

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**

**Правовими основами** стратегічного планування НБ є: Конституція України; Закони та Укази Президента України з питань забезпечення національної безпеки; інші керівні документи, зокрема: Стратегія національної безпеки та Воєнна доктрина України, Стратегія воєнної безпеки, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки, Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, які з іншого боку - є результатом вказаного планування.

**Суб'єктами стратегічного планування** НБ в межах своїх повноважень 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 Збройних Сил України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; комісії, комітети, міжгалузеві та відомчі робочі групи тощо.

**Об'єктами планування стратегічного планування** НБ є складові СЗНБ, зокрема: Збройні Сили України, інші військові формування, органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може здійснювати вплив на національну безпеку. Чинне законодавство України не передбачає чіткого визначення періодів, механізмів та строків стратегічного планування НБ, проте передбачає, що оборонне планування поділяється на довгострокове, середньострокове і короткострокове.

**Довгострокове оборонне планування** здійснюється для визначення (уточнення) засад політики НБ, створення нормативно-правової бази для середньострокового та короткострокового планування (довгострокові плани (програми) складаються строком на 12 років). Під час цього планування Президент України, звертаючись до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, визначає стратегічні напрями та цілі щодо забезпечення національної безпеки, подає, за необхідності, пропозиції щодо змін чинного законодавства. Кабінет Міністрів України,

розробляючи макроекономічні показники розвитку національної економіки, у тому числі оборонно-промислового комплексу, визначає матеріальні, фінансові та людські ресурси для гарантованого забезпечення національної безпеки, визначає прогностичні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення, узагальнює пропозиції щодо порядку стратегічного та оборонного планування, мобілізаційної підготовки, підготовки території держави до оборони на випадок воєнної загрози, організує розробку і попередньо схвалює проекти концепцій і державних програм розвитку Збройних Сил України, готує інші пропозиції, які вносить на розгляд РНБО України. РНБО України на основі Стратегії національної безпеки України вносить Президенту України пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення, в разі потреби, положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України, інших військових формувань, проекти концепцій і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони. Центральні органи виконавчої влади, розробляють відповідні проекти державних програм, які стосуються забезпечення національної безпеки та подають їх на затвердження в порядку, встановленому законом.

*Середньострокове оборонне планування* здійснюється з метою визначення комплексу заходів організаційно-технічного і соціально-економічного характеру, що забезпечують підтримання необхідного рівня національної безпеки на плановий період. Середньострокові плани (державні програми) складаються строком на шість років. Під час здійснення середньострокового оборонного планування Кабінет Міністрів України затверджує основні завдання центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки, концепції та державні цільові програми, прогностичні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення. Центральні органи виконавчої влади, передусім ті, які

здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, на основі затверджених Президентом України концепцій їх розвитку розробляють проекти державних програм розвитку формувань та подають їх на затвердження в порядку, встановленому законом. Міністерство оборони України разом з іншими центральними органами виконавчої влади, що здійснюють керівництво відповідними військовими формуваннями, видає директиву або інший нормативний документ з організації оборонного планування. У разі потреби зазначеними центральними органами виконавчої влади розробляються і вносяться на затвердження Кабінету Міністрів України плани-графіки виконання державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, а також забезпечення їх відповідними ресурсами.

***Короткострокове оборонне планування*** передбачає щорічну розробку планів утримання та розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань на два роки, в яких деталізуються та конкретизуються і, за необхідності, коригуються у встановленому порядку державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань. Під час цього планування РНБО України бере участь у розгляді проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України, вносить Президенту України відповідні пропозиції щодо матеріального, фінансового, кадрового та іншого забезпечення. Кабінет Міністрів України уточнює на наступні два роки прогнозні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням обсягів державного оборонного замовлення, передбачає у проекті Закону України про Державний бюджет України, який подається Верховній Раді України, показники видатків на національну оборону та обсягів державного оборонного замовлення на наступний бюджетний рік з урахуванням відповідного рішення РНБО України, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань. Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють

керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, розробляють плани утримання та розвитку відповідних військових формувань, бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на наступний бюджетний рік, а також пропозиції до проекту Державного бюджету України та проекту основних показників державного оборонного замовлення на другий наступний рік.

Загальну координацію заходів і контроль у сфері стратегічного планування НБ здійснює РНБО України, а контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на вирішення питань пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. При цьому Кабінет Міністрів України організовує розробку планів щодо виконання Стратегії національної безпеки, здійснює контроль за виконанням інших керівних документів, зокрема, державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, а центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, щороку подають до Кабінету Міністрів України у встановлені терміни звіт про стан планування, виконання оборонного бюджету та державних програм розвитку відповідних військових формувань. Для забезпечення формування і розробки спільних засад виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, здійснення ефективної координації та взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади під час виконання цих завдань Кабінетом Міністрів України можуть утворюватися відповідні урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

Варто зазначити, що в сучасних умовах має місце тісний взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки. З огляду на вказаний зв'язок Закон України «Про основи національної безпеки України», визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина,

суспільства й держави, при якій забезпечуються стійкий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам, тобто за відсутності вказаної захищеності не може відбуватися розвиток суспільства і, навпаки, за відсутності останнього виникають проблеми із захищеністю національних інтересів.

Таким чином, забезпечення умов щодо стійкого розвитку суспільства має бути наріжним каменем стратегічного планування НБ, а дотримання певних принципів при плануванні соціально-економічного розвитку, в свою чергу, має сприяти досягненню головної мети стратегічного планування НБ. Йдеться, зокрема, про такі принципи:

наукова обґрунтованість альтернатив розвитку суспільства, які мають враховувати тенденції розвитку світової спільноти та базуватися на реалістичних оцінках наявного соціально-економічного потенціалу;

забезпечення балансу суспільно-політичних і соціально-економічних інтересів різних соціальних груп;

збалансованість процесів політичного, соціального, економічного реформування суспільства, галузевого та регіонального розвитку;

впровадження стабільних і рівних для всіх економічних суб'єктів правил соціальної та економічної діяльності;

системний аналіз чинників, що визначають цілі, завдання та етапи реалізації стратегії соціально-економічний розвитку.

Дотримання цих принципів при плануванні соціально-економічного розвитку та концептуальних засад стратегічного планування НБ дозволяє розробити низку керівних документів, зокрема, Стратегії соціально-економічного розвитку та Стратегії національної безпеки, реалізація яких дозволяє забезпечити захищеність національних інтересів. При цьому бажано, щоб ці стратегії розроблялися одночасно, або ж спочатку була розроблена Стратегія соціально-економічного розвитку, оскільки саме за умови належного національного розвитку (соціального, політичного,

економічного) можна отримати необхідні ресурси для забезпечення національної безпеки.

## **15.2. Воєнно-політичні аспекти стратегічного планування у сфері національної безпеки**

### ***15.2.1. Вплив глобалізації на воєнну сферу та особливості сучасних воєнних конфліктів***

***Характеристика впливу глобалізації на воєнну сферу.*** В сучасних умовах глобалізації стрімке розширення фінансових, торгівельних, інформаційних, економічних та інших зв'язків між державами значно підвищили їх потенційну вразливість та нестійкість у разі виникнення кризових явищ (криз), політичного, фінансово-економічного та іншого характеру, що періодично виникають у різних куточках земної кулі. Це зумовлює намагання більшості країн світу уникнути міждержавних конфліктів, які, як правило, пов'язані зі зростанням витрат на оборону, а також зміцненню багатосторонніх зв'язків оборонного характеру, розвитку міжнародного військово-політичного та військово-технічного співробітництва. Іншими словами, у воєнній сфері спостерігається тенденція створення належних умов щодо забезпечення ефективної спільної оборони та здійснення багатосторонніх заходів безпеки.

Варто зазначити, що на вказані вище процеси значний вплив здійснює й зміна парадигми міжнародних відносин, яка впродовж ХХ ст. була геополітичною парадигма, суть якої зводилася до захисту національних інтересів передусім воєнними засобами. Вказані інтереси завжди так чи інакше віддзеркалюють місце країни у міжнародній політиці, яке вона посідає або намагається зберегти, тобто геополітичну само ідентифікацію нації. З огляду на це, у геополітичній парадигмі міжнародних відносин захист національних інтересів розглядався передусім у контексті недопущення іноземного втручання у внутрішні справи, забезпечення державного

суверенітету, а також як захист певних ідеологічних конструкцій та поглядів, а національні цілі та шляхи їх досягнення визначалися геостратегією держави, яка передбачала забезпечення безумовного військового контролю над "життєво важливою" територією, а за необхідності, ведення "гарячих" та "холодних" війн проти держав, які ідентифікувалися геостратегією, як імовірні противники (агресори).

Після розпаду СРСР геополітична парадигма міжнародних відносин була доповнена геоекономічною парадигмою розвитку, згідно якої належний захист національних інтересів передбачає також забезпечення високих темпів економічного росту шляхом інтернаціоналізації господарських зв'язків, розширення впливу держави за межі національних кордонів заради забезпечення вільного руху товарів, капіталів, робочої сили, технологій тощо. У такому випадку геостратегія держави щодо захисту національних інтересів вже не передбачає обов'язкового завоювання територій, а має за мету *нав'язування* оточуючому світу свого бачення майбутнього та досягнення національних цілей у процесі геоекономічної конкуренції. При цьому врахування геополітичної парадигми при формуванні політики НБ не втратило свого принципового значення, проте геоекономіка диктує державам нові правила поведінки, які змінюють роль та головні завдання зовнішньої політики держави, у тому числі й воєнної, і, таким чином, місце держави у забезпеченні світового балансу сил, основу якого все більше складають економічні інтереси. Сказане підтверджує все більш очевидна тенденція застосування при зіткненні інтересів держав новітніх *геоекономічних технологій* з метою повного або часткового паралічу національної економіки супротивника, які, як правило, доповнюються потужним інформаційно-психологічним та політичним тиском.

Разом з тим, межа між геоекономічними та геополітичними впливами та силовим втручанням у різних його вимірах усе більше "розмивається", що зумовлює пошук узгодженості між геополітичною та геоекономічною парадигмами при визначенні національних інтересів та шляхів їх реалізації,



тобто визначення необхідного та достатнього обсягу силового компонента геостратегії держави для захисту національних інтересів. При цьому на пошук узгодженості між вказаними парадигмами все більше впливає перерозподіл економічних і політичних функцій між державою, транснаціональними компаніями (ТНК) та міжнародними організаціями. Відповідальність за ухвалення рішень про використання воєнної сили та їх наслідки як і раніше покладається на політиків та військових, тобто воєнні функції залишаються в руках держави, але роль ТНК та міжнародних організацій у прийнятті вказаних рішень безперервно зростає<sup>67</sup>.

Таким чином, глобалізація започаткувала низку процесів і у воєнній сфері, із-за чого можна говорити про воєнну глобалізацію, яка є процесом територіального розширення військових зв'язків, зростанням конкуренції технологічних новацій в галузі озброєнь, інтенсифікації воєнних зіткнень між політичними суб'єктами міжнародних відносин у глобальному масштабі. Основними наслідками воєнної глобалізації є: глобальна еволюція міжнародної системи договорів та структур безпеки; інституалізація міжнародних правових систем з питань війни (зокрема, міжнародних угод щодо нерозповсюдження ядерної зброї); виникнення глобальної мережі торгівлі зброєю; формальне та неформальне міжнародне управління з питань комплектації, розгортання та застосування збройних сил; глобальне розповсюдження воєнного потенціалу та технологій виробництва озброєнь.

Сьогодні фактично завершується утворення глобального воєнно-стратегічного простору, в межах якого: великі відстані втрачають своє значення; має місце більш тісний контакт між центрами військової сили та зростає можливість її демонстрації; час прийняття рішень щодо застосування військової сили і час на надання відсічі безперервно скорочується, із-за чого зростає ймовірність можливого глобального конфлікту між вказаними

---

<sup>67</sup> Сьогодні в руках ТНК зосереджена фінансово-промислова могутність світу. Маючи потужні важелі впливу на ситуацію у світі, вони не несуть глобальної відповідальності, але часто саме вони провокують воєнні конфлікти. При цьому у багатьох країнах на посади керівного складу силових структур призначають топ-менеджерів впливових ТНК (зокрема, у США). Це наближає їх до виконання воєнних функцій держави та свідчить про те, що ТНК не можуть успішно розвиватися без підтримки воєнною силою.

центрами; створюються нові та вдосконалюються існуючі постійно діючі структури, які готуються до ведення війни; відбувається інституалізація регулюючих режимів у воєнній сфері. При цьому воєнно-політична діяльність та стан міждержавних воєнно-політичних відносин у межах воєнно-стратегічного простору значною мірою визначаються взаємодією трьох взаємопов'язаних систем: глобальної воєнної системи, яка відображає співвідношення воєнно-політичних сил та зв'язки суб'єктів міжнародних систем безпеки; системи розповсюдження зброї, яка визначає стан та спрямованість розвитку засобів збройного насильства; системи глобального управління організованим насильством, яка визначає механізм здійснення політичного насильства, детермінованого метою війни та міжнародно-правовими режимами безпеки.

Водночас для глобальної воєнної системи характерними ознаками розвитку є: глобальне суперництво та пошук принципів забезпечення спільної колективної безпеки; жорстке суперництво в інституалізованих кооперативних утвореннях; переплетення регіональних та глобальних комплексів безпеки, а для системи розповсюдження зброї: інтенсифікація динаміки озброєння; збільшення масштабів та обсягів торгівлі зброєю та транснаціоналізація її виробництва; комерціалізація торгівлі на регульованому глобальному ринку.

Таким чином, сучасні процеси глобалізації здійснюють значний вплив на воєнно-політичний, воєнно-економічний та воєнно-технічний зміст стратегічного планування НБ.

***Принципові особливості сучасних воєнних конфліктів.*** Воєнні конфлікти ХХІ ст. розпочинаються за іншими сценаріями, ніж у минулому, а основними чинниками, які призводять до їх виникнення є: кризові явища суспільно-політичного життя у державі; масові порушення прав людини; порушення міжнародних режимів, що регулюють воєнно-політичні питання міжнародної безпеки; звинувачення у підтримці терористичних організацій; звинувачення у виготовленні та розповсюдженні зброї масового ураження.

Кардинально змінило воєнну стратегію та тактику й домінування інформаційної складової, тобто створення єдиного інформаційного простору для збройних сил та політичного керівництва, до якого залучається командний склад, починаючи від командирів військових підрозділів, що дозволяє кардинально розширити простір військового впливу, а дії в інформаційному просторі, як правило, опереджають фізичні дії.

Визначальними тенденціями є також ставка на, так зване, безконтактне ведення бою та зростання мобільності військ, які залучаються до ведення бойових дій. Перша тенденція обумовлена можливостями, які надає використання високоточної зброї, застосування космічної розвідки, безпілотних апаратів тощо, а друга - можливостями сучасного транспорту, який забезпечує передислокацію значних контингентів військ в інший регіон на протязі кількох днів, а то й годин.

Принципово важливим є й те, що у попередніх війнах перемога однієї держави (коаліції) над іншою юридично оформлялась актами про беззаперечну капітуляцію, сьогодні ж, із-за транснаціонального характеру воєнних дій, така інституалізація перемоги, як правило, є неможливою. Крім того, досвід сучасних воєнних конфліктів показав, що сформовані на професійній основі регулярні збройні сили є більш ефективними, ніж сформовані на основі загального військового обов'язку.

Оскільки в умовах глобалізації економічні інтереси розвинених країн виходять далеко за межі національної території, то це зумовлює відповідні завдання щодо їх захисту за кордоном. Не рідко ці завдання набувають статусу життєво важливих для забезпечення національної безпеки та передбачають можливість використання збройних сил, що розширює функції, які покладаються на них, серед яких, зокрема: проведення операцій миротворчого характеру; виконання адміністративно-господарської функції в умовах післявоєнного відновлення систем забезпечення життєдіяльності місцевого населення; нанесення превентивних ударів по базах терористів.

Справедливість вищевикладеного підтверджують, зокрема, особливості ведення війни проти Іраку у 2003 році коаліційними силами під керівництвом США (операція “Лис пустині”) та бойові дії країн-членів НАТО у Лівії (2011 рік), на яких акцентувало увагу багато військових фахівців. Серед них, вказаних особливостей, зокрема:

частини та підрозділи сил спеціального призначення приступали до виконання завдань задовго до активної фази повітряно-наземної операції;

психологічні операції проводилися з високою інтенсивністю й починалися задовго до наземних дій;

використання засобів розвідки забезпечувало ефективне виявлення противника на великих відстанях, а для забезпечення їх взаємодії широко використовувалися найновіші засоби зв'язку та навігації;

широко використовувалися десятки військових космічних апаратів різного призначення, у тому числі для широкомасштабного застосування систем управління зброєю;

сили протиповітряної оборони та ПРО коаліційних військ і країн-членів НАТО внаслідок повної їх переваги у повітрі активних бойових дій не вели, а виявлені засоби протиповітряної оборони Іраку та Лівії знищувалися в першу чергу;

з боку коаліційних сил та країн-членів НАТО мало місце головним чином використання високоточної зброї, що дозволило уникнути масових жертв серед мирного населення, а також знищувати заглиблені об'єкти та тактичні цілі на великих відстанях (наприклад, в ході операції “Лис пустині” шляхом завдання послідовних ракетно-авіаційних ударів високоточною зброєю було знищено понад 100 таких об'єктів);

одночасно із нанесенням ракетно-авіаційних ударів на територію Іраку були введені сухопутні війська, які практично оминали зону безпосереднього вогневого ураження зброєю військ Іраку, а ближній вогневий бій починався тільки у виняткових випадках;

широко застосовувалася концепція “динамічного планування”, яка передбачає перенацілення ударних засобів і крилатих ракет у їх польоті;

стратегія інформаційної війни допускала використання провокацій та підтасовування фактів, а телебачення стало головною атакуючою силою інформаційної війни;

спостерігалися певні проблеми з розпізнаванням своїх військ при наведенні авіації та бойових вертольотів на цілі, із-за чого були досить відчутні втрати серед союзників;

є інформація, що до початку війни американські спецслужби вели таємні переговори з політичними та військовими діячами Іраку з метою підкупу та спонукання до зради найближчого оточення іракського правителя;

в Лівії все більш очевиднішою стала тенденція уникання участі країн-членів НАТО у сухопутній фазі операції, а відповідні функції та завдання покладалися на лівійських повстанців-опозиціонерів.

Варто також підкреслити, останнім часом широкого розповсюдження (особливо серед цивільних фахівців) набули такі поняття як “холодна”, “дипломатична”, “економічна”, “інформаційна”, “психологічна”, “торговельна” війна тощо. Аналіз свідчить, що як правило, за своїм змістом ці форми протиборства між державами, є всебічно підготовлені, здійснюються за взаємно узгодженими планами, при комплексному застосуванні дипломатичних, економічних, інформаційних та інших засобів. Разом з тим, вказані війни, не можна ототожнювати з війною в класичному її розумінні, коли мова йде про збройну боротьбу, яка надає “справжній” війні специфічну властивість. Війни ведуть збройні сили та народи, в той час як в інших формах боротьби беруть участь головним чином державні інститути, у тому числі й в мирний час.

