпеки.

Згідно Закону України "Про організацію оборонного планування" Стратегія ВБ є складовою Стратегії НБ, визначає напрями попередження та нейтралізації реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері, а згідно Закону України "Про основи національної безпеки України" ВД України є самостійним документом, який "розробляє та затверджує" Президент України. На жаль, цими законами не встановлена процедура розробки цих документів, а саме: хто і коли ініціює її розробку, створює відповідну робочу групу, її можливий склад, хто приймає участь у погодженні підготовленого проекту, термін, на який час має бути розрахована їх дія (на короткострокову, середньострокову чи довгострокову перспективу) тощо.

Серед науковців і практиків в цілому існує консенсус стосовно того, що Воєнна доктрина – це науково обґрунтована та затверджена у встановленому законодавством порядку система поглядів держави на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, на принципи та шляхи запобігання їм, підготовки держави до воєнних конфліктів та застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності та інших життєво важливих національних інтересів. Чинне законодавство також визначає вказаний документ, як сукупність керівних принципів,

воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєнно-економічних і військово-технічних поглядів на забезпечення воєнної безпеки держави.

Як правило, основні положення Воєнної доктрини базуються на системному аналізі чинників, які здійснюють вплив на воєнну безпеку, зокрема, результатах оцінки воєнно-стратегічних, геополітичних і гео економічних реалій, наявних і перспективних оборонних можливостей держави, визначених у контексті потреб захисту національних інтересів від загрози застосування воєнної сили. З огляду на сказане, як правило, основні положення воєнних доктрин (стратегій) провідних країн відображають їх пріоритетні інтереси у сфері оборони, характеристики можливих воєнних конфліктів, умови застосування зброї масового ураження, визначають можливі шляхи їх запобігання та механізми локалізації тощо. Воєнна доктрина також визначає принципи будівництва національних збройних сил та функціонування військово-промислового комплексу, напрями підготовки країни та її збройних сил до відбиття можливої агресії, способи використання матеріальних і людських ресурсів тощо. Тому структурно цей документ часто складається з воєнно-політичної, воєнно-стратегічної та воєнно-економічної частин.

Воєнно-політична складова відображає ставлення держави до війни, джерела воєнної небезпеки, воєнно-політичні цілі держави, суб'єкти воєнно-політичного керівництва та принципи їх діяльності тощо.

Воєнно-стратегічна - розкриває характер можливих війн (воєнних конфліктів), відповідні завдання збройних сил, особливості їх будівництва, розвитку, практичного застосування, порядок комплектування, технічного оснащення, основи управління ними, форми та способи ведення бойових дій, особливості підготовки військ, країни, населення до відбиття можливої агресії тощо.

Воєнно-економічна складова присвячена питанням задоволення потреб у ресурсах, необхідних для підготовки збройних сил, країни та населення до відбиття можливої агресії.

Варто зазначити, що традиційно досить неоднозначним моментом у подібних воєнно-доктринальних документах є визначення потенційного (ймовірного) противника. Як правило, таке завдання вирішується з урахуванням правових, геополітичних, історичних та інших особливостей розвитку та життєдіяльності держави. Разом з тим, публічне оприлюднення країнами основних положень вказаних документів сприяє зростанню рівня довіри між ними, посиленню прозорості військової діяльності, налагодженню міждержавних зв'язків в оборонній сфері, а відтак здійснює позитивний вплив на регіональну та глобальну безпеку.

Структура та завдання Стратегії ВБ визначаються передусім Стратегією НБ та Воєнною доктриною. Об'єктом концентрації експертно-аналітичних зусиль при її розробці є воєнний конфлікт, предметом – збройна боротьба, воєнні дії стратегічного масштабу та воєнні аспекти підготовки держави до оборони, а визначальними принципами, якими керуються при розробці Стратегії ВБ є:

відповідність стратегічної мети і завдань політичній меті;

завчасна всебічна підготовка держави до оборони та вміле використання наявних сил і засобів для відсічі збройної агресії;

постійна бойова і мобілізаційна готовність збройних сил та завчасне стратегічне планування їх застосування;

зосередження зусиль збройних сил на найважливіших напрямках та узгоджене застосування їх видів і родів, своєчасний маневр військами, силами і ударами в ході воєнного конфлікту;

завчасне створення стратегічних резервів, їх уміле використання і поновлення в ході воєнного конфлікту;

комплексний аналіз та передбачення подальшого розвитку воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки.

Стратегії ВБ (інколи їх називають - Національні воєнні стратегії) провідних країн світу постійно уточнюються (корегуються), що зумовлено динамічними змінами умов забезпечення воєнної безпеки, тенденціями

розвитку засобів, способів та форм збройної боротьби, в основі чого передусім переозброєння військ (сил) новітніми системами збройного нападу та захисту. З огляду на це часто Стратегії ВБ як, наприклад, у США, є окремим нормативно-правовим регулятором розвитку воєнної сфери.

Таким чином, принципова різниця між Воєнною доктриною та Стратегією ВД полягає в ступені декларативності, формалізації, деталізації та структуризації завдань щодо забезпечення воєнної безпеки, відповідних політико-адміністративних рішень, кола суб'єктів, яких вони стосуються, можливих наслідків у разі їх невиконання тощо, тобто Стратегія ВД має розвивати основні положення Стратегії НБ та Воєнної доктрини.

В останнє десятиріччя у науковій та нормативній літературі широкого розповсюдження отримало поняття *комплексний огляд сектору безпеки* (комплексний огляд СБ), проте й ця дефініція у чинному законодавстві не розкрита, незважаючи на те, що в актах Президента України та щорічних планах «Україна- НАТО» проведення вказаного огляду розглядається як одна із передумов удосконалення СЗНБ.

В Україні широко використовується також поняття *Оборонний огляд*, під яким розуміється певна процедура оцінки стану і готовності Збройних сил України, інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони. За результатами вказаного огляду готується *Стратегічний оборонний бюлетень* (так звана - Біла книга України) - концептуальний довгостроковий програмний документ по реформуванню та розвитку Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки. Видання «Білої книги» передбачено Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» з метою систематичного інформування громадськості про діяльність Збройних Сил України, про оборонну політику держави, а також проблеми, що виникають у цій сфері та шляхи їх розв'язання.

Стратегічний оборонний бюлетень України є публічним документом, який супроводжується відповідними додатками з інформацією обмеженого доступу та, як правило, містить таку інформацію:

огляд національних нормативно-правових документів у воєнній сфері;
оцінка прогнозу загроз та викликів у воєнній сфері на певний період;
основні завдання Уряду щодо оборони держави та пріоритетні напрями щодо їх виконання;

основні міжнародні зобов'язання країни щодо застосування військової сили, що є обмеженням у воєнній сфері;

функції та завдання для збройних сил та інших військових формувань держави;

перелік ситуацій, які передбачають планування та використання військ (сил);

основні шляхи та способи формування необхідних можливостей збройних сил та інших військових формувань, необхідні для досягнення виконання завдань у тому чи іншому періоді, наявні можливості, які можна використовувати для гарантування воєнної безпеки;

перелік, типи та обсяг основних ресурсів, що необхідні для створення додаткових можливостей, можливості держави задовольнити поточні та додаткові потреби оборони;

прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону;

аходи держави щодо врахування потреб оборони в стратегії соціально-економічного розвитку України (наука; ресурси; промисловість; ринок озброєння; розвиток технологій в інтересах оборони тощо);

головні напрями розвитку воєнної науки та проведення наукових досліджень у сфері оборони;

основні заходи щодо вдосконалення оборонного планування та формування єдиної стратегії бюджетного планування у сфері оборони;

напрями зміцнення зв'язків Збройних Сил та інших військових формувань держави з громадянськістю;

принципи забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та членів їх сімей;

напрями вдосконалення воєнно-політичного, військового та військово-технічного співробітництва.

Важливе значення у процесі Оборонного огляду має надійність оцінок.

По-перше, це необхідно для належного обґрунтування щорічного бюджету на потреби оборони перед законодавчим органом держави та для розробки середньострокових і довгострокових планів на вказані потреби.

По-друге, важливим є схвалення та забезпечення широкої підтримки населенням країни оборонної політики держави, що передбачає необхідність широкого висвітлення та обговорення результатів оборонного планування, які мають бути подані в ЗМІ. Як правило, це здійснюється через презентацію планів оборонної політики держави та результатів її практичної реалізації (не розголошуючи при цьому державних таємниць).

Уперше в Україні Оборонний огляд було проведено у 2003-2004 роках, на основі якого були розроблені та затверджені Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015 року та Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки, що надало можливість набути досвід системного та прозорого оборонного планування в державі за стандартами, прийнятими в провідних державах світу, а за його результатами було проведено низку реформ. Водночас, через низку обставин перший Оборонний огляд мав недоліки, зокрема, обмежився тільки оглядом Збройних Сил України, які негативно вплинули на реалізацію його результатів. Наприклад, не вдалося переоснастити Збройні Сили України сучасними видами озброєння і військової техніки, розробити довгострокову стратегію розвитку всієї оборонної сфери та управління нею.

У подальшому щорічники «Біла книга: оборонна політика України» також були присвячені питанням реформування та розвитку Збройних Сил України. У виданнях висвітлювався їх поточний стан, головні напрями військового будівництва, але призначення та місце в ієрархії керівних

документів щодо забезпечення національної безпеки Стратегічного оборонного бюлетеня, в інтересах якого має здійснюватись Оборонний огляд, також визначено нечітко.

Таким чином, Оборонний огляд та Комплексний огляд сектору безпеки є складовими стратегічного планування НБ, передбачають виконання певних завдань та отримання відповідних оцінок, зокрема:

визначення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони;

надання та обробки необхідної інформації, а також забезпечення конфіденційності її використання в інтересах національної безпеки, розробка (коригування) структури системи керівних документів стратегічного рівня управління забезпеченням національної безпеки;

оцінка ситуацій, що мають місце в державі та за її межами у контексті забезпечення воєнної безпеки, виявлення та прогнозування тенденцій їх розвитку (у різних вимірах: політичному, економічному, воєнному тощо), розробка відповідних сценаріїв та варіантів державно-управлінських рішень щодо реагування на вказані ситуації;

обґрунтування можливих напрямів розвитку сектору безпеки та його складових, шляхів і строків досягнення тих чи інших показників національної безпеки, зокрема, рівня загроз національним інтересам.

Таким чином, стратегічне планування НБ здійснюється в інтересах стратегічного (загальнодержавного) рівня управління, Збройних сил України, інших складових сектору безпеки, зокрема, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може здійснювати суттєвий вплив на національну безпеку, а його результатами є стратегічні прогнози, концепції, доктрини, стратегії, оборонні огляди, програми, плани та інші документи.

14.2. Формалізація процесу стратегічного планування у сфері національної безпеки

Сьогодні вітчизняними та іноземними фахівцями приділяється достатньо уваги дослідженню проблемних питань розробки та впровадження ефективних методів і моделей стратегічного планування, вдосконалення яких сприяє систематизації знань щодо суб'єктів, об'єктів і предметів планування, формуванню логіки їх раціонального використання в інтересах досягнення головної мети планування. Разом з тим, більшість цих досліджень стосуються проблем стратегічного планування, характерних для бізнесу (економіки) та значно менше методології стратегічного планування НБ, зокрема, не враховують його особливості, обмежені конкретною сферою їх застосування або ж розробкою якогось конкретного документа, системно не пов'язані з плануванням в політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності, держави, внаслідок чого, як правило, не відрізняються комплексною оцінкою матеріального, фінансового та інших видів забезпечення.

З іншого боку, незважаючи на розмаїття методів стратегічного планування, що відрізняються послідовністю та змістом етапів, сукупністю критеріїв і показників, які використовуються при плануванні та ін., всі методи передбачають процедуру формування та вибору прийнятних варіантів стратегічних рішень.

Суттєва невизначеність, складність, взаємозалежність процесів, які здійснюють вплив на формування та реалізацію національних інтересів, неможливість побудови *ідеально* адекватних моделей, які б описували розвиток можливих ситуацій при забезпеченні національної безпеки, також обумовлюють необхідність формування низки альтернатив, конкуруючих між собою на деякому інтервалі можливих рішень. Це дозволяє підвищити якість стратегічного планування НБ і, таким чином, гнучкість та надійність державного управління, оскільки дозволяє оперативно переорієнтувати

ресурси відповідно до більш раціонального у контексті розвитку ситуації альтернативного варіанта управлінського рішення.

Таким чином, формування альтернативних варіантів управлінських рішень є одним із завдань стратегічного планування НБ, засобом зменшення рівня невизначеності, підвищення обґрунтованості, інформативної насиченості процесу планування.

Проекти управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки, як правило, мають за мету зміну можливостей держави та узагальнюють результати стратегічного аналізу пошуку засобів, способів і резервів для підвищення її спроможності щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Таким чином, розробка проектів управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки передбачає виконання низки процедур, зокрема, пошук альтернативних варіантів рішень та попередній відбір найбільш імовірних варіантів, їх комплексну оцінку, обґрунтування та вибір варіанта для особи, яка приймає остаточне рішення. Врешті-решт ці рішення є запорукою своєчасної адаптації СЗНБ до змін умов формування та реалізації національних інтересів.

Як правило, формування сукупності проектів управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки передбачає врахування низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема: вимоги чинного законодавства; ресурси, які виділені на підготовку та реалізацію рішень; неоднозначність та суперечливість оцінок процесів (явищ, подій тощо), які здійснюють вплив на умови формування та реалізації національних інтересів;

вимоги до вихідної інформації з боку особи, яка приймає остаточне рішення (наприклад, час та форма надання, погодження з іншими суб'єктами планування).

Досвід свідчить, що для розробки належним чином обґрунтованих альтернативних варіантів рішень при стратегічному плануванні НБ, важливим є залучення якомога ширшого кола висококваліфікованих

фахівців-аналітиків та експертів, оскільки необхідними є дослідження причинно-наслідкових зв'язків, які породжують проблеми, пошук шляхів їх розв'язання, виконання системного аналізу наявних ресурсів та можливих дій суб'єктів забезпечення національної безпеки тощо. У даному випадку головним завданням аналітиків та експертів є з'ясування пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій (явищ, процесів тощо), комплексна оцінка ситуацій, прогноз їх розвитку, напрацювання на основі аналізу різноманітної інформації пропозицій, коментарів тощо.

Особливої ваги якість та оперативність вирішення вказаних вище завдань набуває в сучасних умовах, що зокрема, зумовлено взаємозв'язком політичних, економічних та культурологічних складових глобалізації, запитом з боку органів державної влади на аналітичні прогнози щодо трансформації середовища реалізації національних інтересів. Варто також підкреслити про важливість у даному випадку пізнавальної (гносеологічної) та перетворювальної функції аналітичної діяльності. Перша уособлює нерозривну єдність емпіричного та теоретичного матеріалу й об'єднує, зокрема: спостереження, опис, уявлення, судження, аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, моделювання, а перетворювальна функція передбачає, що людина активно впливає на оточуючу дійсність та на її обриси у майбутньому.

Таким чином, створення робочої групи із кваліфікованих фахівців та експертів, належна організація їх роботи є ключовим елементом процесу стратегічного планування НБ, необхідною умовою формування обґрунтованих проектів управлінських рішень, чого, на жаль, не спостерігається в Україні при формуванні кількісного та якісного складу вказаних робочих груп, оскільки, як правило, до складу цих груп включають, так би мовити, за посадою. Внаслідок цього високопосадовці *одночасно* працюють у десятках груп, комісій тощо, на які покладається розробка керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, тобто вважається - оскільки вони займають високі посади (до речі, як правило, політичні: міністри, заступники міністрів тощо), вони вже опанували всі

"тонкощі" аналітичної діяльності. Очевидною є й якість підготовлених *такими* робочими групами документів стратегічного планування НБ.

Накопичений досвід також свідчить, що множина альтернативних рішень у процесі стратегічного планування має бути не меншою ніж три, але не більшою ніж дев'ять. Мінімальне значення зумовлене необхідністю забезпечення конкуренції між варіантами альтернатив, а максимальне - психофізіологічними можливостями фахівців та експертів щодо *системного аналізу* та, відповідно, *стратегічного осмислення* варіантів, а також витратами ресурсів та часу на розробку кожного з них.

Акцент на необхідності системного аналізу альтернатив обумовлений тим, що його застосування ефективно при розв'язанні проблем, які передбачають вибір раціонального рішення в умовах неповноти інформації, ризику тощо. Будучи методологією дослідження об'єктів та процесів шляхом представлення їх як систем та їх аналізу, системний аналіз особливо ефективний при розв'язанні недостатньо структурованих проблем, які, правило, мають місце при стратегічному плануванні НБ.

Таким чином, при системному аналізі будь-яка проблема розглядається як система взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, їх властивостей, а процедура аналізу передбачає кілька етапів, зокрема: постановка завдання (визначення об'єкта дослідження, постановка цілей та завдань, формулювання критеріїв для вивчення об'єкта та управління ним); виділення системи, яка підлягає вивченню та її структуризація; створення загальної моделі системи, яка досліджується (параметризація, встановлення залежностей між введеними параметрами, схематичний опис системи шляхом виділення її складових та визначення їх ієрархії, остаточний вибір цілей і критеріїв). При цьому основною процедурою є побудова загальної моделі системи, яка має відображати головні взаємозв'язки елементів системи, що дозволяють чітко сформулювати та вирішити поставлені завдання дослідження, зокрема дати оцінку наслідків реалізації обраних альтернатив у майбутньому.

З огляду на сказане, системний аналіз оперує досить широким рядом змінних (внутрішніх і зовнішніх), спрямований на відділену перспективу і, таким чином, заохочує творче мислення, оскільки має місце висока ступінь невизначеності, виникає необхідність дослідження потреб, ризиків, можливостей розвитку держави в умовах, що безперервно змінюються. Тому методологія системного аналізу має використовуватися як при розробці альтернативних рішень при стратегічному плануванні НБ, так і при виборі варіанту, що надається особі, яка приймає остаточне рішення.

Як правило, за будь-яких умов має бути підготовлені: оптимістичний варіант, що відповідає досягненню максимально можливого рівня забезпечення національної безпеки; песимістичний, що зберігає існуючий рівень забезпечення національної безпеки; раціональний проект рішення, що надаються керівництву для прийняття остаточного рішення.