З огляду на сказане варто погодитися з генералом армії М.А.Гарєєвим, який з цього приводу зазначає: “Некоторые теоретики полагают, что если что-то рушится, то это уже обязательно война. Но не все, что рушится, – это результат войны. Хотя иногда и говорят об экономической,

информационной, финансовой, торговой войне, но как свидетельствует исторический опыт, без применения военной силы войн никогда не было и не может быть”<sup>68</sup>. Інакше кажучи, незважаючи на те, що значення та питома вага невоєнних засобів, їх організаційно-технічні можливості різко зростають, саме застосування збройної сили, насильницькі дії (наприклад, не економічні санкції, а знищення економіки) визначають головну специфіку війни.

Сутність війни не змінилася, оскільки як і раніше вона залишається крайньою формою політичного насильства, проте у зв'язку з воєнно-технічним прогресом, вказана сутність збагатилася. Набули розвитку способи та форми прояву і ведення війни, із-за чого актуалізувалася необхідність застосування поглибленого системного підходу до її вивчення.

Є всі підстави погодитися і з тими дослідниками, які стверджують, що після закінчення “холодної війни” світ не став більш передбачуваним, навпаки, він став більш конфліктним, агресивним, з вираженими тенденціями застосування переважно силових методів у врегулюванні конфліктних ситуацій. При цьому перевагу силовим методам у врегулюванні конфліктних ситуацій надають не тільки країни з тоталітарними режимами, як люблять стверджувати ліберальні політики, а й, на жаль, демократичні, що підтвердили останні воєнні конфлікти в Європі, Азії, країнах Північної Африки.

Дійсно, загальновідомим та популярним серед неолібералів є твердження, що демократичні країни, як правило, не воюють одна з одною, а, отже, розповсюдження у глобальному вимірі демократії є визначальним шляхом до ліквідації війни, як суспільно-політичного явища. На жаль, є підстави засумніватися в правильності цієї тези.

Після перемоги лібералізму у “холодній війні” над комунізмом та кількох хвиль демократичних перемін, які розповсюдилися по всьому світу, має місце стійка тенденція до зростання середньостатистичної чисельності

---

<sup>68</sup> Гареев М.А. О некоторых характерных чертах войн будущего // Военная мысль. - 2003. - № 6. - С. 53.

військових конфліктів на рік. Так, з 1945 року по 1990 рік було зареєстровано – 300 війн (в середньому 7 на рік), а за останні 10 років XX століття відбулося близько 150 війн і серйозних збройних конфліктів, тобто у середньому 15 на рік. Крім того, тенденції змін військово-політичного курсу більшості держав світу свідчать про значну ймовірність перегляду їх стратегічних концепцій, зокрема, щодо нарощування озброєння за рахунок впровадження новітніх технологій та у використанні збройних сил у зовнішній політиці. Наприклад, за різними оцінками бойова міць збройних сил (без ядерної зброї) зросла, порівняно з періодом Другої світової війни у 25 разів, а військові витрати починаючи з початком XXI століття мають стійку тенденцію до зростання.

Разом з тим, останні роки висвітлили загрозову тенденцію девальвації існуючої системи забезпечення міжнародної безпеки. Часто Рада безпеки ООН не може досягти консенсусу з найбільш важливих питань забезпечення міжнародної безпеки. Існуюча міжнародно-правова система у сфері безпеки фактично не має реальних механізмів стримування односторонніх дій держав – постійних членів Ради Безпеки ООН, що пов'язано з наявністю у них права “вето”. В умовах збройного протистояння між ними, або ж збройного конфлікту за участю постійного члена Ради Безпеки ООН, жодне принципове рішення міжнародною спільнотою не може бути прийнятим.

Незважаючи на те, що ймовірність виникнення широкомасштабних війн незначна, їх наслідки для міжнародної безпеки та миру можуть бути катастрофічними, як ніколи, із-за чого запобігання агресії залишається одним із найголовніших завдань міжнародної спільноти та національних систем безпеки. З огляду на це багато країн все більш наполегливо ставить питання про необхідність перегляду основоположних документів міжнародного права.

Таким чином, війни у XXI ст. будуть носити принципово інший характер й будуть вимагати якісно інших озброєнь і, відповідно, збройних сил. Світ вступив у смугу війн шостого покоління, коли збройні сили будуть

використовуватися не стільки для ведення військових дій, стільки для того, щоб унеможливити противника чинити активний опір. Зокрема, це може досягатися “хірургічними” ударами високоточною зброєю й масованим застосуванням засобів радіоелектронної боротьби. Передбачається також використовувати інгібітори згорання, які будуть зупиняти роботу двигунів машин, а також хімікати, які будуть руйнувати шини автомашин та літаків тощо. В кінцевому підсумку, головною метою таких війн буде не стільки безпосереднє знищення противника, як досягнення поставлених політичних цілей війни без розгортання та застосування масових армій. Це означає, що концепція ведення так званої тотальної війни, яка була покладена в основу стратегічних установок більшості країн світу та кінцевий результат якої визначався зіткненням масових армій в кровопролитних битвах, відходить у минуле.

Варварський характер зазначеної концепції проявлявся в тому, що зброя, яка використовувалася, наносила величезну шкоду мирному населенню та інфраструктурам, які забезпечують його життєдіяльність. Так, якщо у Другу світову війну кількість жертв серед мирних громадян становила 50% від загального числа втрат, то у в'єтнамській – 90%, а у чеченській –95%. При цьому часто тотальна війна свідомо велася виключно проти мирного населення. Наприклад, на півдні В'єтнаму американські війська протягом кількох років застосовували хімічну та біологічну зброю, напалм, потужні бульдозери, здійснюючи широкомасштабне та цілеспрямоване знищення рослинного і тваринного світу. При цьому у цій війні було використано втричі більше боєприпасів, ніж усіма воюючими країнами за роки Другої світової війни.

Разом з тим, за оцінкою фахівців, для одних учасників, війна може, як і раніше, мати характер тотальної війною, а для інших - обмеженої (не тотальної). Головний критерій, який при цьому використовується, рішучість політичних цілей, наприклад, ліквідація існуючої політичної системи, можлива фізична ліквідація політичного керівництва.



Таким же анахронізмом стає й ядерна зброя, незважаючи на те, що з цього приводу є різні думки. Наприклад, деякі фахівці намагаються виправдати її так зване обмежене застосування, не визначаючи війну, в якій вона буде застосована, як тотальну, а інші вважають, що ядерну зброю не можна застосовувати ні за яких умов. Так, на думку В.І.Сліпченко: “переход к вынужденному применению ядерного оружия в такой войне с другим ядерным государством непременно станет самоубийством. После этого ни о каком суверенитете, территориальной целостности, национальных интересах и других проблемах уже не придется вести речь вообще”<sup>69</sup>.

З іншого ж боку, із-за перенасичення територій розвинених країн потенційно небезпечними об’єктами (атомні електростанції, об’єкти хімічної промисловості, нафтопроводи, газо- та водосховища тощо) та при наявній тенденції урбанізації, широкомасштабне використання високоточної зброї у сучасних воєнних конфліктах також може привести до людських і матеріальних втрат, таких, як і при застосуванні ядерної зброї.

Великі надії у збройній боротьбі майбутнього покладаються на інформаційні та інші види “несмертельної зброї”. Вважається, що сучасні армії, а тим більше армії майбутнього, так сильно залежать від інформації, що їх цілком можливо привести у небоєздатний стан “оглушивши” та “осліпивши” засобами радіоелектронної боротьби. Робиться ставка на подальшу розробку та застосування електромагнітної зброї. Не вбиваючи людей така зброя порушує роботу телефонів, радіолокаторів, комп’ютерів, інших засобів зв’язку, навігації, управління тощо. Із-за великого ступеня автоматизації сучасного виробництва та інфраструктур, які забезпечують життєдіяльність населення, застосування цієї зброї також може привести до величезних людських і матеріальних втрат. Крім того, активно розробляються так звані “нетрадиційні” види зброї, ідея застосування якої

---

<sup>69</sup> Сліпченко В.И. Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего. - М.: Вече, 2002. – С.43.

полягає в нейтралізації бойової спроможності війська, не знищуючи його фізично.

Серед фахівців є думка, що вказані види зброї будуть основою засобів збройної боротьби війн сьомого покоління, а тенденції розвитку засобів збройної боротьби призведуть до того, що війни сьомого покоління взагалі виключать людину із зони протиборства, проте з цим важко погодитися, оскільки підготувати зброю до застосування та контролювати отримані результати в разі її застосування все одно має людина.

Навряд чи можна буде обійтися і без сухопутних військ, оскільки на території держави, яка програла у війні, має бути встановлено окупаційний режим, підтримка якого, як наприклад, свідчать події в Іраку та Афганістані після завершення активної фази бойових дій, є досить складним завданням.

Очевидно також, що переважна більшість держав не зможе одночасно переозброювати свої армії сучасною зброєю та буде вимушена компенсувати її відсутність традиційними системами озброєнь та бойової техніки, що передбачає залучення певної кількості людей, тобто людині все одно буде належати важлива роль у військових конфліктах у найближчі десятиліття.

Врешті-решт, військові конфлікти найближчого майбутнього можна характеризувати більшою мірою як асиметричні<sup>70</sup>, які за умови значного опору більш слабшої у технологічному відношенні держави, можуть набувати ознак тотальної війни.

Варто зазначити, характерним є те, що за останні 200 років у 30% таких війн (конфліктів) більш слабша держава перемагала сильнішу, а головною умовою такої перемоги врешті-решт була більша політична рішучість та цілеспрямованість на перемогу слабшої сторони. Важливо також, що до асиметричних дій часто вдається й сильніша сторона, яка не може дозволити собі таких втрат, як слабша сторона. З огляду на сказане, тотальність війни

---

<sup>70</sup> Асиметрична війна – це загальна характеристика війни між країною, яка може вести війни нового покоління і країною, яка не здатна її вести із-за технологічної відсталості. Це може бути й війна, у якій її учасники при відносній близькості за характером і масштабами політичних цілей, можуть дотримуватися асиметричних стратегій.

зберігається по відношенню до більш слабшого супротивника, що зумовлюється як рішучістю політичних цілей, які передбачається досягнути учасниками війни, так рішучістю більш слабшого у технологічному відношенні противника чинити опір. Це, наприклад, підтверджують дії військ НАТО у Косово, якими практично була знищена основа економіки країни, зокрема, майже всі штучні споруди на транспортних комунікаціях, із-за того, що армія Югославії, країни, яка була на порядок слабкіша ніж країни-члени НАТО, які приймали участь у цій війні, чинила досить сильний опір.

Таким чином, характер асиметричної війни буде залежати від рішучості політичних цілей, які ставлять і намагаються досягти учасники війни. Це означає, що військова могутність агресора не обов'язково буде спрямована на безумовне ураження об'єктів економіки, проте за певних умов ці об'єкти можуть стати бажаними цілями для ураження, що зумовлює необхідність протиповітряної оборони та належного захисту кожного стратегічно важливого об'єкта як військового, так і цивільного.

Розглядаючи можливі риси ймовірних воєн майбутнього доцільно також відповісти на питання, а настільки є правомірним використання поняття “війна з тероризмом”, введеного в політичний лексикон в останнє десятиріччя? Чи є це дійсно війна у класичному її розумінні? Важливість відповіді на це питання обумовлена тим, що масштаби загроз міжнародній та національній безпеці з боку терористів безперервно зростають, зокрема, все важче стає протистояти можливому використанні так званих “брудних ядерних бомб”, начинкою яких є вкрадені радіоактивні матеріали, хімічної та бактеріологічної зброї.

Війна завжди є продовженням політики з використанням силових засобів (у класичному розумінні - засобів збройної боротьби), метою якої завжди є досягнення стратегічних політичних цілей, таких як захоплення (окупація) території, зміна політичного керівництва (режиму) в іншій державі, створення сприятливих умов для просування своїх геостратегічних інтересів у світовому просторі тощо.

Головною метою терористичних організацій є боротьба за політичний та економічний вплив у світі, тобто проблемою є не тероризм, як явище досить відоме в історії, а поява радикально налаштованих політичних організацій, які використовують терористичні методи для залякування політичної еліти та суспільства, а не просто для фізичного знищення окремих лідерів. Ці організації використовують без обмежень будь-які засоби збройної боротьби або інші засоби, що є принципово новим в історії тероризму. З огляду на сказане, варто вести мову не про “війну з тероризмом”, а про війну з радикальними політичними організаціями, в якій необхідно ставити за мету *політичну* поразку цих організацій.

Підсумовуючи, можна зробити такі загальні висновки щодо особливостей сучасних воєнних конфліктів.

1. Матеріально-технічна база сучасної війни обумовлює різке збільшення різноманіття засобів і способів збройної боротьби. При цьому принципово важливим є комплексне застосування невоєнних та воєнних засобів для запобігання конфлікту та в ході його протікання, а також зростання ролі непрямих дій на противника: політичних, економічних, інформаційно-психологічних операцій та ін.

2. Головною метою сучасних воєнних конфліктів, як і раніше, є роззброєння ворога, спонукання його до безумовного виконання волі переможця, досягнення якої передбачається за рахунок фізичного насильства над збройними силами, руйнування систем державного і військового управління, економіки, транспорту, зв'язку і, таким чином, створення нестерпних умов життя для населення.

3. Стратегічні цілі часто досягаються шляхом внутрішніх підливних дій, політичного, економічного та іншого тиску на противника, чому сприяє залежність більшості країн від провідних держав, наявність в цих країнах осередків політичних організацій, які використовують терористичні методи. При цьому окупація країни, як це було у попередніх війнах, часто не розглядається як визначальна ціль, оскільки часто функції окупаційної влади

покладаються на місцеву «революційну», «демократичну» тощо владу, яка формується за потужної зовнішньої політичної, фінансової та військової підтримки із місцевих дисидентів, опозиціонерів, націоналістів тощо.

4. Національні збройні сили мають бути готові до ведення бойових дій у воєнних конфліктах, для яких буде характерним широкомасштабне застосування високоточної зброї по всій території держави, тобто основні завдання вирішуватимуться не в результаті прямого зіткнення учасників конфлікту, а завдяки застосуванню засобів дальнього вогневого ураження, інтенсивність якого різко зросте. При цьому воєнні конфлікти будуть більшою мірою асиметричні, які, за умови стійкого спротиву слабшого у технологічному відношенні учасника, можуть набирати характеру тотальної війни. З огляду на це система управління обороною держави має бути готовою до дії в умовах тотальної війни (її легше адаптувати до інших умов, ніж навпаки).

5. Чим більше країна розвинута в економічному відношенні, тим вразливішою вона є при масованому застосуванні проти неї високоточної зброї, що може бути чинником стримування її від агресивних посягань та навіть вимушеної капітуляції у ході воєнного конфлікту.

6. Спостерігається стрімкий перехід від автономних одиниць озброєння до автоматизованих комплексів та систем: розвідувально-ударних, інформаційно-бойових тощо, а бойові системи зі штучним інтелектом стають одним із головних засобів збройної боротьби. При цьому створення керованої, так званої “розумної” зброї, веде до того, що й збройна боротьба стає “керованою”. Застосування найбільш новітньої зброї, в тому числі з космосу, дає можливість проведення “хірургічно” точних ударів в операції будь-якого масштабу. За таких умов гарантоване ураження найважливіших об'єктів та цілей досягається в лічені хвилини, незалежно від їх віддаленості від державного кордону та місця розташування.

Керованість збройної боротьби досягається проведенням комплексу заходів на її підготовчому та основному етапах, зокрема, створюється вигідна

контрольована внутрішня та зовнішня обстановка, здійснюється рефлексивне керування супротивника. Війна коаліційних сил під керівництвом США проти Іраку у 2003 році, операція країн-членів НАТО проти Лівії (2011 р.) є провісниками таких війн. При цьому продовжується збільшуватися розрив у можливостях засобів ураження та захисту, тобто має місце випереджальний розвиток засобів і способів ураження порівняно із засобами захисту.

7. Досягнення агресором головної мети передбачається не тільки за рахунок фізичного впливу на населення країни та її збройні сили, оскільки пріоритетним стає морально-психологічне придушення, створенням нестерпних умов для життя населення (руйнування електростанцій, зв'язку, систем водопостачання, комунального обслуговування, транспорту, медичної допомоги фінансової системи тощо), наслідком чого, як правило є: параліч економіки, голод, хвороби, пандемії, екологічні катастрофи, масовий страх, які в сукупності мають забезпечити створення стресового стану у широких верств населення, як головної передумови зміни матриці суспільної свідомості у бажаному для агресора напрямку.

Врешті-решт, наведені вище особливості сучасних воєнних конфліктів значною мірою визначають глибинну сутність міждержавних збройних протистоянь, а також внутрішніх збройних конфліктів, які сьогодні аналітики та експерти ідентифікують, як так звані "гібридні" війни.

### ***15.2.2. Загрози національним інтересам України у воєнній сфері та її можливості щодо забезпечення воєнної безпеки***

***Загрози національним інтересам України у воєнній сфері.*** Загрози воєнній безпеці - це наявні та потенційно можливі явища, події, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам України у воєнній сфері. Джерелами вказаних загроз, можуть стати:

прагнення деяких держав (коаліцій держав) до встановлення домінування в окремих регіонах за рахунок воєнно-політичного тиску та їх прихильність до розв'язання конфліктних ситуацій силовими методами;

діяльність міжнародних терористичних організацій, зокрема, шантаж щодо використання ними зброї масового ураження;

існуючі та потенційні вогнища локальних воєн і збройних конфліктів, перш за все в безпосередній близькості від кордонів України;

можливість підриву стратегічної стабільності в результаті порушення режиму нерозповсюдження ядерної зброї, міжнародних домовленостей у сфері обмеження і скорочення озброєнь, якісного та кількісного нарощування озброєнь іншими державами;

розширення кола країн, які володіють ядерною зброєю та іншими видами зброї масового ураження;

створення в регіонах, прилеглих до України, угруповань збройних сил держав (коаліцій держав), що значно перевищують їх оборонні потреби;

сепаратистські тенденції, що дестабілізують внутрішньополітичну ситуацію в багатонаціональних державах, у тому числі й в Україні;

критичне зниження обороноздатності України, яке може бути використане для тиску на неї з метою нанесення збитку її життєво важливим інтересам;

внутрішні чинники, що здійснюють негативний вплив на національну безпеку України, зокрема ті, які прямо або побічно пов'язані із загальною економічною ситуацією в країні (передусім це стосується потенціалу оборонно-промислового комплексу країни, погіршення демографічної ситуації тощо).

**Варто зазначити, що сьогодні динамічна зміна зовнішнього середовища життєдіяльності держави характеризується посиленням дії чинників, які загрожують порушити регіональну та глобальну стратегічну стабільність. Зокрема, зростають ризики розповсюдження ЗМУ та засобів її доставки, ескалації «заморожених» і виникнення нових**

**регіональних конфліктів** біля кордонів України. Крім того, науково-технологічний потенціал, ядерні, хімічні, ракетно-космічні підприємства України можуть бути об'єктами зацікавленості міжнародних терористичних угруповань.