З огляду на сучасну динаміку змін умов формування та реалізації національних інтересів, важливою є *безперервність* системного аналізу, чого можна досягти шляхом поєднання можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та інтелектуального потенціалу кваліфікованих фахівців та експертів з питань забезпечення національної безпеки.

Саме дотримання цих умов гарантує своєчасне прийняття якісних рішень при стратегічному плануванні НБ, а не розповсюджені у вітчизняній практиці "політичні доцільності та домовленості", які породжують волюнтаристські імпровізації щодо визначення та реалізації життєво важливих національних інтересів. Іншими словами, на вітчизняних теренах часто проект рішення, що надається керівництву для прийняття остаточного рішення (у формі концепції, доктрини, стратегії, плану тощо), обирається не на основі результатів системного аналізу. Крім того в силу ідеологічних, професійних чи інших уподобань та інтересів до його остаточної редакції найближчим оточенням особи, яка приймає рішення, можуть бути внесені *такі* зміни, які можуть суттєво змінити саму суть поданого проекту рішення. Внаслідок цього прийняте рішення (указ, постанова тощо) не буде

адекватним реаліям та перспективам формування та реалізації національних інтересів. Щоб уникнути цього, робоча група, яка здійснювала розробку проекту альтернативи, має здійснювати його наукове супроводження до прийняття остаточного рішення уповноваженою на це особою.

Таким чином, основними елементами формалізації стратегічного НБ є: сукупність національних інтересів (цілей); інтервал стратегічного планування; сукупність загроз національним інтересам та їх конкретні характеристики; прийнятний (найбільш ймовірний), мінімально допустимий (песимістичний) та максимально можливий (оптимістичний) рівні національної безпеки; інтервал поточного рівня національної безпеки; обмеження, які визначають спрямованість та можливості державно-управлінських впливів щодо реалізації національних інтересів, зокрема, щодо ресурсів, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки, та зумовлені вимогами чинного законодавства та політичними рішеннями.

З огляду на недостатню структурованість проблеми забезпечення національної безпеки при розробці та відборі альтернативних управлінських рішень щодо її розв'язання, доцільним є їх пошук у "широкому" та "вузькому" інтервалах умов формування національних інтересів та можливостей держави щодо їх реалізації.

Пошук альтернатив доцільно починати у "широкому" інтервалі, який визначає загальні закономірності, особливості, стратегічну спрямованість політики НБ, корелює її пріоритети із основними завданнями органів державної влади щодо реалізації національних інтересів. На цьому етапі, як правило, використовують системний підхід, який передбачає систематизацію складових елементів об'єкту планування та вивчення їх взаємозв'язку, виявлення резервів за окремими і загальними показниками діяльності об'єкта тощо.

Серед варіантів альтернатив у «широкому» інтервалі, зокрема, можуть бути такі: збереження незмінною політики НБ та ресурсів на її впровадження; збереження незмінною політики НБ при зміні ресурсів;

розробка нової політики НБ при збереженні принципів її формування та ресурсів щодо її впровадження; розробка нової політики НБ при можливій зміні тих чи інших принципів або ресурсів. Ці альтернативи будуть відрізнятися значним рівнем невизначеності, проте їх більш детальне опрацювання та застосування системного аналізу дозволяє забезпечити відбір найбільш раціональних, внутрішньо несуперечливих варіантів управлінських рішень при стратегічному плануванні НБ (наприклад, при підготовці проектів концепцій, доктрин, стратегій тощо).

У подальшому, для відібраної альтернативи з урахуванням притаманних для неї цільової функції, набору змінних, критеріїв, обмежень має бути здійснено пошук та вибір альтернатив у «вузькому» інтервалі для деталізації альтернатив «широкого» набору. Цей етап передбачає виконання операцій аналогічних вибору альтернатив у «широкому» інтервалі, проте вони відображають не стільки стратегічні, як оперативні та тактичні аспекти управлінських рішень щодо розробки планів, заходів, бюджетів тощо і, таким чином, деталізують попередньо обрані рішення, тобто рішення щодо альтернатив на цьому етапі приймають на основі *ситуаційного аналізу*, який передбачає використання як стратегічних, так і тактичних підходів.

Таким чином, загальним для описаних вище процедур є пошук та відбір таких проектів політичних та адміністративно-управлінських рішень при стратегічному плануванні НБ, що не суперечать ресурсним та правовим обмеженням, дозволяють наблизитися до прийнятого рівня національної безпеки або перевищувати вказаний рівень при мінімальних витратах. Це визначає як зміст альтернатив, що мають розглядатись, так і послідовність їх розгляду: з менш складних і витратних до більш складних.

В цілому ж, пошук альтернатив при стратегічному плануванні НБ у «широкому» та «вузькому» інтервалі є певними етапами опрацювання інформації, зокрема, щодо: стану об'єкту планування, його складових, умов їх функціонування, формування множини альтернатив, їх взаємне порівняння, погодження з цілями політики НБ, оцінка ефективності

досягнення цілей, вибір однієї із альтернатив, тобто має місце послідовність обробки інформації, в якій можна виокремити відносно самостійні етапи, які, в свою чергу, можна інтерпретувати як певні блоки: блок вхідних даних - блок ситуації - блок цілі - блок вибору.

При цьому призначенням першого блоку є збір та аналіз достовірної й вагової в інтересах стратегічного планування НБ інформації, а у блоці ситуації відбувається оцінка її достатності та придатності для цілей планування з огляду на необхідність всебічного опису умов формування та реалізації національних інтересів, а також тенденцій їх розвитку. Особливістю вказаних блоків є те, що вони об'єднують інформаційні входи, пов'язані із зовнішнім середовищем, тобто містить в собі інформацію, яка описує ситуацію, яка склалася на певний момент часу. Результатом їх функціонування є інформація, яка визначає доцільність її подальшого використання як вхідної інформації в роботі блоку цілі та блоку вибору, призначенням яких є формування альтернативних рішень, як реакції на умови формування та реалізації національних інтересів (блок цілі) та вибір найкращої альтернативи з можливих варіантів (виходячи із того чи іншого критерію оптимальності дій).

У кінцевому підсумку, у процесі стратегічного планування НБ кожний наступний блок зазнає впливу попереднього, а виходячи із призначення блоків, можна визначити їх цілі, основні завдання щодо обробки та очікувані результати опрацювання інформації, тобто кінцеві результати функціонування кожного блоку на кожному етапі планування (див. таблицю 14.1).

Для вибору альтернативи, яка зводить до мінімуму можливі втрати в ситуації, яка склалася (або може наступити), визначаються граничні умови допустимих альтернатив, які є результатом взаємодії блоку цілі та блоку вибору. Оскільки можливі втрати при виборі альтернативи значною мірою залежать від реакції середовища на обраний варіант, то будь-яка запропонована при стратегічному плануванні НБ стратегія дій має

передбачати оцінку наслідків у разі її реалізації. Іншими словами, крім інформації, яка дозволяє змоделювати можливі ситуації у контексті формування і реалізації національних інтересів, завжди є настанови (вимоги), які визначають можливі засоби та способи досягнення певних цілей. Саме вони визначають критерій вибору оптимального рішення, а відтак зумовлюють і вибір відповідної стратегії (альтернативи).

У цьому проявляється специфіка формування альтернативних рішень та вибору найбільш прийняттого при стратегічному плануванні НБ. Наприклад, ієрархія національних інтересів та прийняті політичні рішення накладають суттєві обмеження при формуванні та виборі альтернатив у контексті їх значущості для забезпечення національної безпеки.

В цілому ж, при використанні будь-яких методів (моделей) при стратегічному плануванні НБ визначальним чинником залишається однозначність та несуперечливість (чіткість) інформації щодо: критеріїв відбору альтернатив; початкового, прийняттого та бажаного рівня національної безпеки, динаміки його змін на деякому часовому інтервалі; обмежень, зумовлених критичним рівнем національної безпеки, тобто таким рівнем, за якого мають місце незворотні деструктивні процеси, що порушують цілісність та ідентичність соціального організму та держави, а також достовірність інформації щодо оцінки ймовірних джерел загроз та власних можливостей щодо забезпечення національної безпеки. При цьому отримати останню часто буває не легше, ніж оцінки джерел загроз.

Описаний вище підхід щодо формалізації стратегічного планування НБ дозволяє побудувати модель цього процесу, яка, якщо її розглядати у контексті пошуку та вибору альтернативних рішень, буде практично тотожна моделі інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття рішень щодо забезпечення національної безпеки, описаній п.7.3.

Таблиця 14.1

Цілі, задання щодо обробки та результати опрацювання інформації в
блоках моделі стратегічного планування НБ

Блоки	Цілі	Операції	Результат роботи
Блок даних	Пошук необхідної інформації, перевірка її на достовірність та агрегування	Ретроспективний аналіз джерел, статистичний та експертний аналіз інформації	Упорядкування, класифікація, факторизація інформації
Блок ситуації	Аналіз ступеня ризику, ступеня невизначеності та ступеня конфліктності інформації	Імовірнісна оцінка, рандомізація, рефлексивний аналіз інформації	Уточнення упущень, суперечностей, непевності інформації
Блок цілі	Аналіз інтересів, цілей, визначення (уточнення) пріоритетів, напрацювання альтернатив стратегічних рішень	Легітимізація альтернатив, їх ранжирування	Порівняння мотивів і погодження альтернатив
Блок вибору	Вибір міри ефективності, визначення корисності, пошук сфери компромісів, для вибору альтернатив	Політична та прагматична оцінка альтернатив щодо репрезентації національних інтересів (цілей)	Максимізація результатів рішення щодо тієї чи іншої альтернативи

Разом з тим, варто зазначити, що при моделюванні процесів, в яких активну участь приймають люди принципово неможливим є повний математичний опис поведінки окремо взятої людини, оскільки її дії визначаються факторами раціонального та ірраціонального характеру. При цьому, якщо поведінку значної групи людей можна ще спрогнозувати, оскільки ймовірність їх поведінки, описується законом великих чисел, то коли

управлінські рішення приймаються окремими людьми, що є специфічною рисою державного управління, цей закон не спрацьовує. Крім того управлінські ситуації, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки, як правило, є нетривіальними та потребують системного аналізу значного масиву різноманітної інформації, яка від ситуації до ситуації може дуже змінюватися як за обсягом, так і структурою. З огляду на викладене вище, необхідно відноситись досить обережно до рекомендацій, отриманих в результаті математичного моделювання стратегічного планування НБ. Разом з тим, це не означає, що застосування математичних методів, як засобу підтримки розробки та прийняття рішень при стратегічному плануванні НБ, є недоцільним. Зокрема, перспективною є розробка імітаційних інформаційно-аналітичних (математично-експертних) моделей, які б об'єднали в єдину систему використання математичних методів і висококваліфікованих фахівців та експертів, які володіють знаннями та практичними навиками щодо стратегічного планування НБ. У цьому разі, завдяки використанню логіки мислення людини, стає можливим моделювання пошуку раціональних альтернатив (стратегій) без математичної формалізації усіх можливих впливів на цей процес тих чи інших факторів.

14.3. Обмеження при стратегічному плануванні у сфері національної безпеки

Якість рішень, які приймаються при стратегічному плануванні НБ, передбачає відповідне уявлення та врахування про сукупність взаємопов'язаних факторів, зокрема, таких як політичний режим, форма державного устрою, система національних інтересів. Крім того, має бути отримана та піддана критичному аналізу аналогічна інформація стосовно інших країн, передусім суміжних.

В сучасних умовах обсяг та суперечливість різноманітної інформації, що надходить до учасників стратегічного планування НБ зростає значно

швидше, ніж вони встигають її ґрунтовно опрацювати, тобто однією з властивостей інформації, що надходить до них, є її **надлишковість**. Разом з тим, детальне опрацювання цієї інформації часто є невиправданим, оскільки, як правило, є вимоги оперативності, економічності та ін. щодо її опрацювання, тобто, з одного боку, необхідна **фільтрація** інформації, а з іншого – забезпечення її достовірності

Особливістю рішень, які приймають учасники стратегічного планування НБ є й те, що ці рішення приймаються в умовах **ризиків, конфлікту** та **невизначеності**, а інколи ця “тріада” доповнюється, так званою, політичною доцільністю. У загальному випадку, джерела та причини вказаних чинників різноманітні, проте з’ясування їх суті є принципово важливим завданням, особливо це стосується невизначеності інформації.

Наприклад, будь-яка суперечливість та нечіткість нормативно-правової бази породжує невизначеність, оскільки з’являються додаткові труднощі, коли необхідно однозначно визначитися щодо ідентифікації загроз національним інтересам, можливих засобів і способів їх нейтралізації.

Невизначеність може мати і “суб’єктивний” характер, зокрема, бути результатом недостатньої чіткості при постановці завдань стратегічного планування або ж мати місце у новій безпрецедентній ситуації, коли особи, які приймають рішення, не можуть опертися на вироблені роками стереотипи. Для України такі ситуації є типовими, оскільки чимало важливих рішень при стратегічному плануванні НБ приходить приймати “вперше” та ще й в умовах інтенсивної переоцінки суспільних цінностей та постійної «циркуляції» політичних еліт, які приходять до владного олімпу. Крім того, на невизначеність інформації впливає зовнішній чинник, оскільки стосовно України свій інтерес мають чимало країн.

Звичайно, за цих умов, так звані вольові політичні рішення часто є необхідністю, оскільки ситуація, так би мовити, спонукає до цього. Є підстави стверджувати, що в Україні багато принципів рішень щодо забезпечення національної безпеки приймалися саме таким чином, тобто

політичні пропозиції були більш визначальними, ніж результати наукового аналізу комплексної проблеми забезпечення національної безпеки в різних її вимірах (економічних, культурологічних, воєнно-політичних тощо).

Невизначеність може бути пов'язана і з оцінкою інформації, коли йдеться не про нестачу, а про її розпорошення (розшарування), зокрема, це ситуація, коли всі стани об'єкта управління, перебігу якогось процесу та його кінцеві результати однаково ймовірні, що фактично рівнозначне повній відсутності інформації про об'єкт (процес). Можна, звичайно, вважати, що припущення про рівноймовірність гіпотез, які висуваються, наприклад, припущень щодо настання тих чи інших подій, є жорстким, що насправді є певний спектр ймовірностей настання цих подій, які, залежно від аналізу наявного масиву інформації, й визначають доцільність прийняття того чи іншого управлінського рішення. Йдеться про спектр ймовірностей від близьких до нуля до одиниці, проте й у цьому разі невизначеність зберігається, оскільки часто, всупереч здоровому глузду, припущення, імовірність здійснення якого велика, несе в собі мало корисної інформації, а інформація, отримана від підтвердження малоімовірного припущення, є, навпаки, дуже цінною для забезпечення національної безпеки.

Наприклад, розглядається альтернатива (із наявних варіантів рішень) доцільність прийняття якої незначна із-за низької ймовірності настання небажаної події, яка зумовлює необхідність відповідного рішення та яка визначена експертами. Але, насправді, врахування саме цієї альтернативи має найбільшу актуальність (доцільність) для забезпечення національної безпеки ніж інші. Так, ймовірність війни завжди незначна, проте всі країни вимушені постійно здійснювати стратегічний аналіз будь-якої інформації, яка підтверджує навіть малоімовірне припущення щодо її настання та приймати відповідні рішення, спрямовані на зміцнення обороноздатності держави.

Третій вид невизначеності, зумовлений тим, що в задачах пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, ключове місце посідає прогноз, який пов'язаний з необхідністю будувати деяку прогностичну модель. Майже до

кінця ХХ століття переважна частина вчених була переконана, що завжди можна побудувати таку модель і, володіючи сучасною обчислювальною технікою та знаючи попередній стан об'єкта (процесу, явища), як завгодно далеко заглянути у майбутнє, проте напрацювання, отримані в теорії нелінійних процесів та теорія хаосу показали, що для більшості процесів (а саме такі головним чином протікають у суспільстві) це далеко не так.

Перша проблема щодо побудови адекватної процесу прогностичної моделі полягає в її **складності**, оскільки розмір фазового простору, тобто кількість змінних параметрів, які мають бути піддані ґрунтовному аналізу та вивченню при моделюванні, не повинен перевищувати 10. Саме тому, як зазначалося вище, кількість стратегічних рішень (альтернатив) не повинна перевищувати числа дев'ять.

Суть другої проблеми в тому, що навіть незначні похибки в оцінці попереднього стану об'єкта (системи) або процесу, змінних, які його визначають, наприклад, оцінка рівня соціальної напруженості, національної безпеки, факторів, які визначають цей рівень, дають з часом **не пропорційні значні** відхилення від прогнозованої проекції їх очікуваного стану в деякій перспективі, величина яких залежить від глибини прогнозу. Це означає, що майбутній стан об'єкта (системи, процесу) не визначається однозначно минулим, що проекція змін вказаного стану не є гладкою, а причинно-наслідкові зв'язки між попереднім та наступним станами не є стійкими. Іншими словами, логічна конструкція типу “якщо...то”, яка лежить в основі звичайних математичних моделей і яка донедавна дозволяла давати «науково» обґрунтовані прогнози – не спрацьовує.

Сказане підтверджує й концепція **випадкової події**, яка була запропонована у 60-х роках минулого століття О.Курно. Її суть полягає в тому, що в природі існують два принципових типи рядів (послідовностей) подій, а саме: тих, які пов'язані причинно-наслідковою залежністю, та рядів, які є **наслідком** випадкового пересікання рядів першого типу. Це означає, що в реальному світі відбуваються події, які не мають будь-якого зв'язку

(залежності) між собою, тобто їхні причинно-наслідкові зв'язки мають випадковий, спонтанний характер (такі ряди називають стохастичними).

Може саме тому соціальні теорії більш-менш успішно пояснюють минуле, а от прогнози, які ґрунтуються на цих теоріях, часто не справджуються. Дійсно, поки теорія створюється, ситуація встигає змінитися таким чином, що екстраполяція проєкції розвитку соціальної системи та наукові знання, накопичені в межах цієї теорії, не відображають *реальну* траєкторію розвитку системи, не дозволяють, спираючись на вказані знання, описати (спрогнозувати) майбутній стан системи. Потужні економічні, фінансові, політичні, соціальні кризи національного, регіонального і навіть глобального масштабу, які мали місце в останні десятиріччя і до настання яких, як правило, Уряди та світова спільнота виявилися не готові, є підтвердженням сказаного.