Водночас події 2014-2015 р.р. в Україні та навколо неї переконливо підтвердили оцінки фахівців, що найбільш вірогідним для неї є виникнення низки комплексних воєнних загроз, за яких внутрішня нестабільність активно підтримується зовнішніми силами. За цих умов Україна має розглядати наміри та дії держав (коаліцій держав) як такі, що збільшують загрозу застосування воєнної сили проти неї якщо, зокрема, мають місце: висування територіальних претензій; спроби або заклики переглянути існуючі кордони в регіоні; нарощування угруповань військ та озброєнь поблизу кордонів України, створення нових, розширення, модернізація існуючих військових баз і об'єктів; створення, закупівля нових або модернізація існуючих наступальних систем озброєння державами регіону; активізація розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав проти України; збільшення тиску з боку інших держав на керівництво держави у сфері воєнної політики, стратегії та військового будівництва; введення політичних та економічних санкцій проти України; застосування воєнної сили в регіоні та виправдання її застосування, як засобу вирішення суперечностей; зовнішня підтримка сепаратизму; послаблення законодавчих обмежень щодо застосування воєнної сили за межами власної території; порушення державами або їх вихід з міжнародних угод, договорів в області обмеження і скорочення озброєнь; стимулювання ескалації збройних конфліктів у регіоні.

Таким чином спектр загроз національній безпеці України у воєнній сфері досить широкий. При цьому *першочергового* реагування з боку вищого політичного та воєнного керівництва держави потребують загрози, які пов'язані з: посяганням на державний суверенітет та територіальну цілісність; нарощуванням поблизу кордонів України угруповань військ



та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося в регіоні; воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах; будь-яке зростання ймовірності застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового ураження в регіоні й передусім проти України; недопустиме зниження рівня боєздатності Збройних Сил України; створення незаконних збройних формувань в Україні.

Вказані загрози в сукупності генерують найбільшу небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів України. За умови відсутності ефективних механізмів їх прогнозування, попередження, локалізації та нейтралізації вони можуть мати досить тривалий та комплексний характер. Це зумовлено ускладненням процесу збройного протиборства та його залежністю від викликів та загроз національним інтересам в інших сферах життєдіяльності держави. Крім того, загрози національним інтересам у воєнній сфері можуть досить швидко змінювати географічний напрямок, об'єкти, на які вони направлені, а також структуру та інтенсивність залежно від зниження рівня національного оборонного потенціалу, активізації сепаратизму та міжнародного тероризму, зростання релігійного екстремізму та внутрішньополітичної дестабілізації, порушення регіональної стабільності та інших чинників.

Найбільш ймовірними шляхами реалізації загрози застосування воєнної сили проти України може бути: втягнення її у воєнний конфлікт між іншими державами; пряма збройна агресія; прикордонний збройний конфлікт; переростання внутрішньої політичної нестабільності у внутрішній збройний конфлікт, у тому числі за рахунок зовнішнього стимулювання.

З огляду на викладене вище Україна має розглядати наміри та дії інших держав як такі, що створюють передумови виникнення реального воєнного конфлікту якщо, зокрема, мають місце такі чинники: висування ультимативних вимог, виконання яких може призвести до порушення територіальної цілісності та суверенітету України; припинення дипломатичних зносин з Україною; дозвіл іншої держави на використання

власної території третьою державою для підготовки та здійснення агресії проти України; економічна або інформаційна блокада України; проведення акцій, які порушують безпеку функціонування об'єктів ядерної, хімічної промисловості, об'єктів збереження озброєння, військової техніки, боєприпасів та інших потенційно небезпечних об'єктів; явна демонстрація воєнної сили проти України; фінансування незаконних воєнізованих формувань на території України чи постачання їм зброї, боєприпасів, вибухових речовин або військової техніки; проведення загальної або часткової мобілізації, розгортання військових формувань поблизу кордонів України; залишення, без погодження з Україною, пунктів постійної дислокації підрозділами збройних сил іншої держави, які перебувають на території України згідно укладених з Україною міжнародних договорів та оголошення про наміри застосування цих підрозділів проти третьої держави (групи держав).

Таким чином сучасні виклики та загрози воєнній безпеці України динамічно змінюються під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників та зумовлюють об'єктивну необхідність зміцнення бойової готовності та боєздатності Збройних Сил України, а також активізації участі України в системах колективної безпеки.

***Можливості України щодо забезпечення воєнної безпеки.*** У 1991 році Україні дісталася від Радянської армії значна спадщина, зокрема, більшість бойових військових частин та з'єднань були укомплектовані сучасним на той час озброєнням, проте впродовж практично всіх років незалежності боєздатність та бойовий потенціал Збройних Сил України знижувався, а особовий склад скорочувався. Висновки переважної частини фахівців та експертів про критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України, що ставило під загрозу можливість виконання ними завдань щодо оборони держави, на жаль, не були почуті. Це, зокрема, підтвердила участь Збройних Сил в АТО в Луганській та Донецькій областях у 2014-2015 р.р. Крім того,

соціальна захищеність, яка була одним з визначальних мотивів обрання професії військового, матеріально забезпечується не в повній мірі, тому служба в армії втрачає привабливість, зменшується престиж військової професії, що відбивається на ставленні військовослужбовців до виконання своїх обов'язків.

Критичним є й стан вітчизняного ОПК, який довгий час працював головним чином завдяки замовленням інших країн, а його взаємозв'язок з національним військом поки що знаходиться на низькому рівні.

Неефективне використання резервів матеріально-технічних ресурсів призвело до різкого зменшення стратегічних запасів.

Вказані чинники головним чином зумовлені неналежним фінансуванням потреб оборони держави, передусім щодо оснащення Збройних Сил України сучасним озброєнням та бойовою технікою, оскільки за показниками витрат на переозброєння національної армії Україна традиційно займає одне з останніх місць у Європі.

Є всі підстави стверджувати, що боєготовність та боєздатність військових частин, передусім зумовлена незадовільним фінансуванням потреб оборони практично впродовж усіх років незалежності України і, як наслідок - низьким матеріально-технічним оснащенням військ. Це означає, що забезпечення належного фінансування потреб оборони має стати визначальним пріоритетом політики НБ *на довгострокову перспективу*. Разом з тим, важливими чинниками щодо підвищення можливостей щодо забезпечення воєнної безпеки України є: активізація участі у розбудові сучасних систем колективної безпеки, та інформаційного обміну на міждержавному рівні щодо роз'яснення політики України у воєнній сфері; активна участь у міжнародних миротворчих операціях, а також у міжнародних політичних, економічних та інших організаціях, відповідно до норм міжнародного права та законодавства України; виконання міжнародних договорів і угод, передусім у сфері скорочення озброєнь; подолання

надмірного майнового розшарування в суспільстві, а також дотримання прав етнічних та релігійних меншин.

Крім того, у разі необхідності, для стримування потенційного агресора Україна може: активізувати дії в міжнародному інформаційному просторі; звертатись до Ради безпеки ООН, інших міжнародних організацій, впливових держав з проханням задіяти всі можливі невоєнні інструменти для припинення розвитку кризової ситуації та її деескалації; ввести правовий режим воєнного (надзвичайного) стану у відповідності до чинного законодавства.

Починаючи з 2015 року Україна відмовилася від політики позаблоковості та задекларувала свій намір набути членства в НАТО, що, як додаткову можливість забезпечення воєнної безпеки, не виключає її активної участі в розбудові європейської системи колективної безпеки, воєнно-політичного, військового та військово-технічного співробітництва з іншими державами на взаємовигідних умовах. В цілому ж, при вирішенні міждержавних суперечностей, Україна надає перевагу політичним, економічним та іншим інструментам, непов'язаним із застосуванням воєнної сили.

### ***15.2.3. Пріоритети державної політики України щодо забезпечення воєнної безпеки***

Воєнна безпека досягається шляхом проведення відповідної воєнної політики держави, яка опирається передусім на можливості національних збройних сил та військово-промислового комплексу. Стратегічна мета воєнної політики України – запобігання воєнним конфліктам або їх урегулювання на основі прийнятних компромісів. Разом з тим, воєнна сила продовжує залишатися одним із елементів могутності будь-якої країни, а воєнна безпека є інтегральним результатом, який відображає розв'язання

багатоаспектної проблеми забезпечення збройного захисту національних інтересів та їх просування за межами держави.

Варто зазначити, що воєнна сфера найбільше відчуває на собі вплив результатів економічної та зовнішньої політики держави, а процеси трансформації, якими охоплені всі сфери життєдіяльності українського суспільства та держави, значною мірою визначає «тотальна» лібералізація. В Україні стан лібералізації воєнної сфери пов'язаний перш за все з правами політичних партій (рухів, блоків тощо) брати участь у формуванні засад внутрішньої та зовнішньої політики держави. Наприклад, створення Збройних Сил відповідно до правових засад громадянського суспільства та побудова нових цивільно-військових відносин відобразилися в програмах практично усіх політичних партій України. Спостерігається єдність ліберальних підходів й стосовно розв'язання інших армійських проблем, починаючи від необхідності переходу на професійну армію й закінчуючи необхідністю посилення механізмів парламентською контролю над виконанням програм реформування (розвитку) Збройних Сил.

Таким чином, лібералізація воєнної сфери та воєнної політики України набула стійкої тенденції та є головним лейтмотивом у діяльності держави й політичних партій щодо формування цивільно-військових відносин у країні. При цьому вітчизняна політична система сьогодні характеризується досить конфліктною взаємодією представників трьох типів ціннісних орієнтацій, а саме: радянської епохи, суто національних цінностей та цінностей, що імплементовані західною цивілізацією. Наслідком вказаної взаємодії є розрізненість, фрагментарність, різноспрямованість взаємодії політичних суб'єктів при розробці та реалізації національної воєнної політики. Вона належним чином не поляризується загальносуспільною позицією щодо суті, ступеня важливості та можливих підходів по забезпеченню воєнної безпеки.

З іншого боку, за роки незалежності в Україні було прийнято низку керівних документів з питань забезпечення воєнної безпеки, які доповнюють та розвивають один одного, визначають напрями воєнної політика в руслі

яких здійснюється воєнне будівництво. Серед цих документів принципове місце належить Воєнній доктрині, яка згідно законодавства затверджується Президентом України <sup>71</sup> та значною мірою формує основу для підготовки та прийняття воєнно-політичних і воєнно-стратегічних рішень, розробки стратегій і програм у воєнній сфері. Правовою основою доктрини є Конституція України, закони, інші нормативно-правові акти, зокрема, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Воєнна доктрина України має оборонний характер. Це означає, що Україна не вважає жодну державу своїм воєнним противником, проте вона вважатиме потенційним воєнним противником будь-яку державу (групу держав), практичні дії чи недружня політика яких буде мати чіткі ознаки загрози застосування воєнної сили проти України, тобто загрожуватиме її воєнній безпеці.

Аналіз основних положень Воєнної доктрини, Стратегії національної безпеки, інших керівних документів з питань забезпечення воєнної безпеки дозволяють сформулювати головну мету підготовки держави до збройного захисту національних інтересів та пріоритети державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки.

Головною метою підготовки держави до збройного захисту національних інтересів є досягнення такого рівня обороноздатності, який буде достатнім для стримування інших держав від застосування воєнної сили проти України, а в разі виникнення воєнного конфлікту – достатнього для оперативного переходу держави з мирного на воєнний стан, відсічі збройної агресії, локалізації (нейтралізації) збройного конфлікту, належної організації територіальної оборони і цивільного захисту України.

Пріоритетами державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки України на довгострокову перспективу є:

---

<sup>71</sup> Перша Воєнна доктрина України була затверджена Верховною Радою України 19 жовтня 1993 року.

постійне уточнення (обґрунтування) концептуальних та організаційно-правових засад воєнної політики, зокрема, Воєнної доктрини, інших керівних документів з питань забезпечення воєнної безпеки;

активна участь у формуванні системи глобальних, регіональних та внутрішньодержавних військово-політичних стосунків, пов'язаних із забезпеченням воєнної безпеки України;

своєчасне виявлення, попередження, оцінка та прогнозування розвитку загроз національним інтересам України у воєнній сфері в межах та у контексті створення ефективної системи стратегічного планування підготовки держави до відсічі збройної агресії, локалізації (нейтралізації) збройного конфлікту, територіальної оборони і цивільного захисту населення, як складової загальнодержавної системи стратегічного планування та прогнозування у сфері національної безпеки;

структурно-функціональне удосконалення елементів системи політичного керівництва сектором безпеки, зокрема, тих, що відповідають за опрацювання пропозицій щодо уточнення ролі та функцій Збройних Сил України, інших військових структур, за приведення їхнього статусу, складу і структури у відповідність до штатного призначення, а також за координацію і контроль заходів щодо реформування у воєнній сфері;

забезпечення відповідності завдань та кількісно-якісних параметрів Збройних Сил України, інших військових формувань, на які покладаються завдання щодо збройного захисту національних інтересів, напруженості та характеру розвитку воєнно-політичної обстановки у контексті загрози застосування воєнної сили;

підтримання на належному рівні боєздатності, мобілізаційної, бойової готовності Збройних Сил України, інших військових формувань до оборони держави та підвищення якості забезпечення їх повсякденної життєдіяльності;

формування, з урахуванням характерних рис сучасних воєнних конфліктів, необхідних обсягів недоторканих та мобілізаційних запасів, які

потрібні для забезпечення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та функціонування економіки в особливий період;

удосконалення системи комплектування Збройних Сил України та системи підготовки офіцерського й сержантського корпусу;

підвищення ефективності системи військово-патріотичного виховання громадян України та підготовка молоді до служби в Збройних Силах України, забезпечення престижу військової служби;

оснащення Збройних Сил України та інших військових формувань сучасними системами озброєння, військової та спеціальної техніки, вдосконалення систем їх експлуатації та ремонту завдяки відновленню на основі впровадження новітніх технологій потенціалу національного оборонно-промислового комплексу та належного фінансування вказаних заходів;

удосконалення систем територіальної оборони, охорони державного кордону та цивільного захисту України;

адаптація міжнародних договорів (угод), що були прийняті з питань обмеження чисельності збройних сил і звичайних озброєнь у Європі у контексті більш повного врахування сучасних реалій трансформації геополітичного простору та реалізації життєво важливих національних інтересів України.

Особливо важливими є завдання, які пов'язані з реформуванням Збройних Сил та інших військових формувань, що залучаються до виконання завдань оборони країни, де головну увагу необхідно зосередити на приведенні їх складу та структури у відповідність з наявними та прогнозованими загрозами воєнній безпеці, економічними та науково-технічними можливостями держави. При цьому, незважаючи політичні рішення щодо доцільності вступу України до НАТО, скоріш-всього її Збройні Сили за структурою, призначенням, озброєнням ще довгий час будуть не схожими на збройні сили країн-членів НАТО, оскільки геостратегічне положення, економічна система, фінансові можливості,



традиції, поліетнічність, поліконфесійність, інші специфічні чинники впливають на обриси та характеристики національних Збройних Сил. З огляду на сказане, першочерговими заходами щодо реформування Збройних Сил України є: подальше формування сил стримування та сил швидкого розгортання; досягнення збалансованості видів Збройних Сил; удосконалення військової інфраструктури та системи планування; забезпечення координації та комплексного використання усіх військових формувань для оборони держави.

Важливою передумовою підвищення бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил України є також: уточнення структури та функцій органів військового управління; підвищення рівня професіоналізму та відповідальності в усіх управлінських ланках; створення єдиної для Збройних Сил та інших військових формувань системи замовлень озброєння і військової техніки, розробки уніфікованих систем технічного, тилового та мобілізаційного розгортання; системні перетворення щодо інформаційно-ідеологічного та морально-психологічного супроводження військового будівництва, які пов'язані з формуванням «оборонної» свідомості суспільства, організацією військово-патріотичного виховання молоді.

Крім того успішне виконання завдань щодо забезпечення воєнної безпеки значною мірою залежить від якості **системи демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки, що зумовлює необхідність її** постійного вдосконалення.

Пріоритети державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки України визначають мету та пріоритети складових вказаної політики, а саме: **воєнно-економічної, військово-промислової та військово-технічної** політики держави.

Метою воєнно-економічної політики є задоволення потреб Збройних Сил України та інших суб'єктів національної безпеки фінансовими та матеріальними ресурсами, а її пріоритетами є:

оптимізація витрат оборонних ресурсів, посилення контролю за їх використанням, належне ресурсне забезпечення програм реформування та розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань;

вдосконалення мобілізаційної підготовки економіки, створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів;

забезпечення раціонального балансу в межах державного оборонного замовлення між модернізацією, ремонтом та закупівлею озброєння, військової та спеціальної техніки, розширення міжнародного співробітництва у воєнно-економічній сфері та надання пріоритету вітчизняному виробнику;

утилізація надлишкових та непридатних для використання за призначенням зразків озброєння, військової техніки та боєприпасів;

забезпечення соціального та правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей, працівників Збройних Сил України та інших військових формувань.

При цьому принципово важливою умовою реалізації вказаних пріоритетів є забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку. Крім того успішна реалізація воєнно-економічної політики тісно пов'язана з пріоритетами військово-промислової політики, головною метою якої є забезпечення належного розвитку ОПК, технічного оснащення Збройних Сил України та інших військових формувань, досягнення якої, зокрема, передбачає:

оптимальне поєднання механізмів державного управління з ринковими механізмами при стимулюванні розвитку технологій подвійного використання та забезпеченні балансу між кооперативними зв'язками підприємств ОПК та державним оборонним замовленням при одночасному збереженні державного контролю над виробництвами, які є критичними для підготовки держави до збройного захисту національних інтересів;

розвиток наукового і виробничого потенціалу ОПК, удосконалення системи його мобілізаційного розгортання;

просування на зовнішніх ринках з додержанням вимог міжнародного права вітчизняного озброєння, військової та спеціальної техніки, спрямування й ефективне використання частини отриманих коштів на розробку, закупівлю, модернізацію і ремонт озброєння, військової та спеціальної техніки Збройних Сил України, інших військових формувань.

Принципово важливе місце в підготовці держави до збройного захисту національних інтересів належить і військово-технічній політиці, яка одночасно є складовою національної промислової політики. Головною метою військово-технічної політики, яка безпосередньо пов'язана з формуванням і виконанням державного оборонного замовлення на озброєння і військову техніку, є розробка та модернізація озброєння, військової та спеціальної техніки, оснащення ними збройних сил та інших військових формувань.

Оскільки сучасні зразки озброєння, військової, спеціальної техніки концентрують здобутки наукоємних технологій та визначають попит на високі технології, то військово-технічна політика повинна бути максимально зорієнтована на ефективне використання досягнень у галузі інформатики. На жаль, Україна маючи відносно сучасні засоби вогневого ураження критично відстає у засобах їхнього інформаційного забезпечення, що призводить до збільшення витрат боєприпасів, надмірно навантажує систему забезпечення.

Таким чином, належне обґрунтуванням та безумовне виконання державного оборонного замовлення на озброєння і військову техніку має принципове значення для подальшої долі країни. Крім того, це майже єдина можливість зберегти високі технології, які сьогодні сконцентровані в оборонно-промисловому комплексі.

З огляду на викладене вище, пріоритетами військово-технічної політики є: стандартизація та уніфікація озброєння, військової, спеціальної техніки Збройних Сил України та інших військових формувань; забезпечення виконання державних цільових програм розвитку озброєння та військової

техніки у визначених обсягах та в установлені терміни і на цій основі оснащення військ (сил) високотехнологічним озброєнням, військовою та спеціальною технікою, зокрема, автоматизованими системами управління і цифрового зв'язку, високоточними боєприпасами, бойовими літаками та гелікоптерами, засобами протиповітряної оборони, ракетними комплексами; підтримання технічної придатності наявних зразків (комплексів, систем) озброєння, військової, спеціальної техніки та їх модернізація.