Таким чином, при прогнозуванні стану суб'єктів та об'єктів управління у процесі стратегічному плануванні НБ, як правило, кожний наступний стан не є результатом пропорційно-лінійної зміни попереднього, оскільки причини та наслідки подій, які здійснюють вплив на той чи інший стан, досить розгалужені, суперечливі та переплітаються, щоб можна було говорити про "лінійні" причинно-наслідкові зв'язки між ними. Врешті-решт, змінюються національні інтереси, цілі та наміри політичного керівництва щодо їх реалізації, геополітичне та гео економічне середовище, що також породжує значні труднощі при зниженні рівня невизначеності інформації, отриманої в результаті прогнозування стану суб'єктів та об'єктів управління.

Невизначеність може бути також наслідком відсутності достовірних даних, необхідних для прийняття рішення, що при стратегічному плануванні НБ є досить типовим явищем. Це "об'єктивна" невизначеність, для подолання якої необхідно здійснити пошук додаткової інформації, попередньо визначивши, з урахуванням необхідних фінансових, часових та інших витрат, необхідних на її добування та обробку, вимоги щодо цієї інформації. При цьому важливо мати попередній "інформаційний опис"

ймовірних критичних ситуацій, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, що дозволить: апріорі звузити межі "об'єктивної" невизначеності; в разі виникнення вказаних ситуацій, зосередити увагу на аналізі їх впливу на національну безпеку; в умовах гострого дефіциту часу, оперативно прийняти відносно обґрунтоване управлінське рішення.

Очевидно, що ключова роль у "знятті" невизначеності належить розвідці, яка має забезпечити необхідною інформацією вище керівництво держави для прийняття відповідних рішень у сфері зовнішньої політики, оборони та внутрішньої безпеки. Разом з тим, варто зазначити, що навіть *унікальна* інформація, тільки тоді стає цінною, коли вона використовується при прийнятті стратегічно важливих рішень керівництвом держави.

На жаль, історія містить приклади, коли дуже важливі рішення щодо забезпечення національної безпеки приймалися без врахування отриманої розвідувальної інформації (навіть особливої важливості). Як не дивно, але не рідко вище керівництво держави складає уявлення про загрози національним інтересам та приймає відповідне рішення не на основі системного аналізу результатів розвідданих, економічних, політичних та інших досліджень, а ґрунтуючись на оцінках керівників та фахівців інших держав, чому сприяють особисті контакти (не випадково, зараз стали досить популярними бесіди керівників держав "без галстуків", "за закритими дверима" тощо), а також впливу найближчого оточення (керівника канцелярії, секретаріату, адміністрації тощо) та діяльності ЗМІ. Іншими словами, оцінки, рекомендації, пропозиції національних розвідок, дипломатичних відомств, науковців переважаються особистою думкою керівника держави про стан та тенденції розвитку політичних, економічних та інших процесів в країні та світі, яка формується у контексті приязні чи неприязні до керівника іншої держави, найближчим оточенням та під впливом подання (висвітлення) тих чи інших фактів у ЗМІ.

На цікаві парадокси "нестиковки" результатів діяльності розвідки та експертно-аналітичного середовища з іншими елементами стратегічної ланки

управління вказує чимало фахівців, зокрема, чим більш цінна та нестандартна інформація доповідається вищому політичному керівництву, тим менше їй вірять, тим складніше вона сприймається.

Значна частка невизначеності інформації при стратегічному плануванні НБ зумовлена також інформаційною протидією держав, пріоритети зовнішньої політики яких є досить далекими від національних інтересів країни. Вона може набути масштабів інформаційно-психологічної війни та передбачати проведення детально спланованих та апробованих спецоперацій, які мають за мету тотальну дезінформацію політичного керівництва та населення тієї чи іншої держави. Крім того, з початком ХХІ ст. визначальним чинником стратегічного планування НБ стає організація комплексного психологічного тиску на керівництво держави при прийнятті ним відповідних управлінських рішень, для чого активно залучаються:

"незалежні" експерти НУДО, які щедро підтримуються закордонними грантами;

представники вітчизняних "незалежних" ЗМІ;

керівники та експерти різноманітних неурядових міжнародних організацій (починаючи від тих, хто опікується розвитком демократії та закінчуючи тими, на знаменах яких написані екологічні гасла);

молоді, амбіційні та "розкручені" за рахунок зовнішньої фінансової та інформаційної підтримки, керівники політичних партій, рухів тощо, які часто заявляють про опозицію до влади та існуючого порядку речей (у широкому діапазоні, починаючи від необхідності переоцінки історичної спадщини та закінчуючи проблемою укладання двостатевих шлюбів);

вітчизняні науковці, які, через відпрацьовані іншими країнами механізми та процедури, залучаються до участі у різноманітних дослідженнях, конференціях, програмах обміну досвідом тощо для розробки та пропагування "науково обґрунтованих" пропозицій щодо розв'язання накопичених проблем, які стосуються забезпечення національної безпеки⁶⁴;

⁶⁴ Часто вказане "наукове обґрунтування" виконане за принципом: "хто платить, той і замовляє музику".

державні інституції інших країн, які, як правило, залучаються тоді, коли діяльність вище зазначених "суб'єктів стратегічного планування" не дала бажаного (очікуваного) результату для вказаних країн.

Таким чином, суперечливість та можлива недостовірність інформації, яка використовується при стратегічному плануванні НБ не дозволяють повністю виключити елемент невизначеності в опрацьованих вихідних даних вказаного планування, тобто будь-яке державно-управлінське рішення щодо забезпечення національної безпеки у разі його практичної реалізації об'єктивно породжує певний ризик можливих збитків (втрат) у контексті реалізації національних інтересів, що має бути оцінено та враховано заздалегідь (до прийняття рішення).

Принципово важливо, що величина ризику залежить від ієрархічного рівня управління, на якому приймається рішення. Як правило, більший ризик має місце на вищому рівню управління, оскільки на ньому сукупність рядів першого типу, тобто подій, що мають причинно-наслідкову природу значно більша, а відтак і випадковість їх "перетину" та утворення рядів другого типу, тобто рядів стохастичних подій (процесів) більша. Очевидно, що у загальному випадку, не варто пов'язувати ризик тільки з настанням несприятливих подій, оскільки можливі стохастичні за природою події, які є сприятливими, бажаними для забезпечення національної безпеки, але це не змінює суті сказаного.

Крім того, оскільки величина ризику суттєво залежить від якості та повноти опрацьованої інформації, то природно, що він більшою мірою має місце при розв'язанні *довготривалих* проблем, на які, як правило, спрямовують зусилля на стратегічному рівні управління. Звичайно, це також призводить до зростання величини ризику у разі реалізації (чи не реалізації) того чи іншого рішення (альтернативи), яке приймається на вказаному рівні при стратегічному плануванні НБ.

У кінцевому ж підсумку помилки, які були допущені на загальнодержавному рівні стратегічного планування НБ можуть мати дуже

тяжкі та довготривалі наслідки для національної безпеки. Вони можуть призвести до кризових і навіть надзвичайних ситуацій у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Окремо варто зазначити, що чим вищий ієрархічний рівень управління, тим менше при підготовці управлінських рішень та оцінці ризиків їх реалізації можна розраховувати на ефективність застосування *тільки* формальних методів та математичне моделювання, оскільки чим вищий рівень управління, тим менше можливостей структурувати проблему, яка потребує розв'язання. Крім того, для отримання в процесі моделювання оцінки ризику у разі реалізації того чи іншого рішення потрібно мати *постійній* набір умов прийняття вказаного рішення та можливість повторити певну кількість експериментів (за тих же умов). При дослідженні ж соціальних систем це є значною проблемою, оскільки вказані умови не можуть бути постійними в сучасному динамічному світі, а також із-за того, що по мірі просування на вищий ієрархічний рівень управління, зростає ймовірність неврахування тих чи інших чинників, які описують вказані умови.

Значний вплив на стратегічне планування НБ має також конфліктність, яка у загальному випадку може бути зумовлена: конфліктами між індивідами та групами; конфліктами в організації та між організаціями; економічними, політичними, соціальними, ідеологічними, міжнаціональними конфліктами; міжнародними конфліктами у різних їх вимірах. При цьому ситуація усвідомлення несумісності позицій, суперечливості інтересів двох сторін ще не стає конфліктом, оскільки він виникає тоді, коли відбувається зіткнення інтересів, поглядів, позицій сторін, зокрема, чинником конфліктних ситуацій при стратегічному плануванні НБ може бути переоцінка цінностей в суспільстві.

В літературі, як правило, виокремлюють соціальні конфлікти між: органами державної влади та суспільством (проблема легітимності); різними гілками влади; органами державної влади та окремими інститутами

політичної системи (партіями); представниками владних структур, яких влаштовує чинна політична система та опозицією, яка намагається змінити вказану систему; органами державної влади і місцевого самоврядування та індивідом. Практика свідчить, що ці конфлікти здійснюють негативний вплив на стратегічне планування НБ.