Варто зазначити, що у процесі підготовки держави до збройного захисту національних інтересів та реалізації зазначених пріоритетів воєнно-економічної, військово-промислової та військово-технічної складових державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки, необхідно дотримуватися певних принципів, зокрема:

**оборонної достатності** (передбачає всебічне задоволення потреб підготовки держави до оборони, що визначаються поточним і прогностичним характером воєнно-політичної обстановки, з урахуванням економічних можливостей держави і пріоритету прогресивного соціально-економічного розвитку України);

**високої готовності** (передбачає у разі необхідності ефективне переведення держави з мирного на воєнний стан);

**системності планування** (передбачає централізоване керівництво та наявність цілісної системи стратегій, доктрин, програм, планів, які забезпечують всебічну підготовку держави до збройного захисту національних інтересів).

Окреме місце серед пріоритетів державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки належить плануванню та виконанню заходів, спрямованих на **створення сприятливих зовнішніх умов для безпеки держави, серед яких зокрема:** активізація дій України щодо зміцнення систем колективної безпеки, передусім її активна участь у безпекових програмах та розвитку взаємовигідних відносин з міжнародними структурами безпеки ООН, ЄС, ОБСЄ, НАТО; завершення правового оформлення (делімітації та демаркації)

державного кордону України; розвиток взаємовигідних та добросусідських відносин з іншими країнами; підтримка міжнародного миру шляхом подальшої участі у міжнародній миротворчій діяльності, багатосторонніх заходах з протидії розповсюдженню зброї масового ураження, тероризму, транснаціональній організованій злочинності, торгівлі людьми, незаконному обігу наркотиків та іншим викликам міжнародній безпеці.

### **15.3. Розробка Стратегії національної безпеки**

#### ***15.3.1. Підходи щодо розробки стратегії національної безпеки***

Головним завданням Стратегії НБ є деталізація концептуального рівня основ зовнішньої та внутрішньої політики держави, на якому визначаються національні інтереси, ймовірні загрози щодо їх реалізації, головна мета, цілі та завдання СЗНБ, тобто вона є своєрідним інструментом державної влади, за допомогою якого політичні рішення, які знайшли своє відображення у законах, концепціях та інших керівних документах з питань забезпечення національної безпеки, трансформуються у відповідні програми, проекти, плани, бюджети тощо. З огляду на сказане, законодавством багатьох країн передбачається обов'язкова розробка Стратегії національної безпеки або аналогічного за своїм змістом документа.

Традиційно на Заході розробка Стратегій НБ передбачає організацію процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанта плану дій у трикутнику “Цілі”, “Засоби”, “Способи”, спрямованого на на **протидію** реальним чи потенційним загрозам національним інтересам (цілям). Вказаний план дій має охоплювати **всі** питання **практичної** діяльності органів державної влади щодо забезпечення безпеки в політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства та держави і, як правило, передбачає обґрунтування умов, за яких можливим є використання державою *сили* (політичної, економічної, військової тощо) для здійснення

*впливу, підтримки, контролю* чи *прямого примусу* у контексті забезпечення реалізації національних інтересів (досягнення національних цілей)

З огляду на сказане, пошук оптимального варіанта Стратегії НБ передбачає системний аналіз та обґрунтування умов, *за яких і яким чином* та чи інша комбінація інструментів державної влади: військових, економічних, політичних та інформаційних може бути використана, як вказана сила. Тому пошук можливих варіантів стратегії НБ можна розглядати як мистецтво створення та використання можливостей держави для досягнення національних цілей в мирний і воєнний час, тобто, в кінцевому підсумку, вона має відображати *концентрацію* зусиль держави, спрямованих на протидію реальним загрозам реалізації національних інтересів.

Варто зазначити, що в сучасних умовах пошук оптимального варіанта Стратегії національної безпеки значно ускладнився.

*По-перше*, руйнування біполярної системи, яка раніше формувала архітектуру та динаміку міжнародних відносин, трансформувало проблему прийняття *будь-яких* рішень з питань забезпечення національної безпеки із двомірної в багатомірну задачу. Умовно кажучи, раніше пошук оптимальної стратегії можна було здійснювати у плоскій системі координат, проте сьогодні розв'язання цієї проблеми пов'язане з вирішенням низки завдань у багатовимірному просторі, де активно діють відносно самостійні суб'єктів міжнародних відносин, які раніше були скоординовані біполярною системою.

Очевидно, що структурно-функціональна простота біполярної системи об'єктивно сприяла більшому ступеню надійності та прогнозованості результатів аналізу міжнародної та національної безпеки, а за її відсутності, визначення національних цілей та розробка ефективних стратегій, спрямованих на їх досягнення, перетворилося у більш складну проблему, яка, як правило, породжує гострі дебати про найбільш ефективну аналітичну основу розробки стратегії, оскільки її розробники мають мати чітку позицію

щодо спрямування майбутньої стратегії. Іншими словами, у них має бути визначеність щодо концептуального підходу, який покладається в основу політики НБ (реалізм, конструктивізм, лібералізм тощо), зокрема, йдеться про те, якою має бути участь держави у міжнародних справах: активна, відносно активна чи держава має зосередитись виключно на внутрішніх проблемах та основні пріоритети внутрішньополітичного розвитку.

*По-друге*, активізація глобалізаційних процесів по новому висвітлила проблеми стратегічного порядку, зумовлені різним рівнем політичного та економічного розвитку країн та змінами у всіх сферах життєдіяльності суспільства, в основі яких кардинальна переоцінка ціннісних орієнтацій, що породжує глибинні суперечності політичного та соціально-економічного розвитку, які генерують загрози стабільності в суспільстві.

З одного боку, має місце загострення несумісних між собою цінностей. Так, пара цінностей “свобода і рівність”, трансформуються в дилему: “відкрите” чи “закрите” суспільство. Остання, в свою чергу, може бути сформульована наступним чином: або за абсолютну цінність вважати пріоритет прав і свобод людини, як передумову прогресивного розвитку, а отже і безпеки, сприймаючи світ, де є *дуже* багаті і *дуже* бідні, як об’єктивну необхідність. Або ж найвищою цінністю визнати “рівність” і, використовуючи державні механізми, “поділити все по справедливості”, проте у такому разі неминучим є обмеження прав і свободи *будь-якого* індивіду *у всіх* сферах суспільного життя. З іншого боку, має місце інша, проблема – необхідність переоцінки ролі держави у сучасному світі крізь призму її можливостей та механізмів по забезпеченню стійкого і безпечного суспільного розвитку.

*По-третє*, у глобальному масштабі активізувалася низка так званих не “традиційних” загроз міжнародній стабільності та національній безпеці.

Указані чинники мають бути враховані при розробці Стратегії НБ, особливо при визначенні стратегічних цілей, доцільність досягнення яких, як правило, ґрунтується на “інтуїції” розробників та аналізі чинників, взаємодія

яких, на їх думку, визначає рівень національної безпеки. Йдеться, зокрема, про: основні положення керівних документах з питань забезпечення міжнародної та національної безпеки (принципи, пріоритети тощо); можливості збройних сил та інших складових сектору безпеки; загрози міжнародній та національній безпеці; сукупність національних інтересів (цілей, задач); ресурси, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки, умови та можливі способи їх використання. Очевидно, що вказані чинники за своєю природою є змінними, тому зміна будь-якої з них майже стовідсотково призводить до порушення балансу між ними, який розробниками Стратегії НБ розглядається як оптимальний і, таким чином, об'єктивно буде зумовлювати уточнення (зміни) інших змінних. Варто підкреслити, підходи, які ґрунтуються на “інтуїції”, передбачають визначення пріоритетності національних інтересів без врахування впливу наслідків реалізації стратегії, яка вбачається оптимальною.

Безумовно, комплексний аналіз перерахованих вище чинників є необхідним, проте він більшою мірою передбачає опис проблеми забезпечення національної безпеки *у статисті*, ніж дослідження *прогнозу динаміки* розвитку та *взаємозв'язку* цих чинників у контексті визначення можливих шляхів реалізації національних інтересів, тобто вказані підходи є статично-описові. Певною мірою статично-описові підходи вони можуть бути використанні при розробці документів концептуального рівня із-за довгострокового характеру їх дії, але покладатися на них при розробці доктринальних документів, наприклад, Воєнної доктрини чи Стратегії національної безпеки не варто. Все що можуть статично-описові підходи - вказати загальний напрямок аналізу проблеми забезпечення національної безпеки та розробки відповідних концепцій, доктрин та стратегій, але чіткої відповіді на питання, як визначати національні цілі та як побудувати їх ієрархію, ці підходи не дають. Внаслідок цього використання статично-описових підходів при розробці Стратегії НБ приводить до ситуації, коли стратегія визначає кінцеві цілі, а не навпаки, як це має бути при



стратегічному плануванні, коли поставлені цілі, мають визначати ту чи іншу стратегію їх досягнення, тобто засобів та способів щодо їхнього досягнення.

Певною мірою модернізацією статично-описового підходу, є підхід, коли при розробці Стратегії НБ головна увага приділяється одній із змінних, яка, з тих чи інших причин, розглядається у якості детермінанти. Наприклад, при плануванні структури та чисельності збройних сил такою змінною (фактором) можуть бути сучасні технології, наявні ресурси або загрози національним інтересам. У даному випадку, суть оптимальної Стратегії НБ полягає, відповідно, у використанні переваг технологій, більш ефективному використанні ресурсів, або у зниженні рівня загроз.

Дійсно, новітні розробки систем озброєнь, бойової, спеціальної техніки та можливості щодо їх реалізації, зумовлюють прихильників *технологічної* детермінанти розробляти стратегію НБ щодо структури збройних сил таким чином, щоб скористатися перевагами, які надають ці системи над імовірними супротивниками.

Прихильники підходу, орієнтованого на використання *ресурсної* детермінанти, при розробці вказаної Стратегії, будуть відстоювати необхідність перегляду принципів застосування збройних сил та уточнення їх завдань, що, як правило, передбачає переорієнтацію спрямованості їх розвитку, оснащення та структури. Зокрема, це може бути прийняття політичного рішення щодо надання права збройним силам наносити превентивні удари, розширення (звуження) географічних масштабів їх застосування, перегляд їх головних завдань в контексті інтегрального вектора імовірних загроз у воєнній сфері тощо. У кінцевому підсумку, прихильники орієнтації на ресурси будуть відстоювати заміну стратегії, яка передбачає розвиток збройних сил, здатних вести широкомасштабну війну, а отже і проводити стратегічні операції, на варіант стратегії, за якого мова буде йти про інші спроможності та завдання збройних сил. Наприклад, розробники стратегії будуть стверджувати, що з огляду на наявні ресурси, збройні сили мають бути готові брати участь в одному великомасштабному прикордонному

конфлікті, або у двох, обмежених прикордонних конфліктах. Іншими словами, враховуючи аналіз загроз національним інтересам та наявних ресурсів, розробники стратегії будуть виходити з побоювання, що вказані ресурси не зможуть забезпечити виконання варіанта стратегії, згідно якого збройні сили мають бути здатними вести широкомасштабну війну.

Є всі підстави стверджувати, що саме такий підхід до розробки стратегій НБ, Воєнної доктрини, інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки став майже традиційним в Україні. Так, при розробці державних програм реформування та розвитку ЗС України, спочатку було прийняте рішення щодо відмови від організації, так би мовити “рівномірної кругової оборони” території держави і зосередження основних зусиль на відбитті можливої агресії лише на декількох оперативних напрямках. В подальшому, із-за хронічного недофінансування, мова йшла про забезпечення їх спроможності до участі у воєнному конфлікті прикордонного характеру.

Коли ж акцентується увага на загрозах національним інтересам, може так статися, що інтереси, пріоритетність яких визначена інтуїтивно, стануть функцією тієї чи іншої загрози, що є недопустимим, оскільки виникає ризик надмірної реакції на загрозу із залученням значних ресурсів, неадекватних ступені важливості національного інтересу для забезпечення національної безпеки.

Очевидно, пошук управлінських рішень спрямованих на досягнення національних цілей передбачає передусім належну організацію *процесу* реалізації національних інтересів. З огляду на це, зазначені вище та інші чинники можуть бути лише вихідними передумовами цього процесу, оскільки навіть загрози є функцією національних інтересів - за відсутності останніх не може бути й загроз, тобто спротиву щодо реалізації цих інтересів. Крім того, акцентування уваги на одній із перемінних, тобто розгляд її як головного фактора-детермінанти стратегії, не дає можливості скласти з окремих деталей загальну картину процесу реалізації національних інтересів.

Очевидно також, що за *будь-яких* обставин, тільки відносно статичні національні інтереси є визначальними чинниками (змінними) при розробці керівних документів щодо забезпечення національної безпеки. Наприклад, життєво важливий інтерес залишиться таким, незалежно від наших оцінок загроз, засобів та способів щодо його реалізації, а ступінь (міра) вказаної реалізації зумовлює бажаний рівень національної безпеки, тобто безпеки індивіда, суспільства та держави після виконання обраних рішень. Іншими словами, саме національні інтереси спонукають розробників Стратегії НБ до пошуку оптимальних варіантів управлінських рішень, виконання яких зумовлює бажаний рівень національної безпеки, а не ті чи інші чинники процесу його досягнення. З огляду на це, найбільш логічним в межах підходів, орієнтованих на “інтуїцію” є метод, основою якого є побудова ієрархії національних інтересів й на цій основі пошук засобів та способів їх реалізації.

Позитивним у методі є й те, що він передбачає оцінку національних цінностей, які лежать в основі формування національних інтересів.

При використанні цього методу національні інтереси передусім ідентифікують по *категоріям* (інтереси зумовлені захистом батьківщини, завданнями щодо забезпечення економічного добробуту тощо) та за *рівнями (ступенями) важливості* (див. розд. 2.1). Розподіл інтересів по категоріях та визначення ступеня їх важливості має досить умовний характер, оскільки один і той же інтерес одночасно може мати не тільки відношення до кількох категорій, а й мати різну ступінь важливості у межах вказаних категорій, проте рішення про те, яких саме зусиль держава має докладати щодо реалізації інтересу, в основному залежить від категорії до якої він належить та рівня важливості, який йому надається.

Водночас, варто зазначити, що пошук оптимальної стратегії, який ґрунтується на врахуванні ієрархії національних інтересів, також не дозволяє повною мірою уникнути суб’єктивізму розробників стратегії, оскільки завжди можна висунути ті чи інші аргументи, як на підтримку

запропонованої ієрархії, так і проти неї, що особливо проявляється у кульмінаційні етапи національного розвитку та системи міжнародних відносин. Наприклад, аналіз впливу подій *до, під час і після* закінчення бойових дій в Іраку у 2003 році на ієрархію національних інтересів низки країн (Росії, Німеччини, Франції, Великобританії, Польщі та інших), є хорошою ілюстрацією сказаного.

Серед недоліків цього підходу є й те, що відмова від безумовної реалізації тих чи інших інтересів, які, на думку розробників стратегії, перебувають на нижчих рівнях ієрархії, фактично обмежує потенційну свободу дій держави, спрямованих на забезпечення національної безпеки, оскільки практика містить багато прикладів, коли, так би мовити, “ціна” реалізації рішення про доцільність реалізації інтересу, яке будуть *вимушені* прийняти “завтра”, може бути набагато більшою, ніж якби таке рішення було прийнято “сьогодні”. У даному випадку йдеться про вартість засобів та ризику, що пов’язані з реалізацією інтересу “завтра”.

Крім того, навіть коли є очевидний суспільний і політичний консенсус щодо деякої сукупності національних інтересів, їх ієрархія є *не більше* ніж *передумова* забезпечення національної безпеки, оскільки з ієрархії аж ніяк не випливає, що значення тієї чи іншої цілі, досягнення якої передбачене стратегією та розглядається як умова реалізації національного інтересу, відповідає категорії та рівню важливості інтересу, з якою вказана ціль пов’язується. З огляду на це прихильники підходу щодо пошуку оптимальної стратегії, який ґрунтується на ієрархії національних інтересів, часто пропонують звузити коло змінних. Наприклад, пропонується розглядати тільки два фактори: потенційний збиток національним інтересам та актуальність (значущість) інтересу, проте, як справедливо зазначає американський дослідник Майкл Н.Шмітт, у такому випадку удасться лише визначити пріоритетність цілей на тому чи іншому ієрархічному рівні інтересів, а не між ними.

В цілому ж, характерним для описаних вище підходів щодо розробки оптимальної стратегії НБ є їх інтуїтивність, оскільки вони пропонують ті чи інші висновки, не акцентуючи увагу на структурі та послідовності процесу, який привів до вказаних висновків, тобто спочатку пропонується довіритися інтуїції фахівців щодо передумов, які вони висувають (починаючи від сукупності національних інтересів та закінчуючи загрозами щодо їх реалізації), а потім погодитися з висновками, як наслідком цих передумов. З огляду на це не варто очікувати від “інтуїтивних” підходів принципово більшого, ніж вони можуть дати, якщо розглядати їх крізь призму зниження рівня невизначеності при розробці стратегії НБ.

Разом з тим, заперечувати важливість інтуїції фахівців при стратегічному плануванні було б неправильно, оскільки різноманітність, взаємовплив, взаємозалежність чинників, які впливають на безпеку суспільства та держави, на формування та функціонування системи її забезпечення не дозволяє, зокрема, строго формалізувати процес визначення національних інтересів, загроз щодо їх реалізації, побудови їх ієрархій і, у кінцевому підсумку, розробки стратегії НБ. Із-за складності, суперечливості, недостатньої прогнозованості умов забезпечення національної та міжнародної безпеки, які практично не піддаються достовірному кількісному виміру, мабуть не варто сподіватися на це і у майбутньому.

Звичайно, якщо проблема, яка виникла у контексті забезпечення національної безпеки, відносно проста, то суб'єкти, відповідальні за прийняття управлінських рішень, можуть певною мірою покладатися на досвід та інтуїцію. У такому випадку достовірна інформація, більш-менш формалізовані процедури її опрацювання, практичний досвід та належна професійна підготовка розробників стратегії НБ можуть дати бажаний рівень впевненості в оптимальності прийнятого рішення щодо забезпечення безпеки, тобто дозволяють запропонувати належним чином обґрунтовані заходи, виконання яких дозволить розв'язати проблему, проте тобто

більшість проблем, які постають сьогодні перед СЗНБ, стають все складнішими.

Таким чином, отримати за допомогою “інтуїції” оптимальне рішення, спрямоване на розв’язання тієї чи іншої проблеми щодо забезпечення національної безпеки стає все важче, із-за чого актуальним завданням є розробка підходів, які б дозволяли зменшити вплив невизначеності та суперечливості факторів, які негативно позначаються на адекватності відповідних управлінських рішень. Це завдання доцільно вирішувати у контексті системного аналізу процесу прийняття рішення, у тому числі аналізу динаміки та параметрів розвитку ситуації, а також з використанням описаної у розділі 5.3 моделі інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення щодо забезпечення національної безпеки.