Таким чином, рівні невизначеності інформації, яка використовується при стратегічному плануванні НБ, ризику можливих втрат для національних інтересів у разі прийняття того чи іншого рішення та конфліктності між учасниками планування, визначають ситуації, в яких приймаються рішення та їх можливі наслідки, тому кожна альтернатива має бути оцінена в категоріях ризику, конфлікту та невизначеності. Для отримання вказаної оцінки доцільним є послідовний перебір та аналіз різних комбінацій ризику, конфліктності та невизначеності, які характерні для тих чи інших альтернатив.

З огляду на те, що ризик, конфліктність та невизначеність не є постійними величинами, множина управлінських ситуацій при підготовці та виборі альтернативних рішень у процесі стратегічного планування НБ може бути досить значною. Разом з тим, очевидно, що при стратегічному плануванні НБ найбільш складними ситуаціями є ті, коли для альтернатив, які розглядається, характерними є: максимальний ризик, максимальна невизначеність та конфліктність; максимальна конфліктність та невизначеність; максимальна конфліктність та максимальний ризик; максимальна невизначеність та максимальний ризик.

У загальному ж випадку, має бути побудована ієрархія ситуацій щодо вибору альтернатив, з використанням критерію оперативності (своєчасності) реагування на небажану зміну умов, в яких відбувається реалізація національних інтересів, який є досить важливим для забезпечення національної безпеки. З огляду на цей критерій часто, більш доцільніше прийняти рішення в умовах максимальної невизначеності (наприклад, якщо є впевненість що потенційна загроза вже переросла у реальну загрозу), ніж

втрачати час на зниження рівня невизначеності та пошуки більш оптимального рішення. Може так статися, що більш оптимальне рішення взагалі буде непотрібне, а сама СЗНБ або зіткнеться зі ще більшими загрозами для національних інтересів, або може втратити частину потенціалу, що значно ускладнить виконання завдань щодо нейтралізації вказаних загроз.

Таким чином, принципові обмеження при стратегічному плануванні НБ зумовлені тим, що розробка та вибір тих чи інших альтернативних рішень (сценаріїв) завжди відбувається в умовах ризику, конфлікту та невизначеності, рівні, джерела та причини яких можуть бути різними, проте з'ясування їх є важливим завданням, яке має вирішуватися з урахуванням критерію оперативності реагування на загрози реалізації національних інтересів.

14.4. Основні поняття, принципи та суб'єкти оборонного планування

Оборонна політика та основні поняття оборонного планування.

Об'єктивна необхідність силового забезпечення реалізації життєво важливих національних інтересів передбачає розробку та реалізацію оборонної політики, яка є частиною політики НБ та чинником, який здійснює суттєвий вплив на результати стратегічного планування її забезпечення. Більш смним є поняття *воєнна політика*, яка є частиною *загальної* політики держав та передбачає підготовку і використання засобів збройного насильства для ведення війни чи протидії її розв'язанню, а також досягнення інших політичних цілей. Тому можна вважати, що оборонна політика є складовою воєнної політики держави, яка фахівцями розглядається як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів, що визначають сутність, спрямованість та пріоритети військово-політичних приготувань та військово-

силових акцій. При цьому реальні загрози воєнній безпеці, або безпосередня участь держави у воєнному конфлікті, невідкладно трансформують вказану політику у визначальний чинник виживання держави.

Суб'єктами воєнної політики є вище політичне керівництво держави та органи військового управління, а також політичні партії та інститути громадянського суспільства, у програмних документах яких відображені питання забезпечення воєнної безпеки.

Оборонна та воєнна політика держави виконують низку важливих суспільно-політичних, соціально значущих функцій, зокрема:

формування у населення стійкої переконаності в необхідності силового захисту життєво важливих національних інтересів за допомогою збройної сили, а у свідомості військовослужбовців - відданості національним ідеалам, цінностям, високих морально-бойових якостей, високої активності та жертвовності при виконанні ними службових обов'язків по обороні держави;

обґрунтування оборонних завдань держави та їх доведення до виконавців (передусім до військовослужбовців, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування);

забезпечення узгодженості в діяльності органів державної влади та військового управління при виконанні завдань, пов'язаних з обороною країни;

створення належних умов для ефективного управління обороноздатністю держави (передусім, збройними силами при виконанні ними завдань оперативного і мобілізаційного розгортання та бойового застосування);

спонукання до прогнозування розвитку військово-політичних процесів (обстановки), розвитку військової науки та шляхів втілення її напрацювань у реалії військового будівництва.

Зміст, структура та спрямованість оборонної політики визначаються: засадами державної політики з питань національної безпеки; підходами щодо

розвитку військової сфери, які викладені у нормативно-правових актах (зокрема, у Военній доктрині); рішеннями органів військового управління; діяльністю органів державної влади та військовослужбовців щодо втілення в життя рішень військово-політичного керівництва держави.

Якість оборонної політики визначає загальний стан справ щодо реалізації її національних інтересів з питань оборони та значною мірою залежить від однозначного розуміння розробниками політики її цілей та завдань, чіткості та однозначності основних понять, які використовуються. При цьому понятійно-категоріальний апарат стратегічного планування НБ та методичні підходи щодо формалізації цього процесу використовуються і при розробці оборонної політики (оборонному плануванні).

Разом з тим, як зазначалось, в Україні при стратегічному плануванні має місце недооцінка важливості методологічних аспектів формування керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, що здійснює негативний вплив на підготовку, ухвалення та реалізацію стратегічних рішень з питань безпеки, у тому числі тих, які стосуються оборони держави. Навіть нормативно-правові документи, не відрізняються чіткістю визначень основних понять, оскільки часто вони обмежуються декларативними та загальними положеннями, констатацією наявних подій, явищ, процесів тощо.

Таким чином, дуже важливим є однозначне трактування фахівцями основних понять, які використовуються при розробці та реалізації оборонної політики, передусім таких як: оборона держави; оборонне планування; рівень обороноздатності держави; оцінка оборонної достатності держави; розумна достатність оборони; оптимальна чисельність збройних сил; рівень воєнної безпеки держави; оцінка воєнно-політичної обстановки; оборонно-промисловий комплекс; допустимий ступінь (міра) воєнно-економічної напруги держави, у тому числі мобілізаційної за мирного та воєнного часу; органи військового управління.

Оборона держави - це система політичних, економічних, воєнних, соціальних, правових, морально-психологічних та інших заходів щодо

підготовки держави до відбиття можливої військової агресії, запобігання і припинення воєнних конфліктів. На забезпечення належної оборони країни здійснюють визначальний вплив такі чинники : якісне оборонне планування; підтримка прийнятного (бажаного, гарантованого тощо) рівня обороноздатності держави; створенням достатніх для оборони країни збройних сил, їх всебічною бойовою, оперативною та мобілізаційною підготовкою; стан оборонно-промислового комплексу; мобілізаційні можливості держави; мобілізаційна та морально-психологічна підготовка населення.

Оборонне планування є частиною стратегічного планування НБ та здійснюється у порядку і строки, визначені чинним законодавством з метою пошуку раціонального варіанту розподілу державних ресурсів, які можуть бути виділені на оборонні цілі, а також оперативного управління ними у спосіб, який забезпечує необхідний (гарантований, прийнятний тощо) рівень обороноздатності держави. Згідно законодавства України оборонне планування поділяється на довгострокове (до 12 років), середньострокове (до 6 років), короткострокове (щорічне) та передбачає обґрунтування перспектив розвитку збройних сил, інших військових формувань, на які покладаються завдання щодо оборони держави, з урахуванням характеру загроз воєнній безпеці, економічних можливостей держави та зазначенням конкретних заходів, виконавців, термінів їх виконання тощо. Крім того оборонне планування має забезпечити відповідність перспективних і поточних планів, державних програм, заходів органів державної влади засадам політики НБ.

Основні показники оборонного планування визначаються відповідними нормативно-правовими актами (директивами), які ґрунтуються на даних, які, зокрема, включають: завдання мирного та воєнного часу для військових формувань на плановий період та пріоритетні цілі їх розвитку; перелік оборонних програм; оцінку стану та тенденцій розвитку військових формувань; інформацію щодо забезпечення потреб оборони основними матеріальними, фінансовими, людськими та іншими ресурсами; мету,

завдання, строки, порядок розробки, узгодження та затвердження основних документів планування.

Головною результатом оборонного планування має бути створення такої системи оборони держави, у якій завдання, структура, склад, чисельність, забезпеченість ресурсами військових формувань, на які покладаються завдання щодо оборони держави, гарантують запобігання (попередження) та нейтралізації (зниження до прийнятного рівня) загроз военній безпеці України, тобто забезпечення необхідного *рівня обороноздатності держави*, під яким розуміється здатність держави до захисту у разі збройної агресії (збройного конфлікту).

У кінцевому підсумку рівень обороноздатності держави визначається сукупністю та взаємодією елементів вітчизняного воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони, створенням належних умов для його реалізації, які фактично визначають військову могутність держави. Разом з тим, останнім часом на рівень обороноздатності держави все більший вплив здійснюють й інші чинники, серед яких, зокрема: адекватність державної політики зовнішньополітичним реаліям; наявність союзників; фактичне та прогнозоване співвідношення сил військово-політичних угруповань, що протистоять одне одному; співвідношення потенціалів держави (у різних його вимірах) та суб'єкта (суб'єктів) воєнної небезпеки; рівні збитків (втрат), які є допустимі для сторін воєнного конфлікту.

З огляду на викладене вище, в сучасних умовах належний рівень обороноздатності держави пов'язується зі здатністю воєнно-політичного керівництва держави не тільки відбити агресію, захистити населення, територію, економіку та відстояти суверенітет держави у випадку розв'язання війни, а й зі здатністю запобігти збройному нападу за рахунок комплексного використання перерахованих чинників. При цьому основними заходами, виконання яких спрямоване на забезпечення вказаного рівня, є:

прогнозування воєнно-політичної ситуації і комплексна оцінка воєнних загроз;

розробка науково обґрунтованої Концепції будівництва й розвитку збройних сил, Воєнної доктрини, Стратегії воєнної безпеки;

організація всебічної підготовки та підтримки у стані необхідній готовності збройних сил, інших військових формувань, на які покладаються завдання щодо оборони держави;

завчасне планування застосування збройних сил, з урахуванням різних варіантів (сценаріїв) початку та ведення війни;

розвиток військової науки й прискорене впровадження її досягнень;

належне матеріально-технічне оснащення збройних сил, насамперед, зброєю й військовою технікою, створення для цього необхідної науково-технічної й технологічної бази;

мобілізаційна підготовка посадових осіб органів державного управління та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, населення країни, оперативне облаштування території держави;

створення розрахункових запасів матеріальних цінностей у державних та мобілізаційних резервах;

планування та здійснення заходів цивільної і територіальної оборони;

своєчасне правове регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням оборони.

Таким чином, підтримка обороноздатності держави на належному рівні одне з найважливіших завдань керівників органів державного управління та місцевого самоврядування для виконання якого завчасно створюються відповідні сили, засоби та органи управління ними (міністерство оборони, збройні сили, мобілізаційні резерви тощо) з метою стримування потенційних агресорів загрозою нанесення невідвратною відплати, а у випадку розв'язання війни – ведення повномасштабних воєнних дій. Досягнення цієї мети значної мірою залежить від адекватної реаліям *оцінки оборонної*

достатності держави, під якою розуміють оцінку збалансованості між рівнем гарантованого забезпечення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями. Як правило, вказана оцінка здійснюється за такими показниками: розумна достатність оборони; оптимальна чисельність збройних сил; рівень воєнної безпеки держави; допустимий ступінь (міра) воєнно-економічної напруги держави, у тому числі мобілізаційної за мирного та воєнного часу.

Розумна достатність оборони – це мінімальний рівень військового потенціалу держави, за якого забезпечується надійність її оборони та не створюється реальної військової загрози іншим державам. Принциповою передумовою вказаної достатності забезпечення вказаної достатності є створення ефективної системи міжнародного аудиту з дотриманням чинних угод у галузі озброєнь, за якої узгоджені засоби та форми контролю виключають виникнення незрозумілих або підозрілих дій з боку держави-учасниці угоди. В кінцевому підсумку, розумна достатність оборони забезпечується дотриманням у процесі оборонного планування певних принципів, зокрема: підтриманням воєнно-стратегічної рівноваги між державами; забезпеченням прозорості та прогнозованості воєнної політики; створенням угруповання збройних сил на загрозливих напрямках, якого буде достатньо для досягнення мети стратегічної оборонної операції. При цьому критеріями оцінки розумної оборонної достатності оборони, як правило, є: порівняння кількості та якості озброєння суміжних країн; рівень бойової підготовки особового складу; порівняння основних тенденцій розвитку озброєнь і бойової техніки національних збройних сил та мобілізаційних можливостей з іншими країнами; можливості збройних сил щодо виконання завдань, які на них покладаються (наприклад, завдання щодо зриву можливої агресії).

Щодо оцінки *оптимальної чисельності національних збройних сил*, то вона, зокрема, визначається: характером ймовірних воєнних конфліктів; стратегічними завданнями збройних сил; станом економіки та мобілізаційних ресурсів держави; геополітичними факторами (розмір території, довжина

сухопутних та морських кордонів, рельєф поверхні тощо); тенденціями розвитку міжнародної воєнно-політичної обстановки.

Варто зазначити, що збройні сили спроможні виконувати стратегічні задачі оборони при відповідному балансі сил з державами, з боку яких очікуються імовірні воєнні загрози. Співвідношення воєнних потенціалів головним чином обраховують за чисельністю збройних сил та їх видів, а також їхніми основними видами озброєння. Як правило, вважається, що для гарантованого відбиття агресії вказане співвідношення не повинно перевищувати 1:2, тобто перевага агресора не повинна бути подвійною.

Останнім часом домінує думка, що вихідним пунктом для вирішення питань, пов'язаних з оборонною достатністю, є оцінка та врахування *рівня воєнної безпеки* держави, який відображає кінцевий результат інтегральних зусиль держави, спрямованих на створення достатнього рівня воєнної могутності та зусиль держави у невоєнних сферах, тобто йдеться про досягнення раціонального співвідношення зусиль та ресурсів у воєнній та невоєнній сферах для забезпечення належного рівня обороноздатності держави. Пошук цього співвідношення значною мірою залежить від оцінки *воєнно-політичної обстановки*, в основі якої результати системного аналізу чинників, які призводять до небезпеки розв'язання війни проти держави з боку іншої держави та ступеня (міри) вказаної небезпеки. Як правило, дослідження вказаних чинників передбачає виявлення тенденцій розвитку геополітичних та геоекономічних процесів та аналіз воєнної політики суміжних країн.

Чільне місце при оборонному плануванні належить *оборонно-промислому комплексу* (ОПК), під яким розуміється неформальне об'єднання виробників військової продукції, представників збройних сил, органів державного управління, яке утворюється для координації зусиль щодо науково-технічного, матеріально-технічного забезпечення потреб оборони, постачання озброєння, військової та спеціальної техніки, надання відповідних послуг іншим державам у контексті військово-технічної

співпраці з ними. ОПК об'єднує державні та приватні підприємства, інших виробників військової продукції, науково-дослідні та дослідно-конструкторські організації, з установами збройних сил та органами державного управління, які замовляють військову продукцію, тобто його складовими є:

державні установи і організації-замовники, від яких залежить ухвалення рішень про переозброєння або створення окремих зразків озброєння, військової та спеціальної техніки, постановка технічного завдання, проведення конкурсу серед підрядників, затвердження готових проектів (процедура формування переліку установ, уповноважених здійснювати державне замовлення на розробку та виробництво озброєнь та вказаної техніки, у кожній країні різна);

спеціалізовані науково-дослідні та дослідно-конструкторські організації (інститути, конструкторські бюро, лабораторії тощо), які здійснюють науково-пошукові та дослідно-конструкторські роботи по розробці озброєнь та військової техніки, які зобов'язані забезпечити відповідний режим таємності цих робіт, щоб не допустити розголошення відомостей, які становлять державну таємницю;

оборонне виробництво (заводи, верфі, інші виробничі потужності, що займаються виготовленням зброї, бойової техніки, літальних апаратів, військових кораблів, боєприпасів, тощо);

структурні підрозділи збройних сил та інших військових формувань, що займаються проведенням військових випробувань зразків зброї, бойової техніки, літаків тощо, постановкою на озброєння нових та зняттям з озброєння застарілих зразків, організацією їх складського зберігання;

уповноважені державою організації та підприємства, які здійснюють постачання зброї, боєприпасів, військової та спеціальної техніки іншим країнам, а також надають їм пов'язані з цим відповідні послуги.

У деяких країнах, наприклад в США, існує так зване військово-промислове лобі (неформальне об'єднання представників законодавчої та

виконавчої гілок влади, промисловців та підприємців, які проводять узгоджену політику підтримки військових кампаній з метою отримання нових державних замовлень), яке умовно також можна розглядати як специфічний елемент ОПК.

Варто зазначити, що після розпаду СРСР в Україні оборонна продукція в обсязі національного ВВП сягала майже 30%, тобто фактично українська економіка була економікою воєнного часу, проте структура науково-технічного та виробничого потенціалу оборонної промисловості України не відповідала потребам її оборони⁶⁵ із-за чого постало складне завдання реструктуризації економіки та її складової – ОПК. На жаль, системний підхід управлінням ОПК було започатковано тільки у 1999 р., після прийняття Закону України "Про державне оборонне замовлення", який визначив організаційно-правові та економічні засади формування, розміщення, фінансування та виконання державного оборонного замовлення.

Визначальне місце в оборонному плануванні, особливо при оцінці оборонної достатності держави, належить *органам військового управління*. Вони є суб'єктами СЗНБ, а їх діяльність охоплює всі сфери життєдіяльності збройних сил, інших військових формувань і проявляється як організуючі, регулюючі, координуючі, контролюючі управлінські впливи на об'єкти національної безпеки з метою прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізації загроз воєнній безпеці держави. Як правило, об'єктами, на які спрямовуються управлінські впливи суб'єктів військового управління є: конституційний лад, державний суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість, а вибір конкретних методів впливу зумовлюється необхідністю своєчасного та адекватного реагування на характер і масштаби небезпек воєнного характеру.

⁶⁵ Україна успадкувала 40% потужності ОПК колишнього СРСР, до якого входило близько 3,6 тис. підприємств. Виробництвом продукції виключно оборонного призначення були зайняті 700 підприємств і об'єднань, де працювало близько 1,5 млн. осіб. На жаль, у переважній більшості видів оборонної продукції, до виробництва якої була причетна Україна за часів СРСР, не було закінченого виробничого циклу.