### *15.3.2. Методологічні основи розробки та оцінки варіантів Стратегії національної безпеки*

Планування забезпечення національної безпеки є управлінським процесом у межах якого значну увагу необхідно приділяти різноманітним варіантам розвитку ситуацій, які можуть мати місце при реалізації національних інтересів. При цьому особливої уваги заслуговують можливі кризові ситуації, які призводять до зростання небезпеки для життєдіяльності людини, суспільства та держави із-за високої імовірності насильства, значної невизначеності та суттєвих обмежень у часі щодо прийняття адекватних управлінських рішень. Крім того, їх урегулювання, як правило, пов’язано з найбільшими затратами ресурсів саме у тих випадках, коли вони є наслідком втілення у життя найменш імовірних сценаріїв розвитку ситуації. З огляду на сказане при розробці Стратегії НБ необхідно концентрувати увагу передусім на сутності процесу їх розробки (організації процесу, етапах та завданнях які вирішуються в межах етапів, критеріях, які використовуються при прийнятті

тих чи інших рішень тощо). Очевидно, що чим складнішою є ситуація, тим більше будуть розрізнятися думки з принципових питань у процесі розробки стратегії. Акцентування ж уваги саме на вказаному процесі може слугувати їх зближенню та мінімізувати вплив невизначеності на результати планування.

Процес розробки Стратегії НБ можна представленим у вигляді блоків, де кожний блок є певним завершеним етапом її розробки (рис.15.1).



Рис.15.1. Структура процесу розробки Стратегії національної безпеки



Основне завдання, яке має бути вирішене *на першому етапі* полягає у визначенні (уточнені) цілей стратегії. При цьому варто мати на увазі, що, як свідчить аналіз концепцій та стратегій багатьох країн, більшість із того, що репрезентується як національні інтереси, за своєю суттю можна віднести в одну із трьох категорій (груп): "*безпека*" – інтереси, зумовлені необхідністю забезпечення фізичної безпеки індивіду, суспільства, держави; "*добробут*" – інтереси, зумовлені потребами щодо забезпечення добробуту населення; "*міжнародне співробітництво*" – інтереси, продиктовані необхідністю створення сприятливого зовнішнього середовища для життєдіяльності держави в економічній, політичній та інших сферах.

Наприклад, до інтересів першої категорії ("безпека") можна віднести забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, прав і свобод людини, передбачених чинним законодавством, а до категорії "добробут" – інтереси, реалізація яких має за мету передусім підвищення якості життя суспільства: економіка, соціальний захист, охорона здоров'я, система освіти, тощо. Серед інтересів категорії "міжнародне співробітництво" можна назвати: потреби в розвитку добросусідських відносинах з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки та інші. Преважна більшість національних інтересів, які можна віднести до перших двох категорій є відображенням потреб життєдіяльності індивіда, суспільства та держави, спрямованих на збереження (захист) та подальший розвиток матеріальних цінностей (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія та ін.) та духовних (культура, мова, наука, тощо) цінностей, в яких вони життєво зацікавлені, оскільки вказані цінності є основою їх буття. Інтереси категорії "міжнародне співробітництво" надають вказаним потребам, так би мовити, зовнішнє спрямування, оскільки відображають тенденції все більшої взаємозалежності світового співтовариства при вирішенні проблем забезпечення безпеки, тобто ці інтереси певною мірою "доповнюють" інтереси першої та другої категорії.

У попередньому розділі зазначалося, що найбільш доцільною є організація процесу розробки Стратегії НБ, яка базується на ієрархії національних інтересів. З огляду на це, в межах кожної категорії інтереси безпеки, добробуту та міжнародного співробітництва необхідно ідентифікувати як такі, що мають високу, середню та низьку ступінь важливості для забезпечення національної безпеки, тобто у даному випадку вказана ступінь є критерієм для визначення пріоритетності тих чи інших інтересів стосовно інших із сукупності, яка розглядаються<sup>72</sup>.

На *другому етапі* по кожній категорії національних інтересів має бути визначені цілі Стратегії НБ, що фактично є відповіддю на питання: **що** необхідно зробити для реалізації того чи іншого національного інтересу з урахуванням умов, які здійснюють вплив на їх формування, загроз їх реалізації та наші можливості, тобто на цьому етапі має бути отримана відповідь на питання, **чого ми можемо досягти, а чого ні**. Саме тому визначення вказаних цілей передбачає їх оцінку крізь призму загроз національним інтересам та можливостей держави. Принциповою умовою успішності вирішення цього завдання є попереднє обґрунтування та прийняття відповідного рішення щодо критеріїв класифікації загроз національним інтересам<sup>73</sup>.

Очевидно, що країна повинна використати наявні можливості для реалізації своїх національних інтересів та одночасно забезпечити їх адекватність рівню загроз вказаним інтересам. Так, намагання з боку України якомога швидше закінчити демаркацію кордону з Російською Федерацією, являє собою спробу забезпечити відповідність можливостей України рівню загрози порушення її територіальної цілісності, оскільки після завершення демаркації в разі порушення державного кордону з боку Російської

<sup>72</sup> Нагадаємо, що ступінь важливості інтересів визначається з огляду на оцінки збитку (шкоди) національній безпеці у разі неналежної реалізації того чи іншого інтересу, тобто для визначення ступеня його важливості необхідно відповісти на запитання: “Які будуть наслідки, коли інтерес не буде реалізованим ?” (див. розділ 2.1).

<sup>73</sup> Наприклад, загрози національним інтересам (цілям) можна ідентифікувати як: потенційний виклик; реальний виклик; потенційна загроза; реальна загроза; реальна небезпека (див. підрозділ 2.8.1).

Федерації, Україна зможе апелювати до міжнародних структур безпеки щодо порушення норм міжнародного права.

Варто також зазначити, що за відсутності цілі в принципі важко ідентифікувати загрози, оскільки необхідно відповісти на питання “загрози кому або чому?”), проте можна стверджувати, що певною мірою цілі в сфері *інтересів безпеки* продиктовані передусім потенційними чи реальними загрозами життєво важливим національним інтересам, наприклад, державному суверенітету та територіальній цілісності. Цілі, зумовлені *інтересами добробуту*, так би мовити, змішані за характером, тобто можуть бути наслідком наших намагань розширити наші можливості або захистити наявні можливості від потенційних чи реальних загроз. Врешті-решт, інтереси категорії "безпеки" та частина інтересів категорії "добробут" зумовлюють необхідність здійснення комплексу цілеспрямованих та взаємопов'язаних зусиль, які мають максимально можливою мірою забезпечити охорону (захист) держави від зовнішнього та внутрішнього негативного впливу, тобто забезпечення її незалежності в свободі дій *від будь-кого*. Є всі підстави стверджувати, що забезпечення державного суверенітету є квінтесенцією цих зусиль. Інша частина інтересів категорії "добробут" та переважна більшість *інтересів міжнародного співробітництва*, значною мірою пов'язані з набуттям, додаткових можливостей для досягнення бажаного рівня національної безпеки, наприклад, створення більш сприятливих умов доступу на зовнішні ринки, можливості активної співпраці у міжнародних структурах безпеки.

Таким чином, розробниками Стратегії НБ по кожній із трьох категорій інтересів мають бути визначені *всі можливі* цілі, які мають бути досягнуті за час на який розрахована стратегія, для чого має бути прийняте рішення, *що саме*, тобто *які дії* необхідно і є можливим в тих чи інших умовах здійснити державі для реалізації того чи іншого національного інтересу, та *що*, тобто які чинники породжують загрози вказаній реалізації.

Як і у випадку з національними інтересами, має бути визначена пріоритетність цілей та імовірність їх досягнення, що є основним завданням *третього етапу* процесу розробки Стратегії НБ. Цей етап є визначальним, оскільки, як правило, є багато чинників, які можуть суттєво вплинути на остаточне рішення щодо пріоритетності цілей, бажаної інтенсивності їх виконання, необхідних для цього засобів та можливих способів їх використання. Крім того, значення, яке надається тому чи іншому чиннику, як правило, залежить від професійної підготовки, практичного досвіду, ціннісних уподобань, інтуїтивних здібностей фахівців та політиків, які приймають участь у розробці Стратегії НБ. З огляду на це, перш за все необхідно визначити чинники, які найбільш суттєво впливають на наше рішення щодо пріоритетності тих чи інших цілей, тобто чинники, які, у даному випадку, по суті будуть критеріями оцінки пріоритетності. Іншими словами, цілі, які були визначені на другому етапі, необхідно оцінити з використанням тих чи інших критеріїв. Наприклад, такими критеріями можуть бути ті, які запропоновані американським дослідником М. Шміттом, а саме: *інтенсивність, імовірність, актуальність, ступінь реалізації*, які є типовими при оцінці цілей у процесі забезпечення національної безпеки (хоча, звичайно, їх перелік може бути як розширеним, так і звуженим). Врешті-решт, хоча ієрархія інтересів й відіграє ключову роль при розробці Стратегії НБ, необхідно розставити цілі по пріоритетах, оскільки вказана ієрархія усього лише *змінна* величина при розробці стратегії. Крім того, необхідно уникнути повторення помилок, які могли бути допущені на попередніх етапах цього процесу.

*Критерій – “інтенсивність”* відображає енергійність з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес, тобто відображає наполегливість з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес. Вибір енергійності в якості змінної є визнанням доцільності класифікації інтересів на категорії по ступеню їх важливості. Так, в умовах складних міжнародних стосунків, замість спроб реалізації інтересів, які зумовлені необхідністю розвитку

міжнародного співробітництва, ми можемо віддати перевагу зусиллям щодо реалізації інтересів, які віднесені до категорій безпеки, оскільки невизначеність в області безпеки породжує більш вагомні ризики, ніж невизначеність у сфері міжнародного співробітництва.

*Другий критерій – “імовірність”*, є визнанням факту, що найбільш ефективна політика НБ буде полягати в підготовці до найбільш ймовірного розвитку ситуації. Експерти та аналітики, як правило, завжди будуть давати різні оцінки ймовірності переростання потенційної загрози у реальну загрозу, проте акцентування уваги на процесі розробки Стратегії НБ дозволяє зменшити для її розробників ризик прийняття неадекватного рішення або втрату тієї чи іншої можливості щодо забезпечення національної безпеки. Оскільки цей критерій відображає зміни умов середовища формування та реалізації національних цілей, не може бути обмеженим часовими межами, то вказана “імовірність”, як і “інтенсивність”, змінною величиною. При цьому важливо проаналізувати ймовірності безпосередніх та довгострокових можливостей і загроз та враховувати ймовірність створення в державі **додаткових** можливостей за допомогою наявних у розпорядженні СЗНБ можливостей. Наприклад, з погляду ймовірного збитку зброя масового ураження не стала більш небезпечною, ніж у минулому, проте необхідно враховувати, що сьогодні інформація щодо виготовлення її компонентів стала більш доступна, тобто складніше стало забезпечити контроль за її виготовленням. Крім того, деякі держави продемонстрували досить очевидні прагнення щодо розробки та застосування вказаної зброї, а терористи навіть успішно здійснили акції з її використанням на території США, Японії та Великобританії. Ці фактори свідчать про зростання ймовірності застосування зброї масового ураження і, таким чином, підвищують значення цієї загрози.

*Критерій “актуальність”* дозволяє розробникам Стратегії НБ проаналізувати можливості та загрози крізь призму їх короткостроковості чи довгостроковості, тобто оцінити можливості та загрози у контексті динаміки їх розвитку. Використання критерію ускладнює розробку стратегії, оскільки

часто змушує пожертвувати довгостроковими інтересами на користь короткострокових, які гарантують досягнення в тих чи інших умовах бажаного результату, або навпаки, тобто вказана змінна – безальтернативна. Крім того, часто оцінка можливостей чи загроз під кутом зору їх актуальності мало впливає на пріоритетність цілі, оскільки для розробників Стратегії НБ значення інших критеріїв може бути істотно більшим. Наприклад, можливості можуть бути безпосередніми та досить очевидними, але мало впливати на реалізацію інтересів, а рівень загрози може бути високим, але віддаленому майбутнього, із-за чого розробники Стратегії НБ можуть знехтувати загрозою, як не актуальною. Очевидно, що завжди існують віддалені цілі, яким надається високий пріоритет, і короткострокові цілі, що мають менший пріоритет, проте, чим більш віддалені за часом прогнози ми складаємо, тим більш невизначеними вони стають, а отже все менш успішними будуть спроби досягнення цілей, які визначені на основі цих прогнозів. Іншими словами, можна відмовитися від досягнення короткострокових цілей, але згодом з'ясувати, що і реалізація довгострокових можливостей нездійсненна в силу причин, які неможливо було передбачити заздалегідь. Аналогічна дилема виникає із загрозами. Можна не приймати рішення щодо усунення безпосередньої загрози, а віддати перевагу майбутній загрозі, як більш пріоритетній. Але згодом з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а от не усунення безпосередньої загрози, призвело до значних негативних наслідків.

Варто зазначити, що критерії "інтенсивність", "імовірність" та "актуальність" необхідно використовувати при оцінці як цілей, зумовлених необхідністю охорони (захисту) свободи дій держави від будь-кого, тобто цілей, зумовлених інтересами, які віднесені до категорій безпеки та добробуту, так і цілей, які мають за мету здобуття додаткової свободи дій для досягнення бажаного стану (рівня національної безпеки).

Четвертий критерій *“ступінь реалізації інтересу”* використовується для оцінки цілей, зумовлених необхідністю забезпечення можливостей

держави, необхідних для реалізації національних інтересів, тобто є оцінкою, яка показує в якій мірі досягнення цілей по забезпеченню можливостей може сприяти реалізації якого-небудь інтересу,

Крім того, для оцінки цілей, зумовлених загрозами національним інтересам, набір критеріїв доцільно доповнити критерієм "*ступінь збитку для інтересу*", який є оцінкою ступеня збитку (шкоди) для інтересів у разі неадекватної реакції на вказані загрози, тобто вказаний критерій дозволяє зробити висновок: в якій мірі ігнорування цілей по попередженню загрози може перешкодити реалізації цього інтересу. Використання цього критерію зумовлює необхідність максимального використання, так званої "інформованої" інтуїції, оскільки саме у цьому випадку при оцінці цілей ми зіштовхуємося з найбільшою невизначеністю. Наприклад, сьогодні для України пріоритетною є воєнна, економічна чи інформаційна загроза, і в чому та якій мірі це проявляється? Що сьогодні завдає більшої шкоди національній безпеці: зниження рівня боєготовності Збройних Сил, обсягів промислового виробництва чи зростання суспільно-політичної напруженості? Чим більш прозорим та обґрунтованим буде процес аналізу в цілому, тим краще розробники Стратегії НБ зможуть справитися з такого роду невизначеністю, покладаючись не стільки на аналітичні розрахунки, результати соціологічних досліджень, офіційні статистичні дані тощо, а скоріше на можливості щодо мінімізації впливу можливого прорахунку.

Врешті-решт, для розробників Стратегії НБ значення *кожного* критерію для *кожної* цілі буде залежати від умов, у яких передбачається досягнення цілей і в остаточному підсумку цілі, яким було надане те чи інше значення, будуть згруповані та класифіковані.

Основним завданням *четвертого етапу* процесу розробки Стратегії НБ має бути *комплексна стратегічна* оцінка цілей, можливостей і загроз. На цьому етапі необхідно визначитися, *чи варто* домагатися виконання тієї чи іншої цілі, *яким чином* і *які шанси на успіх*. Для цього необхідно установити *мінімально прийнятну ймовірність* досягнення кожної цілі, які

**мінімальні можливості** для цього є у нас і яким є **максимально прийнятний (допустимий)** рівень загрози щодо недосягнення цілі.

Звичайно, що для забезпечення захисту національних інтересів політичне керівництво держави на офіційному рівні завжди формулює (визначає) своє уявлення, ті чи інші підходи, принципи щодо забезпечення національної безпеки. Зокрема, своє відображення вони знаходять в промовах, виступах, політичних заявах Глави держави, чинному законодавстві з питань забезпечення національної безпеки. Тому при розробці Стратегії НБ завжди є цілі, які визначаються політичними лідерами чи законодавчим органом держави і для яких має плануватися забезпечення ймовірності успіху на рівні 100 відсотків, тобто обрана стратегія за будь-яких умов має приводити до успіху в досягненні вказаних цілей. Аналогічно можна стверджувати щодо цілей, спрямованих на забезпечення можливостей держави та запобігання реальних загроз. Деякі цілі однозначно попадають у цю категорію. Наприклад, такою є ціль щодо забезпечення доступу до зовнішніх ринків (ціль по створенню можливостей), тобто всі варіанти Стратегії НБ повинні забезпечити гарантований успіх у її досягненні. Можна також сперечатися про те, що вступ до ЄС за будь-яку ціну є правильним напрямом наших стратегічних зусиль, проте небагато будуть стверджувати, що цілісна стратегія розширення співробітництва з ЄС, що має, скажімо, 70 відсотків шансів на успіх, є прийнятною.

Значно складніше відповісти на питання, які мінімальні можливості є у нашому розпорядженні для досягнення тих чи інших цілей та яким є максимально прийнятний рівень загроз щодо недосягнення цих цілей.

Основна частина засобів, які є у розпорядженні СЗНБ, є не що інше, як **елементи влади** держави (політичні, економічні, воєнні, інформаційні), а її **інструментами** фактично є різні варіанти політики, що забезпечують ті чи інші можливі **способи** використання засобів (ресурсів). Так, демонстрація сили, загроза її застосування, блокада, комплексні військові навчання тощо є інструментами воєнного елемента влади. Для досягнення цілей Стратегія НБ



має передбачати використання усіх засобів, які є у розпорядженні СЗНБ, тобто використання комбінації усіх засобів елементів влади.

Врешті-решт, комплексна оцінка загроз та можливостей у контексті досягнення (недосягнення) цілей є наріжним каменем розробки Стратегії НБ. Так, при вирішенні завдань, пов'язаних із обороною оцінка можливостей передбачає, зокрема, виявлення бойового складу збройних сил, комплексну оцінку можливостей озброєння (у тому числі того, що перебуває в розробці), резервів, мобілізаційного потенціалу по матеріальних, людських та інших ресурсах, якості системи управління, бойової та оперативної підготовки, оцінку впливу морально-політичного фактору та цілеспрямованості вищого керівництва держави.

Принциповим є й те, що оцінку власних можливостей та можливостей суб'єктів загроз національним цілям необхідно здійснити з урахуванням можливої протидії нашим можливостям з боку суб'єктів загроз чи контр протидії з нашого боку по зменшенню можливостей вказаних суб'єктів, оскільки врахування цієї протидії у процесі стратегічного планування дає зовсім іншу оцінку вказаних можливостей. Очевидно, що у даному випадку не обійтися без інформації, яку надають розвідувальні органи, проте у розвідувальних органів при оцінці *наших* можливостей щодо досягнення визначених цілей та *наших* можливостей щодо протидії суб'єкту загроз, можуть виникати значні труднощі, оскільки розвідка головним чином зорієнтована на виявлення суб'єктів загроз та їх можливостей і, як правило, не володіє інформацією, яка стосується, так би мовити, “внутрішніх” наших можливостей. Такою інформацією володіють інші елементи системи державного управління, зокрема, органи воєнно-стратегічного планування, відповідні структурні підрозділи Міністерства економіки, інші органи державного управління. Іншими словами, при розробці Стратегії НБ виникає проблема належної організації роботи щодо виконання *комплексного* аналізу та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз.

На жаль, в Україні не існує державного органу, на який би покладалося завдання щодо комплексного аналізу та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз. Відповідні підрозділи Адміністрації Президента України та Апарат РНБО України головним чином здійснюють координацію роботи з підготовки планових та позачергових засідань Ради та виконують поточні завдання (доручення) Президента України щодо тих чи інших питань забезпечення національної безпеки. Національний інститут стратегічних досліджень є науково-дослідною установою, тобто не має владних повноважень та зорієнтований головним чином на підготовку експертно-аналітичних матеріалів (оглядів), у чому легко переконатись, відвідавши сайт вказаного інституту. Разом з тим в інших країнах, зокрема у США, для виконання комплексного аналізу та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз, у 1971 році було створено Управління комплексних оцінок, яке підпорядковане міністру оборони. Співробітники Управління накопичують та оцінюють інформацією за власті збройні сили та інших держав і його роль в системі стратегічного управління США надзвичайно велика. Тому створення аналогічного органу в Україні, з наданням йому відповідних повноважень у процесі розробки проектів керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі Стратегії НБ уявляється доцільною.

Таким чином, в остаточному підсумку питання, якими мінімальними можливостями ми володіємо для досягнення цілі та який максимальний рівень загрози щодо її досягнення може бути для нас прийнятний, є складним питанням, відповідь на яке необхідно шукати в руслі політичного процесу. Політики часто приймають такі рішення, коли заявляють, що досягнення тієї чи іншої цілі є “життєво важливим для безпеки держави”. Коли, наприклад, Президент України заявляє, що інтеграція України до ЄС відповідає нашим життєво важливими інтересами, він тим самим визначає цей поріг і питання полягає лише у тому, **як** розробити стратегію НБ, яка гарантує стовідсоткове досягнення цієї цілі, а передумовою успішного вирішення питання є

комплексна оцінка та моніторинг взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз у контексті досягнення вказаної цілі.

Разом з тим, при розробці Стратегії НБ може виникнути невизначеність з тими цілями, стосовно яких у її розробників немає сумніву щодо віднесенню їх до “життєво важливих”, оскільки без їх досягнення вони не уявляють реалізацією того чи іншого “життєво важливого” інтересу, проте як такі вони не визнавалися політиками, тобто вказана ціль не одержала своєчасної та відповідної характеристики в ході політичного процесу або ж не знайшла адекватного відображення у чинному законодавстві. Це є сигнал того, що розробникам Стратегії НБ необхідно ще раз виконати комплексну стратегічну оцінку цілей, можливостей та загроз. Якщо їх оцінки підтвердяться, то суб'єкти національної безпеки, відповідальні за ухвалення рішення про необхідність забезпечення стовідсоткової ймовірності успіху щодо досягнення вказаної цілі, мають запросити оцінку вказаної цілі іншими суб'єктами, оскільки, із-за обмежень в ресурсах, таке рішення вплине на ймовірності виконання інших цілей.

Визначення прийнятних рівнів можливостей і загроз дозволяє уточнити встановлені цілі, але при цьому необхідно мати на увазі наступне.

1. Цілі, які стоять вище умовних рівнів, повинні досягатися зі стовідсотковою ймовірністю успіху, що дозволяє забезпечити рівень можливостей не нижче мінімально прийнятного або нейтралізацію загрози, а ступінь бажаної ймовірності успіху при досягненні цілей, які стоять нижче цих рівнів буде відповідати їх положенню в ієрархії цілей. Разом з тим, варто мати на увазі, що у деяких випадках досягнення цілі буде вважатися непрактичним, а в інших – низька ймовірність успіху буде прийнятною, із-за бажаних побічних ефектів від затрачених зусиль щодо досягнення таких цілей, тобто завдання буде полягати у тому, щоб визначити таку комбінацію ймовірностей успіху, яка найбільш ефективно буде сприяти дотриманню національних інтересів у цілому.

2. Пріоритетність цілей обумовлена їх різним значенням для забезпечення національних інтересів, а обсяг наявних ресурсів, як правило, завжди менший оптимального (бажаного), що об'єктивно передбачає можливість *свідомого* ігнорування деяких цілей у процесі пошуку раціональної Стратегії НБ з огляду на їх пріоритетність.

3. Існує суттєва різниця між динаміками процесів, які визначають можливості держав та які визначають наміри їх політичного керівництва. Можливості держави є більш інерційним параметром, оскільки головним чином пов'язані з матеріальними та іншими ресурсами, які держава може виділити для забезпечення національної безпеки, а зміни у намірах вищого керівництва держави можуть відбуватися значно швидше. У даному випадку йдеться про процеси, які можуть бути інтерпретовані як загрози національним інтересам або ж оцінені як умови їх успішної реалізації. З огляду на це, умови, які залежать від намірів політичного керівництва є своєрідним “каталізатором”, що, так би мовити, переводить *потенційні* можливості держави у *реальні*, тобто за відсутності відповідних намірів керівництва можливості держави скоріш-всього будуть використані не повнотою мірою. З огляду на це, можливості держави, особливо наявні, легше оцінити розвідці та аналітикам ніж реальні наміри політичного керівництва, від яких врешті-решт і залежить трансформація потенційних можливостей держави у реальні. Вказаний чинник обов'язково має бути у колі уваги розробників Стратегії НБ при виконанні комплексного аналізу можливостей держави та суб'єктів загроз національним інтересам.

На *п'ятому етапі* має бути обрана та чи інша Стратегія НБ, яка, як *система дій*, по суті завжди є результатом компромісу між можливими втратами і виграшем у контексті забезпечення національної безпеки, тобто може вважатися раціональною, якщо вона більш ефективна у порівнянні з іншими варіантами. При цьому її ефективність може оцінюватися по різному, наприклад, з огляду на мінімізацію можливих втрат, реалістичності здійснення, сприйняття міжнародним співтовариством, отримання

довгострокової чи тимчасової переваги над суб'єктами загроз національним інтересам тощо.

Український вчений В.Я.Матвієнко запропонував апіорну оцінку тієї чи іншої стратегії щодо досягнення цілі називати **ціною рішення**, яку можна виміряти, коли припустити, що успіх щодо досягнення цілі врешті-решт залежить від якості та кількості використаної при розробці стратегії інформації, тобто пропонується вважати, що вказана ціна рішення є об'єктивним виміром інформаційних потоків, які були взяті до уваги розробниками стратегії. Йдеться про наступну інформацію, від якої залежить якість стратегії і, відповідно, ціна нашого рішення щодо вказаної стратегії, а саме таких її складових як: ціна інформації; ціна достовірності; ціна ризику; ціна конфліктності; ціна переконань (ціннісних орієнтацій); ціна узгодженості; ціна компромісу; ціна переваг; ціна допустимості дії (ціна відповідальності).

Можна погодитися з В.Я.Матвієнко, що у даному випадку ціна рішення дозволяє виміряти значущість зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів на вибір певної стратегії, що вказана ціна є своєрідною характеристикою інформаційної насиченості рішення та дозволяє обґрунтовано зробити раціональний вибір між **об'єктивною обмеженістю** даних і **суб'єктивним прагненням** до їх нагромадження. Це означає, що за тих чи інших обставин, мінімально можлива ціна також дає рішення щодо вибору того чи іншого варіанту стратегії, яке, залежно від пріоритетів, може виявитися прийнятним.

Разом з тим, очевидно, що ефективність Стратегії НБ необхідно оцінювати і за наслідками, до яких може привести її реалізація, тобто будь-яка стратегія досягнення визначених цілей має передбачати оцінку можливих наслідків для національної безпеки в контексті втрат (збитків), пов'язаних з вибором **саме цієї** стратегії.

З огляду на викладене вище, процес розробки та оцінки варіантів Стратегії НБ має передбачати аналіз сукупного ефекту п'яти змінних, а саме: ресурси;

втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії;  
побічний ефект реалізації стратегії;  
можливості підвищити ефективність стратегії;  
обмеження можливостей щодо здійснення стратегії, відносна значимість яких залежить від наявної та прогнозованої ситуації щодо умов забезпечення національної безпеки.

При *аналізі ресурсів* вони мають бути розподілені по групах: політичні, військові, економічні та інші ресурси. При цьому вказаний розподіл має вертикальний та горизонтальний характер. Горизонтальний характер розподілу ресурсів полягає в тому, що більшість цілей можуть бути найбільш ефективно досягнуті при використанні комбінації різних типів ресурсів. Так, свого часу для зниження напруженості навколо острова Тузла Україна одночасно використовувала економічні ресурси (зацікавленість Російської Федерації в приєднанні України до ЄСП), військові (демонстрація сили та рішучості в збройному захисті своєї території), політичні (привернення уваги міжнародної спільноти до проблеми, зокрема). Доцільність аналізу вертикального характеру розподілу ресурсів обумовлена тим, що існують ієрархічні пріоритети у використанні інструментів, відповідно, політичних і не примусових економічних, а також примусових, передусім економічних і військових інструментів.

Щодо *втрат (збитків)*, зумовлених вибором тієї чи іншої стратегії, то вони є наслідком об'єктивної обмеженості ресурсів (у більш широкому розумінні – наших можливостей), тобто будь-яка стратегія припускає втрати (збитки), які пов'язані з вибором. З огляду на це необхідно з'ясувати, які інші цілі залишаться не досягнутими, якщо буде прийнято даний варіант стратегії, та негативні наслідки для національної безпеки. Для зменшення указаних наслідків можуть бути кілька варіантів у розробників Стратегії НБ, а саме: скоротити обсяг завдань, а отже і ресурсів щодо цілей, досягнення яких не має критичного значення для забезпечення національної безпеки; здійснити спробу уникнути витрат вибору шляхом прийняття рішення щодо зниження

імовірності успіху виконання тих чи інших основних цілей; знизити негативний вплив вибору шляхом перерозподілу наявних ресурсів між усіма цілями, знижуючи в допустимих межах імовірність успіху цілей; здійснити пошук альтернативних варіантів стратегії, що припускають використання інших інструментів влади або іншу комбінацію із тих, використання яких передбачено для досягнення тих чи інших цілей стратегії; здійснити пошук додаткових ресурсів (можливостей). Таким чином, врешті-решт, розрахунки витрат (збитків) вибору ґрунтуються на компромісі щодо розподілу обмежених ресурсів між цілями та ймовірностей успіху їх виконання.

*Побічний ефект* реалізації стратегії є результатом вибору її конкретного варіанта. Так, якщо обрана Україною стратегія не призведе до відносно швидкого вирішення політичним шляхом розбіжностей між Україною та Російською Федерацією щодо причин та наслідків збройного конфлікту у Донецькій та Луганській області, то це потягне за собою ймовірне суттєве послаблення можливостей інтеграції України в ЄС, в чому Україна не зацікавлена. В кінцевому підсумку не зацікавлені в цьому і США, які підтримують євроінтеграційні прагнення України і для національних інтересів яких європейська безпека є життєво важливим чинником. Тому США певною мірою могли б виконати роль посередника в досягненні взаємоприйняттого вирішення розбіжностей між Україною та Росією у вказаному питанні. З іншого боку, можливості США серйозно обмежені прийнятою ними концепцією боротьби з міжнародним тероризмом, необхідністю реагувати на глобальні виклики міжнародному миру та стабільності, і з огляду на це, вони вимушені враховувати позицію постійних членів Ради Безпеки ООН, у тому числі Російської Федерації.

Принципово важливо також оцінити не прямі та довгострокові наслідки (ефекти), що лежать за межами безпосереднього ефекту у разі досягнення заявлених цілей, наприклад, якою мірою нереалізована загроза застосування сили знижує ймовірність подібної загрози в майбутньому? Іншими словами, незважаючи на те, що довгостроковий та непрямий

побічний ефект найчастіше має мінімальну фактичну актуальність та очевидні труднощі його визначення і оцінки, з огляду на стратегію, як основу *формування ситуації в майбутньому*, необхідно здійснювати спроби розрахунку цих ефектів.

*Можливості підвищення ефективності стратегії* – це фактори, що знаходяться поза межами засобів (ресурсів) і способів (технологій) їх використання, які є у розпорядженні СЗНБ, але сприяють досягненню цілі в зв'язку з конкретними умовами її виконання. Визначення таких факторів відбувається в процесі аналізу умов, у яких *буде* здійснюватися Стратегія. Так, в області внутрішньої політики такими факторами можуть бути підтримка громадськості та політичних партій, щодо конкретного варіанта стратегії, а у зовнішній політиці сприятливими факторами можуть бути підтримка не урядових організацій чи міжнародна політична підтримка. Вказані фактори можуть бути статичними та динамічними.

У процесі розробки стратегії важливо прагнути зрозуміти, як наявні чи однозначно передбачувані умови вплинуть на конкретний варіант стратегії. Важливо з'ясувати, якими умови (фактори) можуть стати в майбутньому, оскільки, якщо можна створити конкретні умови, які мають сприятливий ефект, то в якості одного з варіантів можна розглядати деяку стратегію, яка у противному випадку нездійсненна. Іншими словами, при розробці стратегії необхідно не тільки визначити альтернативи, доцільні у світлі *поточної* ситуації, а й визначити можливості *формування зовнішніх та внутрішніх умов*, що дозволили б розширити діапазон альтернативних варіантів стратегії або тих чи інших її цілей, з огляду на появу додаткових можливостей.

*Обмеження можливості здійснення стратегії*, як і у випадку з факторами підвищення ефективності, можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Наприклад, необхідність врахування норм міжнародного права або суспільної думки усередині країни можуть призвести до відмови від того чи іншого варіанта стратегії. Загалом же оцінка можливих обмежень що здійснення того чи іншого варіанта стратегії є важливою частиною процесу



її розробки і повинна базуватися на контексті, оскільки сьогоднішні обмеження завтра можуть стати факторами підвищення ефективності і, навпаки. Деякі фактори не роблять ні позитивного, ні негативного впливу, за винятком окремих ситуацій, але комплексний аналіз факторів і обмежень повинний привести до кращого *контекстуального* розуміння доцільності стратегії, яка пропонується.

Завдання *шостого* етапу розробки стратегії, а саме оцінка ризиків та уточнення стратегії (рис.15.1), зумовлені тим, що жодна стратегія не може бути забезпечена ресурсами в тому обсязі, який би гарантував стовідсотковий успіх її практичної реалізації, тобто досягнення усіх її цілей. Саме тому необхідно здійснити оцінку ризику неповного виконання цілей (як тих, що базуються на можливостях, так і тих, що мають відношення до загроз) і відповідним чином уточнити стратегію.

Основне правило у даному випадку полягає в наступному: якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його негативні наслідки в межах обраної стратегії не вдається, стратегія має бути переглянута. Іншими словами, після того, як по кожній з цілей розроблено варіант її досягнення, необхідно повернутися назад і провести комплексний аналіз Стратегії в цілому, тобто варіанти досягнення цілей мають бути оцінені у *сукупності*, і в кінцевому рахунку має бути отримана відповідь на питання, чи вдалося забезпечити *системний цілісний* підхід щодо реалізації політики з питань забезпечення національної безпеки. При цьому доцільно також здійснити оцінку стратегії під кутом зору витрат вибору, оскільки в міру росту розмаїтості цілей, ростуть і витрати вибору.

Стратегія має бути оцінена і з огляду на межі дозволених дій. Показовими прикладами обмеження можливих варіантів стратегічних рішень є зростаючі екологічні проблеми, економічна взаємозалежність, тощо.

Таким чином, описаний вище підхід щодо розробки Стратегії НБ та оцінки її варіантів забезпечує поетапну координацію дій експертів-аналітиків і політиків при прийнятті тих чи інших рішень у процесі стратегічного

планування, що дозволяє з системних позицій визначати цілі та звузити діапазон невизначеності, а отже і знизити ризики не досягнення визначених проектом стратегії цілей.

### *15.3.3. Особливості організації стратегічного планування в Україні*

Починаючи з другої половини 90-х років вище керівництво держави почало усвідомлювати важливість розробки та прийняття стратегій (стратегічних планів) з ключових питань розвитку суспільства та держави, у тому числі з питань забезпечення національної безпеки. Так, у 1997 році Верховною Радою України була прийнята Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, яку у 2003 році замінив Закон України "Про основи національної безпеки України".

З метою вироблення комплексної стратегії розвитку України, її інтеграції в міжнародне співтовариство, залучення інтелектуальних сил до досліджень пріоритетних напрямів суспільного прогресу Розпорядженням Президента України від 23 лютого 1998 року № 43/98 –рп "Про проект "Україна – 2010" було поставлено завдання розробити протягом 1998-1999 років науково-дослідницький проект "Україна - 2010". Для цього було утворено відповідну Координаційну групу з розроблення проекту "Україна - 2010". Стратегічним планом, який було розраховано на довгострокову перспективу і який, зокрема, чітко сформулював позицію країни стосовно такого важливого питання як європейська інтеграція стало послання Президента України Л.Кучми Верховній Раді України "Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки"

Але сьогодні, на жаль, є всі підстави констатувати, що в Україні культура підготовки та впровадження стратегічних планів знаходиться на початковому етапі свого розвитку.

*По-перше*, центральна та регіональна влада, як правило, переймаються потребами та проблемами поточного дня, оскільки замість інноваційних підходів, про які неодноразово заявляють політичні лідери, зусилля центральних та місцевих органів влади спрямовані передусім на розв'язання оперативних завдань, а ресурсів на розвиток, на розв'язання навіть найважливіших проблем, які визначають детермінанти розвитку суспільства та держави на найближчі роки, катастрофічно не вистачає.

*По-друге*, в питаннях розробки і реалізації стратегічних планів (концепцій, стратегій тощо) політики не довіряють своїм попередникам внаслідок чого після приходу до влади, як правило, призупиняють реалізацію вже розроблених планів та доручають підготувати нові.

*По-третє*, аналіз завдань органів державної влади, визначених керівними документами стратегічного рівня дозволяє дійти висновку, що майже всі вони так чи інакше є пріоритетними, якщо розглядати їх крізь призму забезпечення національної безпеки. Наприклад, в Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” із 35 напрямів 24 пов'язані з виконанням завдань щодо забезпечення безпеки: забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу, громадян, реформування системи державного контролю за якістю харчових продуктів тощо. Як наслідок, з приходом до влади керівництво держави розпочинає низку реформ, переважна більшість з яких не доводиться до логічного завершення, оскільки залишаються не підтвердженими ресурсами і конкретними діями деклараціям, тобто започатковані реформи фактично були значною мірою популістськими проектами, які не могли призвести до формування принципово нових суспільно-політичних та економічних відносин, адекватних нагальним потребам України. Так, не завершено формування інститутів відкритого ринку, не відбудована адекватна ринковим умовам система соціального захисту і гарантій, не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства і економіки. З кожним

роком Україна опускається сходами світових рейтингів конкурентоспроможності<sup>74</sup>.

Є й інші причини системного характеру, які визначили особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні, а саме:

сліпе копіювання та запозиченість іноземних рецептів розвитку при фактичному ігноруванні культурно-цивілізаційних, соціально-економічних та геополітичних особливостей розвитку України (це утворило прірву між бажано-уявним майбутнім держави і національним минулим);

непослідовність і хаотичність державної політики стосовно бажаних змін й, відповідно, щодо пріоритетів вказаної політики, внаслідок чого пересічні громадяни перестали розуміти та підтримувати суть та спрямованість не тільки довгострокових цілей, а навіть короткострокових, що в цілому породило зневіру до перспективних проектів та намагання негайно реалізувати свої поточні інтереси;

поглиблення не тільки традиційних розколів у суспільстві (за регіональними, мовними, культурними, конфесійними та іншими ознаками), а й поява нових, так би мовити загальнонаціонального масштабу, передусім між багатими і бідними та між прихильниками тієї чи іншої політичної сили, що неминуче сприяє розпаду українського суспільства на автономні, замкнені і досить часто ворогуючі групи;

політики у своїй діяльності й досі залишаються вмотивованими виключно власними політичними і економічними інтересами й нездатними до консолідації та мобілізації зусиль навколо необхідності визначення та реалізації стратегічних інтересів держави, оскільки предметом зусиль політичних еліт, як правило, є досягнення паритету партійно-корпоративних та бізнес-інтересів, а не спільне бажання сформувати національні пріоритети й відповідне бачення національних перспектив;

---

<sup>74</sup> Так, в рейтингу міст світу від компанії Economist Intelligence Unit (EIU) Київ у 2015 р. посів 138 місце із 140 (нижче лише Хараре (Зімбабве) та Ягунде (Камерун)). Для порівняння: у 2014 р. Київ посідав 77-е місце. // <http://vesti-ukr.com/kyiv/111615-nashlos-opravdanie-padeniju-kyeva-vo-vseh-rejtingah>

корупція і фактична недоступність інститутів влади для суспільного контролю;

правова криза українського суспільства, спричинена незрілою правовою свідомістю більшої частини правлячої еліти і, відповідно, кризою суспільної довіри до основних державних інституцій;

відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням та виконанням державних цільових програм, що з одного боку призвело до існування великої кількості програм, які не виконуються через недофінансування, а з іншого до того, що у багатьох програмах не визначаються конкретні заходи, обсяги та джерела фінансування, державні замовники, відповідальні виконавці, очікувані результати тощо;

наявне законодавче регулювання програмного і бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, розв'язання яких потребує державної підтримки, та виникнення невідповідностей між запланованими показниками програм і їх виконанням;

недосконалим є механізм фінансування державних цільових програм, основний принцип якого - дотримання граничних обсягів фінансування розпорядника бюджетних коштів, який є державним замовником чи виконавцем відповідної програми, а не забезпечення обсягів фінансування, передбачених такою програмою;

традиційна нерівномірність фінансування державних цільових програм впродовж року та численні факти бюджетних правопорушень, у тому числі таких, як нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на виконання окремих програм;

незадовільне звітування державних замовників та виконавців про хід виконання державних цільових програм, що призвело до поширення практика ненадання заключних звітів про результати виконання державних цільових програм, строки виконання яких закінчилися;

значна частина звітів про результати виконання державних цільових програм не містить даних щодо досягнення очікуваних результатів, а також належних пояснень про причини недофінансування заходів програми.

У контексті вищевикладеного особливо важливим є прийняття Закону України «Про засади державного стратегічного планування» Цей Закон міг би, зокрема, визначити:

принципи та види державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;

систему документів стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;

сфери дії концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку, у тому числі Стратегії національної безпеки, як складової Стратегії соціального та економічного розвитку України структуру останньої та державних програм;

законодавчу та нормативну базу процесу державного стратегічного планування та організаційну систему вказаного планування, а також процес формування та реалізації концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку;

повноваження та відповідальність суб'єктів державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України у тому числі щодо організації контролю за формуванням та виконанням державних програм;

фінансове забезпечення та принципи визначення пріоритетів розподілу асигнувань.

Важливим є також затвердження на законодавчому рівні Типового положення про порядок формування, реалізації і виконання державних програм. Його головним завданням має стати визначення параметрів процесу стратегічного планування розвитку суспільства, функцій організаційної системи формування та реалізації концептуальних і

програмних документів, особливості цих процесів у державному та недержавному секторах економіки тощо.

Таким чином, однією із передумов подолання негативних тенденцій у розвитку України є запровадження системи стратегічного планування розвитку суспільства та держави, у тому числі її найважливішої складової – системи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

#### **15.4. Досвід інших країн щодо організації стратегічного планування у сфері національної безпеки**

Прикладом системності в організації розробки системи керівних документів стратегічного рівня щодо забезпечення національної безпеки та впровадження сучасних методів стратегічного планування є США, оскільки сукупність вказаних має чітку структуру та ієрархію з розподілом їх за функціональною та галузевою класифікацією, а на кожному рівні ієрархії формуються та реалізуються загальні, галузеві та функціональні стратегії. Найвищий рівень у цій ієрархії документів (після Конституції США) належить *Стратегії національної безпеки*, яку передусім затверджує новообраний президент та яка є керівним документом для виконавчої гілки влади.

Так, на основі Стратегії національної безпеки розробляється *Національна стратегія оборони* та галузеві стратегії для інших складових національної безпеки, які в сукупності утворюють *другий рівень* системи керівних документів з питань забезпечення національної безпеки. *Національна воєнна стратегія* США розробляється з урахуванням основних положень Національної стратегії оборони та є базовим керівним документом *третього рівня* ієрархії, в якому визначаються завдання збройних сил та концепції спільних дій складових сектору безпеки. При цьому функціональні стратегії акцентовані на протидію окремим загрозам національної безпеки.

Головним документом стратегічного планування є „Чотирирічний оборонний огляд”, який на прохання Конгресу США, обов’язково оцінюється головним бюджетно-контрольним управлінням. По суті це стратегічний план розвитку збройних сил США.

Національну воєнну стратегію, яка визначає низку взаємопов’язаних військових цілей, розробляє об’єднаний штаб збройних сил США, а затверджує голова об’єданого комітету начальників штабів збройних сил США. З огляду на вказані цілі, начальники штабів родів військ та командувачі територіальних командувань визначають необхідні можливості, а об’єднаний штаб оцінює відповідні ризики щодо їх досягнення.

Таким чином нормативно-правова база системи стратегічного планування США є зразком чіткого визначення ієрархії, вимог щодо розробки відповідних керівних документів стратегічного рівня управління та звітності щодо їх виконання.

Для країн-членів ЄС характерним є те, що не всі вони мають окремий документ, який би регламентував організацію стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Це обумовлено тим, що у цих країнах вказане планування здійснюється у контексті їх членства в ЄС та НАТО, тобто в межах спільної європейської зовнішньої та безпекової політики та з урахуванням основних положень відповідних документів, насамперед Європейської стратегії безпеки та Стратегічної концепції НАТО. Іншими словами, у країнах-членах ЄС розв’язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки передбачає як реалізацію національних інтересів, так і спільних інтересів ЄС, тобто вказана проблема розглядається набагато ширше, ніж в Україні, що суттєво впливає на зміст та організацію стратегічного планування забезпечення національної безпеки цих країн. Важливим є й те, що останнім часом багато країн-членів ЄС оновлюють керівні документи з питань забезпечення національної безпеки, або ж прийняли рішення щодо їх розробки, оскільки в деяких країнах законодавство не передбачало розробки таких документів. Разом з тим варто



акцентувати увагу на досвіді стратегічного планування забезпечення національної безпеки найбільш впливових країн-членів ЄС: Франції, Великобританії, Німеччини та Італії та країн, суміжних з Україною.

У *Франції* основним керівним документом щодо планування забезпечення національної безпеки є „Біла книга з питань оборони”, в якій містяться результати аналізу та прогнозу розвитку загроз національним інтересам на 10-15 років. Відповідно до цього документа французька політика забезпечення національної безпеки має на меті захист фундаментальних інтересів нації, які складаються з трьох складових: життєві інтереси, стратегічні інтереси та інтереси Франції як ключового актора в системі міжнародних відносин. При цьому традиційно життєві інтереси Франції полягають у збереженні її територіальної цілісності, захисті повітряного і морського простору, забезпеченні суверенітету та захисту населення країни, а стратегічні - спрямовані на збереження миру на європейському континенті та в Середземномор'ї, а також певного контролю за зонами, які, на думку Франції, є важливими для її економічної діяльності та торгівлі. У „Білій книзі” перераховані загрози цим інтересам та можливості Франції щодо реагування на них.

Державним органом, що забезпечує міжвідомчу координацію діяльності з питань забезпечення національної безпеки є Генеральний секретаріат національної оборони Франції, який очолює Генеральний секретар національної оборони. Цей орган тісно співпрацює з секретаріатом Президента Франції, міністерствами закордонних справ та оборони. Його важливою функцією є організація роботи секретаріату Ради оборони (під головуванням президента) та секретаріату робочих комітетів, що створюються під головуванням прем'єр-міністра для вивчення окремих питань безпеки. З огляду на це, для забезпечення рівноваги повноважень апарату глави держави та прем'єр-міністра, Генеральний секретар національної оборони підпорядковується прем'єр-міністру Франції, а при наявності розбіжностей, які виникають між різними урядовими відомствами,

він здійснює міжвідомче погодження питань, що стосуються забезпечення національної безпеки.

*У Великобританії* тільки започаткована практика розробки стратегії національної безпеки, як єдиного документа, який регулював би всі аспекти розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки. Разом з тим, близьким відповідником стратегій національної безпеки, що їх розробляють інші держави, можуть розглядатися білі книги Форін Офісу щодо британських міжнародних пріоритетів, оскільки вони містять аналіз ситуації у світі та прогноз її розвитку на найближчі десять років, а також визначають на цей період стратегічні пріоритети зовнішньої політики Великобританії та шляхи досягнення відповідних цілей та завдань. Біла книга Форін Офісу, як і всі інші документи такого характеру, готується за участю всіх зацікавлених міністерств та погоджується членами Уряду і Прем'єр-міністром Великобританії, тому незважаючи на відомчий характер цього документа він відображає підходи та стратегію Уряду щодо забезпечення національної безпеки.

Разом з тим, біла книга Форін Офісу швидше призначена для ознайомлення широкої громадськості з основними напрямками діяльності Уряду, а визначальна роль у формуванні та реалізації політики національної безпеки Великобританії належить сформованій впродовж століть культурі роботи державних інституцій, особливе місце в якій посідає дух міжвідомчої взаємодії, діалогу та консультацій, що значною мірою виключає загрозу збоїв у системі забезпечення національної безпеки країни.

*У Німеччині* відсутня Стратегія національної безпеки, як окремий документ, який би включав політичну, економічну, військову та інші складові її забезпечення. При цьому політичний вимір національної безпеки асоціюється з існуючими механізмами співробітництва в рамках ЄС та НАТО, зокрема й такими, що розроблені за активного сприяння Німеччини, а визначальним документом в оборонній сфері є Оборонно-політичні

директиви Федерального міністерства оборони. Останнім часом в Німеччині почали також здійснювати підготовку Білої книги національної безпеки.

До переліку зовнішніх загроз Німеччині включено: посягання на державний суверенітет, втручання у внутрішні справи країни з боку інших держав, політична нестабільність, регіональні та локальні конфлікти у всіх регіонах світу. Серед переліку внутрішніх загроз Німеччині вказані посягання: на конституційний устрій, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал, права і свободи громадян, розвідувально-підбивна діяльність іноземних спецслужб, злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, зокрема: міжнародний тероризм; незаконне ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових та радіоактивних речовин; діяльність лівоекстремістських та правоекстремістських угруповань.

Система забезпечення національної безпеки Німеччини включає понад 35 підрозділів із чітко визначеними функціями та повноваженнями, що підпорядковуються певним міністерствам та відомствам, зокрема, до спецслужб, які займаються питаннями безпеки, належать:

федеральна розвідувальна служба Німеччини, яка підпорядковується Відомству Федерального канцлера;

федеральне відомство захисту конституції (контррозвідувальний орган Німеччини) при Міністерстві внутрішніх справ;

військова служба контррозвідки та Центр розвідки Бундесверу при Міністерстві оборони;

поліцейські органи земель і федерації (виконують функції по забезпеченню громадської безпеки і порядку).

**В Італії** поняття "національна безпека" як таке не вживається, а замість нього вживається поняття "громадська безпека", забезпеченням якої опікується Міністерство внутрішніх справ. З огляду на це правові акти подібні Стратегії національної безпеки відсутні.

В Італії є Верховна Рада Оборони, яка не є конституційним органом та має лише дорадчі функції. До складу Ради входять прем'єр-міністр, міністр

закордонних справ, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр виробничої діяльності, начальник штабу збройних сил. Її очолює Президент країни.

У складі Міністерства внутрішніх справ під керівництвом міністра діє Національний комітет з питань правопорядку і громадської безпеки, який має консультативний статус. До його складу входять: призначений міністром його заступник в якості заступника голови Комітету; керівник поліції - генеральний директор Департаменту суспільної безпеки; головнокомандуючий військами карабінерів; головнокомандуючий Корпусом фінансової гвардії (воєнізованої податкової поліції); директор Департаменту адміністрації виправних закладів.

На місцевому рівні координація діяльності правоохоронних органів та організація роботи державних структур у випадку надзвичайних ситуацій відноситься до компетенції префектів, які в італійській системі державного устрою є представниками центрального уряду на місцях.

Спеціальні формування, що здійснюють найбільш відповідальні або чутливі поліцейські функції (охорона посадових осіб, найважливіших об'єктів тощо) підпорядковуються оборонному відомству. Особовий склад корпусу карабінерів перебуває на дійсній військовій службі.

Окремої уваги заслуговує досвід стратегічного планування забезпечення національної безпеки й інших європейських країн, зокрема: Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії.

У *Польщі* розробляється Стратегія національної безпеки. Згідно керівних документів вважається, що гарантією забезпечення зовнішньої безпеки та стабільного розвитку Польщі є її членство в НАТО та ЄС, двостороння військово-політична співпраця з США. При цьому у Польщі постійно наголошується, що з метою належного виконання поставлених завдань її збройні сили повинні збільшити свої оперативні можливості. Зокрема, мова йде про забезпечення ефективності бойових дій та підтримання потенціалу експедиційних сил, що забезпечує їх активну участь

у миротворчих операціях. Польща також бере активну участь у співробітництві країн-членів ЄС в сфері внутрішньої безпеки.

Стратегією національної безпеки Польщі передбачається, що її збройні сили можуть гарантувати національну безпеку країни поза межами її території, а у забезпеченні безпеки громадян головну роль має відігравати поліція. Окремо також визначені завдання спеціальних служб у сфері внутрішньої безпеки. Стратегія звертає увагу на можливі загрози для урядових інформаційних мереж та передбачає функціонування спеціальних цивільних та військових підрозділів з метою протидії комп'ютерній злочинності. Акцентується увагу на тому, що важливу роль у забезпеченні безпеки держави відіграють такі відомства, як Пожежна охорона, служба медичної допомоги, а також морська рятувальна служба, Прикордонна варта.

**Чехія** також має Стратегію у сфері безпеки, яка розглядається як основа для інших концепцій, зокрема, військової стратегії та зовнішньої політики, а також визначає, що головними ресурсами, на яких ґрунтується національна безпека, є конкурентоспроможність чеської економіки та розгалуженість структури міжнародного співробітництва і зв'язків держави. Вважається, що безпека Республіки є невід'ємна від безпеки євроатлантичного простору.

**Стратегія національної безпеки Хорватії** є концептуальним документом, в якому затверджені основи національної безпеки, визначено мету та засади функціонування органів національної безпеки в умовах існуючих та можливих загроз з урахуванням наявних ресурсів. Основним завданням органів державної влади визначено створення умов для вільного та стабільного політичного, економічного і соціального розвитку хорватського суспільства у співпраці та гармонізації з іншими демократичними державами. При цьому поняття забезпечення національної безпеки Республіки Хорватія включає: наявний (існуючий чи бажаний) рівень безпеки; функціональну сферу інституцій безпеки; органи безпеки,

інтегровані в загальну систему управління, а також найважливіші напрямки розвитку хорватської держави та її суспільства.

Робота по розробці Стратегії національної безпеки Хорватії регламентується Постановою Державних Зборів Угорщини. Уряд Угорської Республіки відповідає за розробку вказаної стратегії та національної воєнної стратегії, за їх перегляд, а також за реалізацію завдань, які передбачені цими документами. Кожний Уряд, незалежно від його партійного складу, має розробити свою Стратегію. При цьому проект стратегії та інші керівні документи розглядаються на засіданні Урядового кабінету з питань національної безпеки, який очолює міністр оборони, а його членами є керівники: МЗС, МВС, Мін'юсту, міністр Адміністрації Прем'єр-міністра. Зі статусом постійно запрошеного бере участь державний секретар Адміністрації Прем'єр-міністра, який водночас є куратором спецслужб.

**Пріоритети безпеки Республіки Болгарія** базуються на положеннях Концепції про національну безпеку Республіки Болгарія та ухвалених болгарським парламентом принципових положеннях Стратегії безпеки Республіки. Стратегічною ціллю держави є перетворення Республіки Болгарія в економічно розвинуту країну з передовою наукою та освітою, з високим життєвим рівнем, надійного партнера НАТО та ЄС, стабілізуючий фактор безпеки на Балканах. Стратегія безпеки співзвучна з більшістю документів НАТО та ЄС. Вважається, що її розробка є кроком Болгарії у напрямку приведення її збройних сил до стандартів НАТО. На основі Стратегії безпеки розробляється воєнна доктрина.

**З огляду на членство Румунії** в НАТО та ЄС керівництво країни вживає заходів з метою вдосконалення національної нормативно-правової бази з питань безпеки за європейським зразком, зокрема, опрацьовуються проекти Стратегії національної безпеки країни, які охоплюють практично всі основні сфери політико-економічної діяльності країни.

Пріоритетними завданнями Румунії визначені: подальший розвиток співробітництва з НАТО; налагодження стратегічного партнерства з США;

співробітництво з країнами Чорноморського регіону; активна участь у миротворчих операціях; налагодження тісної взаємодії з оборонними та правоохоронними структурами інших країн; зміцнення безпеки кордонів; подальший розвиток демократії: підтримання демократичних перетворень у сусідніх країнах; всебічна допомога румунській діаспорі за кордоном.

Варто акцентувати увагу на тому, що Чорноморський регіон визнається зоною підвищеної небезпеки для Румунії, що Бухарест підтримує прагнення Республіки Молдова інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур, а також надає великого значення врегулюванню Придністровського конфлікту.

В Румунії питання внутрішньої безпеки охоплюють: громадську безпеку, охорону кордонів, продовольчу систему, соціальну, інформаційно-комунікаційну сфери, фінансово-банківську й експортно-імпорتنу діяльності, боротьбу з організованою злочинністю та охорону навколишнього середовища, а головні завдання щодо її забезпечення покладено на Міністерство адміністрації та внутрішніх справ, спецслужби, Фінансову гвардію, Митну службу, Міністерство охорони здоров'я та, в окремих випадках, на Міністерство національної оборони Румунії.

Таким чином, в країнах-членах ЄС та НАТО стратегічне планування забезпечення національної безпеки є важливим елементом стратегічного управління, що висуває певні вимоги щодо досягнення взаємосумісності процедур планування ресурсів цих країн у сфері оборони. Внаслідок цього, незважаючи на різні підходи щодо вказаного планування та різницю у структурі керівних документів, логіка їх побудови є досить близькою.

### **15.5. Пріоритети та механізми стратегічного планування колективної безпеки в ЄС**

Співробітництво європейських країн щодо формування спільної політики узгодження зовнішньополітичних позицій, дій, акцій,

співробітництва у сфері безпеки і оборони розвиваються поетапно. З 1970 по 1986 р. співробітництво проявлялось як результат прагматичного, міжурядового консультативного процесу та діалогу з політичних питань, а у 1986 році для забезпечення скоординованості дій країн-членів ЄС було утворено секретаріат Європейського політичного співробітництва.

Створений як економічне співтовариство та побудований на принципах і цінностях західної цивілізації, сьогодні ЄС поступово оформлюється в спільноту з ознаками державності. Мова йде про відповідні атрибути: власну валюту, узгоджену зовнішню політику, спільну політику в сфері оборони і безпеки, а в найближчій перспективі й про власні збройні сили тощо.

На думку багатьох фахівців ЄС має значний потенціал стати політичним гравцем глобального масштабу. Звичайно, що для цього необхідно активізувати проведення спільної зовнішньої політики, співробітництво у сфері безпеки і оборони. Тому сьогодні проведення загальної політики узгодження зовнішньополітичних позицій і дій та співробітництва у сфері безпеки і оборони членами ЄС є ключовим завданням європейського співтовариства. Ця політика ґрунтується на загальних цінностях, важливих спільних інтересах та захисті незалежності Союзу, необхідності зміцнення міжнародної безпеки і збереження миру всіма засобами.

Виклики й загрози регіональній та міжнародній безпеці, динамічний розвиток євроінтеграційних процесів, зумовили нові вимоги та підходи щодо формування та здійснення спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, у тому числі з урахуванням її оборонних аспектів. Трансформаційні процеси, які відбуваються у Європі та навколо неї зумовили одностайне розуміння серед країн-членів ЄС необхідності інституційного оформлення системи та її елементів, в межах якої НАТО, ЄС, ОБСЄ та Рада Європи мають тісно взаємодіяти та забезпечувати належну ефективність колективних зусиль щодо попередження та врегулювання кризових ситуацій, які загрожують стабільності та безпеці у Європі.



У Договорі ЄС, який було підписано у грудні 1991 р. в Маастрихті, керівники країн-членів ЄС погодились розвивати спільну зовнішню політику та політику безпеки, що включає формування й спільної оборонної політики. Згідно з договором Рада ЄС розробляє спільні позиції й визначає сферу застосування спільних дій, їх основні цілі і завдання, тривалість, засоби й умови реалізації. Вперше офіційно було задекларовано про проведення ЄС спільної зовнішньої політики й політики безпеки, складовою частиною якої стала спільна європейська політика безпеки й оборони. Були сформульовані основні цілі вказаної політики:

захист спільних цінностей держав-членів, основних інтересів, цілісності та незалежності ЄС;

зміцнення безпеки Союзу та його членів усіма можливими засобами;

збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту ООН, Гельсінського Заключного Акту та цілей Паризької хартії;

сприяння міжнародному співробітництву.

Досягнення вказаних цілей передбачає використання різноманітних засобів, способів та інструментів політики. Серед них, зокрема: визначення принципів і основних напрямів спільної зовнішньої політики та політики безпеки та спільних стратегій, узгодження спільних дій та позицій.

Особливий акцент було зроблено на необхідності спільних дій ЄС з питань: безпеки європейського континенту; роззброєння та контролю за озброєнням у Європі; нерозповсюдження ядерної зброї; експорту озброєння, контролю за наданням військових технологій третім країнам.

Важливим стало також те, що вказаний договір запровадив практичні інструменти здійснення спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Перший стосується принципових підходів щодо формування та реалізації спільної позиції, а другий - спільних дій, їх основних цілей і завдань, тривалості, засобів та умов реалізації. При цьому сформулювавши принципи і методи вироблення спільної позиції, держави-члени ЄС

зобов'язалися гарантувати відповідність їхньої національної політики з питань безпеки і оборони спільній позиції Союзу. Країни-члени ЄС також мають дотримуватися спільних дій доки не спливе термін або не будуть досягнуті поставлені цілі.

Значно доповнив засади формування спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та механізми її реалізації Амстердамський договір, який вступив у силу 1999 році. Зокрема, новим елементом вказаної політики стало розроблення та ухвалення Європейською Радою спільних стратегій у сферах, які мають важливе значення для ЄС.

Країни-члени ЄС домовилися також включити Європейську політику в галузі безпеки і оборони як складову частину спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС. Йдеться про співпрацю країн-членів ЄС щодо забезпечення його ролі у світовій оборонній і зовнішній політиці, створення більш ефективного механізму ухвалення рішень, зміцнення європейського оборонного потенціалу за рахунок сучасних технологій. Наголошувалося, що ЄС має бути здатним здійснювати аналіз ситуації та приймати необхідні стратегічні рішення з урахуванням можливостей ЄС, але без зайвого дублювання з НАТО, яке залишається відповідальним за територіальну оборону Європи, а ЄС зобов'язався виконувати такі завдання, як «підтримання миру», після кризове врегулювання тощо.

Амстердамський договір також більш чітко визначив зобов'язання країн-членів ЄС стосовно активної і беззастережної підтримки загальних зусиль у руслі сформованої спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та механізмів її формування і реалізації. Так, була впроваджена нова посада – Високий представник Євросоюзу з питань спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, який водночас за посадою є Генеральним секретарем Ради ЄС. Було визначено детальні механізми й ефективну процедуру ухвалення рішень з питань вказаної політики.

Організаційний механізм формування та впровадження спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС відповідно до Амстердамських угод полягає у наступному:

двічі на рік, Європейська рада на своїх самітах на основі консенсусу визначає пріоритети й встановлює загальні напрямки політики, тобто ухвалює «спільні стратегії», які реалізують спільними діями та позиціями, які ухвалює Рада міністрів, діючи кваліфікованою більшістю;

щомісяця Рада ЄС проводить зустрічі, на яких ухвалюються конкретні рішення;

двічі на місяць проходять засідання Політичного комітету (у складі політичних директорів від країн-членів і представників Єврокомісії), на яких здійснюється моніторинг політики;

щотижня функціонує Комітет постійних представників, до складу якого входять послы держав-членів при ЄС і представник Єврокомісії, яка розглядає поточні питання політики;

щоденна робота покладається на мережу так званих європейських кореспондентів від країн-членів.

Варто зазначити, що положення про «конструктивне утримання» дозволяє країнам-членам не брати участі в спільних діях, у такий спосіб полегшуючи процес ухвалення ініціатив, що мають переважну підтримку (дві третини зваженої більшості). При цьому залишається можливість для застосування права вето, й країна може заблокувати рішення з огляду на «важливі причини національної політики».

Спільна зовнішня та безпекова політика сприяє формуванню так званої «європейської ідентичності» у сфері безпеки й оборони. Під вказаною ідентичністю розуміють максимально можливу тотожність позицій європейських країн стосовно: підходів та принципів застосування сили під час проведення військових та поліцейських операцій; використання інститутів ЄС як основи співробітництва в сфері безпеки; процесів

інституціонального становлення зовнішнього, безпекового та оборонного компонентів ЄС та посилення власного військового потенціалу.

Вважається що перший практичний крок щодо формування «європейської ідентичності» у сфері безпеки й оборони було здійснено на засіданні Ради НАТО в червні 1996 р. в Берліні. З того часу почали створюватися власні політичні і військові структури для забезпечення політичного контролю і стратегічного управління у випадку настання кризи. Відповідно до цього на Саміті ЄС у Гельсінкі (грудень 1999 р.) була прийнята так звана «Стратегічна мета – 2003». Її досягнення надавало змогу ЄС самостійно проводити цивільні поліцейські та військові операції з урегулювання криз. Тобто було прийнято рішення, що ЄС повинен мати можливість самостійно приймати рішення і там, де НАТО не задіяне цілком, санкціонувати, а потім і вести воєнні операції під своєю егідою, реагуючи на кризи. Було погоджено, що будуть розроблені й прийняті загальноєвропейські завдання стосовно створення готових до розгортання військових сил.

Держави-члени ЄС зобов'язувались надавати у розпорядження Союзу необхідні сили й засоби для того, щоб охопити весь обсяг завдань. Тобто було започатковано розвиток європейських військових можливостей на базі національних та багатонаціональних сил і засобів, що мають бути готовими до участі в операціях ЄС з урегулювання криз. Ці операції можуть проводитися як з використанням комунікацій, сил і засобів НАТО, так і без них.

Держави-члени ЄС поставили за мету забезпечити розгортання та утримання збройних сил кількістю 50-60 тис. осіб, які б були здатні до оперативного використання протягом 60 днів для виконання завдань. На саміті ЄС у м. Фейра (2000 р.) було вирішено доповнити майбутні європейські збройні сили цивільною поліцією чисельністю до 5 тис. осіб. Ці формування повинні мати необхідні сили та засоби командування, управління й розвідки, служби забезпечення.

Забезпечення спроможності ЄС розгорнути необхідне угруповання військ з високим рівнем готовності у відповідь на кризову ситуацію стало ключовим елементом Стратегічної мети – 2010. Зазначалось, що вказане угруповання має бути ефективним у військовому відношенні, надійним і базуватися на реалізації концепції «бойових груп». Ці групи повинні мати форму та функціональні спроможності сил швидкого реагування й складатись з комбінованого механізованого батальйону з підрозділами бойової підтримки та забезпечення.

Країни-члени взяли на себе зобов'язання створити 15 бойових груп швидкого реагування. Ці групи будуть використовуватися у військових операціях, які проводять на підставі мандату ООН, як передові підрозділи, що забезпечують розгортання довготривалої та широкомасштабної місії ООН. Розгортання сил та їх спроможність до виконання завдань у кризовому районі має бути не пізніше, ніж через 10 днів після прийняття рішення про початок операції. Було визначено перелік основних завдань, серед яких, зокрема:

створити у Військовому штабі ЄС Цивільно-військову групу, яка буде спроможна в обмежені терміни розгорнути оперативний центр на випадок проведення операції з урегулювання кризи (виконано);

створити Європейське оборонне агентство, що допоможе зменшити визначені дефіцити можливостей ЄС у галузі військового забезпечення (розпочало свою роботу з 2005 року);

завершити створення бойових груп швидкого реагування (на сьогодні продовжується робота щодо створення концепції бойових груп);

удосконалити проведення операцій ЄС усіх рівнів шляхом досягнення взаємосумісності засобів зв'язку як наземного, так і космічного базування.

Було створено низку інституцій та установ, таких як Європейське оборонне агентство, Супутниковий центр ЄС, Європейський коледж безпеки і оборони,

Інститут дослідження проблем безпеки ЄС, Центр інформування та моніторингу виникнення надзвичайних ситуацій Європейської комісії.

Відповідно до рішень Європейської Ради в Гельсінкі, всі держави Союзу мають право повною мірою й на рівних засадах брати участь у всіх рішеннях та обговореннях Ради й відповідних органів Ради щодо операцій під егідою ЄС, однак рішення держави надавати національні військові угруповання для таких операцій має ґрунтуватися на її суверенному праві.

Варто зазначити, що відповідно до досягнутих домовленостей рішення щодо застосування військової сили прийматимуться в рамках ЄС на основі консенсусу, а участь у військових операціях чотирьох його нейтральних членів (Австрія, Ірландія, Фінляндія та Швеція) здійснюватиметься на добровільній основі. У разі прийняття Радою рішення стосовно участі ЄС у військових операціях до участі в таких операціях запрошують також держави, що претендують на вступ до Союзу.

Сьогодні відповідні структури ЄС продовжують опрацювання цих завдань та інших завдань щодо формування європейської системи безпеки і оборони. В основу цієї роботи покладено поглиблення практичної співпраці між НАТО і ЄС, яка базується на так званих домовленостях "Берлін-плюс".

Ці домовленості ґрунтуються на розумінні того, що розвиток військових можливостей є загальними для обох організацій та будуватиметься на принципах партнерства, ефективного діалогу, співробітництва й прозорості.

Водночас НАТО погодилось надавати ЄС можливість користуватися штабними структурами альянсу, включаючи доступ до процесу військового планування, інформаційних, розвідувальних ресурсів, сфери тилового забезпечення під час проведення Євросоюзом військових і миротворчих операцій. Командні ж структури ЄС будуть координувати свої дії з командними структурами НАТО. Також, передбачається можливість залучення до операцій у рамках Європейської політики у сфері безпеки й оборони країн-членів НАТО, що не є членами ЄС.

США розглядають формування «європейської ідентичності» у сфері зовнішньої політики, безпеки й оборони, як своєрідну «європейську опору» у Північноатлантичному Альянсі, яка має відігравати вирішальну роль у разі врегулювання кризових ситуацій в Європі, в які США недоцільно втручатися.

В останні роки спостерігається збільшення ваги ЄС як самостійного гравця в сучасній загальноєвропейській архітектурі безпеки. Цьому значною мірою сприяли положення *Лісабонського договору*, який було підписано на саміті ЄС 13 грудня 2007 р. *Договір* став значним кроком до набуття Євросоюзом юридичного статусу суб'єкта міжнародних відносин. Він передбачає, що країни-члени мають активно демонструвати у зовнішній політиці солідарність, а ЄС може представляти їхні інтереси на світовій арені. До набуття чинності Лісабонського договору (1 грудня 2009 р.), країни-члени ЄС брали участь у двох паралельних процесах: Спільної Зовнішньої Політики і Політики Безпеки (Common Foreign Security Policy) та Спільної європейської політики в галузі безпеки і оборони (European Security and Defense Policy). Імплементация Лісабонської угоди суттєво сприяє наповненню реальним змістом спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та її складової – Європейської політики безпеки та оборони.

Головним завданням вказаної політики сьогодні є створення сил та засобів для подальшого розширення можливостей ЄС щодо участі у врегулюванні регіональних та локальних конфліктів, включно й за межами Європи.

Ключовими положеннями *договору* є пункти про зобов'язання взаємного захисту країн - членів ЄС у разі терористичної атаки, стихійних або техногенних катастроф та про взаємну оборону. Останній зобов'язує надати допомогу і підтримку у разі, коли територія країни-члена ЄС стане жертвою військової агресії. При цьому рішення з питань оборони потребують одностайного схвалення всіма 27 державами-членами ЄС.

Лісабонський договір розширює повноваження ЄС з питань безпекової та оборонної політики. Зокрема, до них входять операції з роззброєння, консультації та допомога з військових питань, а також допомога у відновленні стабільності після конфліктів. Він також передбачає надання державами-членами цивільних та військових сил, потрібних для імплементації спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та визначає роль Європейської оборонної агенції.

Варто зазначити, що процес практичного зближення атлантичного і європейського напрямів у сфері зовнішньої політики й політики безпеки ЄС є дуже динамічним. Про це свідчать конкретні дії країн, спрямовані на зростання оборонного виміру ЄС. Але серйозною проблемою інтеграції у сфері військової безпеки залишаються принципові розходження серед країн-членів ЄС стосовно проблемних питань співвідношення, взаємодії, пріоритетів розвитку НАТО та оборонної складової політики Євросоюзу. Це породжує дві європейські політики безпеки: «атлантичну» та «європейську». В «атлантичній» політиці роль лідера в Європі належить Великобританії, а в «європейській» — Франції та Німеччині.

Великобританія виходить з того, що Євросоюз має взяти на себе деякі завдання в галузі безпеки, але неприйнятним на її думку є дублювання військових структур НАТО.

Франція та Німеччина розглядають вирішення питань у сфері безпеки та оборони як одне із пріоритетних завдань Євросоюзу. При цьому найбільшу активність проявляє Німеччина, що намагається концептуально обґрунтувати нову європейську динаміку у військовій сфері.

Щодо України, то вона залучена до політичного діалогу з ЄС й може запрошуватися до участі в операціях під егідою ЄС. Проте для України можливості брати участь у формуванні європейської системи безпеки і оборони є обмеженими. За її бажанням та за умови підписання відповідних угод вона може брати участь у певних спільних діях та операціях з ЄС. Проте з боку Євросоюзу не існує жодних зобов'язань з питань безпеки щодо



України. На жаль, у контексті пріоритетних напрямків своєї спільної зовнішньої та безпекової політики він розглядає Україну лише як частину своєї найближчої периферії. Але життєво важливим національним інтересам України відповідає інший варіант взаємин з ЄС, при якому вона виступала б як його рівноправний міжнародний партнер.

Очевидно, що Україна не може залишатися поза межами загальноєвропейських процесів, а відтак прагне включитися в розбудову системи європейської безпеки та поділити з іншими країнами Європи турботу про захист спільних цінностей та цілей. Саме тому її зовнішньополітичним пріоритетом є стратегічний курс на європейську інтеграцію. Завдяки своєму геополітичному розташуванню, Україна може стати корисним партнером ЄС у сфері забезпечення безпеки. Поглиблення досвіду цього співробітництва надалі може тільки прискорити процес її інтеграції в ЄС.

Процес військово-політичного співробітництва України з ЄС може бути здійснений через безпосередню співпрацю з ЄС у сфері безпеки та через можливість взаємодії української держави з НАТО в рамках її особливих відносин з Альянсом.

Таким чином, останні досягнення в процесі розвитку спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС зміцнили й посилили її цивільний та військовий потенціал, сприяли формуванню в рамках Союзу структур і процедур, необхідних для успішної участі в урегулюванні криз. Це створило підстави для аналізу, планування, прийняття рішень і проведення операцій з урегулювання криз, до яких безпосередньо не залучається НАТО. Водночас сьогодні керівники НАТО та ЄС проводять регулярні засідання й консультації для обговорення питань безпеки.

Становлення та подальший розвиток спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС зумовлене об'єктивними тенденціями інтернаціоналізації господарського життя, внаслідок яких на європейському континенті сформувалося могутнє та динамічне інтеграційне об'єднання, а

також сучасними викликами і загрозами регіональній та міжнародній безпеці. При цьому з розвитком інтеграції вказана політика набуває особливого значення, а її формування набуває ознак власної динаміки й логіки. Проте, у зовнішньополітичній діяльності Союзу й досі чимало проблем, оскільки держави-члени Союзу поки-що не діють у світовій політиці єдиним фронтом. Зовнішня діяльність Союзу втілюється у двох паралельних формах: у спільній активності ЄС у галузі зовнішньої торгівлі та сприяння розвитку; у слабких і нестійких механізмах спільної зовнішньої політики й політики безпеки. Цей дуалізм не дозволяє ЄС повноцінно впливати на міжнародні справи, незважаючи на те, що повільний розвиток спільної зовнішньої політики ЄС мало відповідає сподіванням громадськості більш ефективно залучатися до врегулювання міжнародних конфліктів.

Розробка ефективної зовнішньої політики та політики безпеки потребує часу, бо вона передбачає узгоджену діяльність, можливість спільного аналізу ситуації, постійний пошук спільних інтересів. Вказані чинники традиційно належали до сфери національного суверенітету набагато більше, ніж економічна діяльність. Втрати національної ідентичності та політичного впливу держави на міжнародній арені значно болючіші, а вартість позитивних очікувань громадськості дуже висока. Крім того, для третіх країн важко розрізнити чітку відмінність індивідуальної відповідальності окремих країн-членів ЄС та колективної Союзу, їх правового статусу і повноважень у сфері зовнішньої політики та політики безпеки.

### **Питання для самоконтролю**

1. Етапи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
2. Які дані, необхідні для здійснення стратегічного планування забезпечення національної безпеки?