Таким чином, діяльність органів військового управління здійснює визначальний вплив на ефективність політики НБ, із-за стратегічного значення результатів вказаної діяльності щодо нейтралізації небезпек воєнного характеру, а конкретний зміст їх завдань, які пов'язані з іншими завданнями забезпечення національної безпеки, перш за все залежить від форми державного устрою, політичного режиму, воєнно-політичних цілей держави. При цьому головною метою повсякденної діяльності органів військового управління є підготовка і підтримка на належному рівні бойової та мобілізаційної готовності спеціально створюваних сил і засобів сектору безпеки (передусім збройних сил та інших військових формувань), діяльність яких має гарантувати необхідний рівень захищеності національних інтересів від воєнних небезпек та нейтралізацію загрози послаблення суб'єктності держави в системі міжнародних відносин, тобто спроможності держави відстоювати національні інтереси на міжнародній арені.

Функції та завдання органів військового управління знаходять правове закріплення в законах, концепціях, воєнних доктринах, стратегіях, військових статутах, наказах, директивах, розпорядженнях військового командування та передусім спрямовані на: підготовку обґрунтованих пропозицій щодо оборонного планування; стратегічне планування застосування збройних сил та інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань; оперативну, мобілізаційну та бойову підготовку командування, штабів, підпорядкованих їм сил (військ), їх всебічне забезпечення. Належне виконання вказаних функцій та завдань має забезпечити ефективне застосування військ (сил) за їх штатним призначенням для стримування зростання або для зниження рівня воєнної загрози, відбиття можливої воєнної агресії та сприяння створенню передумов для уникнення застосування збройної сили у внутрішньополітичних конфліктах.

Пріоритетним завданням органів військового управління є також вдосконалення організаційно-правових та управлінських механізмів для

забезпечення досягнення визначених Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки воєнно-політичних цілей, що, зокрема, передбачає:

прогнозування тенденцій розвитку та оцінку воєнно-політичної обстановки;

моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що породжують воєнні небезпеки;

оцінку характеру можливих воєнних конфліктів, причин їх виникнення, форм воєнних дій та засобів збройної боротьби, підготовку відповідних пропозицій вищому політичному керівництву щодо доктринальних цілей воєнної політики держави;

удосконалення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування збройних сил та інших військових формувань;

удосконалення організаційної структури збройних сил та інших військових формувань, їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення.

Нагадаємо, що суб'єктами, які виконують функції органів військового управління в Україні є: Президент України (Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України); Генеральний штаб Збройних Сил України; командування видів Збройних Сил України; оперативні командування; командування військових об'єднань, з'єднань, військових частин; інші штаби, командування, управління у Збройних Силах України та інших військових формуваннях. Головним органом військового управління є Генеральний штаб Збройних Сил України, на базі якого під час війни створюється Ставка Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, а Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, інші державні органи та органи управління, на які згідно чинного законодавства покладається відповідальність за виконання функцій та завдань щодо забезпечення

національної безпеки, сприяють виконанню функцій та завдань органів військового управління.

Надання діяльності органам військового управління наукового характеру передбачає комплексне використання результатів досліджень різних галузей науки (філософії, політології, права, соціології, технічних та військових наук, економіки та інших), а також подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем будівництва Збройних Сил. Зокрема, актуальними є дослідження щодо вдосконалення методології оборонного та стратегічного планування, підходів щодо обґрунтування раціональної структури Збройних Сил, оптимізації процедур прийняття управлінських рішень з питань забезпечення обороноздатності та оборони держави.

Принципи оборонного планування. Ефективність оборонної політики залежить від дотриманням при оборонному плануванні певних принципів, серед яких, зокрема:

застосування програмно-цільового методу для забезпечення оптимального використання державних ресурсів;

забезпечення системності, безперервності, максимального збереження колегіальності при прийнятті остаточних управлінських рішень;

гарантування державою організаційного, матеріально-технічного, наукового, методичного, інформаційного, матеріального, фінансового забезпечення реалізації державних програм у сфері оборони;

забезпечення самостійності та відповідальності суб'єктів планування за визначенн показників, які гарантують своєчасність та адекватність заходів щодо захисту національних інтересів від воєнної небезпеки;

застосування демократичного цивільного контролю за діяльністю Збройних Сил та інших військових формувань.

Суб'єкти оборонного планування. Суб'єктами оборонного планування в Україні є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; РНБО України; центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими

формуваннями; Генеральний штаб ЗС України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи. Так, координація заходів і загальний контроль у сфері оборонного планування покладається на РНБО України, а Кабінет Міністрів України організовує розробку, виконання та здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку ЗС України та інших військових формувань. З огляду на це, центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, щороку подають до Кабінету Міністрів України звіт про стан оборонного планування, виконання оборонного бюджету та державних програм розвитку відповідних військових формувань.

Керівними документами оборонного планування є нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки та з питань соціально-економічного розвитку. В Україні серед них, зокрема: Закони України "Про оборонне планування" та "Про державне оборонне замовлення", Стратегія національної безпеки, Стратегія воєнної безпеки, Воєнна доктрина, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки.

Перелік та зміст завдань щодо забезпечення обороноздатності держави постійно розширюється від суто військових до участі в миротворчих операціях та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що потребує відповідної реакції органів державної влади та військового управління, які приймають участь у розробці та реалізації оборонної політики, зокрема, це стосується формування оптимального оборонного бюджету та національних програм розвитку озброєнь та військової техніки.

При цьому необхідно враховувати низку чинників серед яких: активне переозброєння збройних сил в інших країнах світу⁶⁶; постійне

⁶⁶ У найближчі 10 років на вдосконалення тільки ядерної зброї США та Росія витратять майже \$ 800 млрд. Польща та Туреччина щорічно витрачають на переозброєння близько \$ 2 млрд., Румунія - \$ 600 млн., а Україна впродовж останніх десяти років на ці ж цілі в середньому витрачала близько \$ 100 млн.

недофінансування потреб щодо закупівель озброєнь та військової техніки для Збройних Сил України; ризик переорієнтації пріоритетів у виробництві озброєнь та військової техніки у бік інших країн замість сприяння розвитку вітчизняного ОПК; значну залежність України у постачанні озброєнь та військової техніки від Російської Федерації.

Аналіз свідчить, що переозброєння збройних сил суміжних країн спрямовані насамперед на забезпечення трьох завдань: посилення їх стратегічного компонента; розвиток мобільності та взаємосумісності для забезпечення належної взаємодії зі своїми партнерами по військовій коаліції; розвиток окремих секторів (систем) в межах військової спеціалізації в оборонному співтоваристві. При цьому основні зусилля щодо переозброєння у багатьох країнах зосереджені на закупівлі сучасних літаків, ракет, систем ППО, на розробці ударних безпілотних систем, створенні зброї для ведення бойових дій у повітряно-космічному просторі, а також на диверсифікації джерел отримання озброєння та військової техніки.

Таким чином, наявність у багатьох країнах національних програм переозброєння, які часто інтерпретуються як адекватна реакція на трансформації геополітичного та гео економічного простору, зумовлює невідкладність суттєвої корекції пріоритетів переозброєння національних Збройних Сил, про необхідність забезпечення України зброєю стримування можливої воєнної агресії. Поки ж що Україна залишається єдиною країною колишнього соціалістичного табору, яка фактично не має забезпечених фінансовими ресурсами довготермінових планів переозброєння Збройних Сил та зберігає критичну залежність від одного імпортера озброєння та військової техніки. У контексті сказаного, особливо важливими завданнями є заміна парку бойових літаків, модернізація систем ППО, визначення тактико - технічних вимог до систем озброєнь, які мають з'явитися протягом найближчих 10-15 р.р., передусім це стосується критеріїв, яким мають

відповідати системи ППО, безпілотний літальний апарат, бойовий гелікоптер та інші ключові системи озброєнь Збройних Сил України. Особливої уваги заслуговує й проблема забезпечення протиракетної оборони нашої держави.

Сьогодні десятки країн мають у складі своїх збройних сил ракети з дальністю пострілу від десятків до кількох тисяч кілометрів та активно продовжують їх модернізацію, активно готуються до відбиття можливих ракетних ударів терористичних угруповань, держав з нестабільними політичними режимами, створюють або модернізують відповідні системи протиракетної оборони. Крім того, незважаючи на те, що від часу появи ракетно-ядерної зброї випадкових пусків ракет не відбувалося, це ще не означає, що їх ніколи не буде. Іншими словами, ракетна зброя перетворюється на реальне джерело військової небезпеки в світі, в умовах розповсюдження ракетно-ядерної зброї, що зумовлює необхідність створення відповідного захисту від неї в глобальному та регіональному масштабах.

Сьогодні із-за різних підходів США та Росії має місце суперечлива ситуація щодо створення (модернізації) Європейської ППО. Україна має розвинуті ракетні технології, проте не має власної системи ППО. З огляду на це вона має невідкладно визначитися в своїх пріоритетах стосовно місця в майбутній європейській системі ППО, що має відобразитися у її програмах розвитку озброєнь та військової техніки.

Глава 15. Організаційно-правові засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

15.1. Правові основи, суб'єкти та об'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки