

DOI 10.33099/2618-1614-2019-8-3-3-9
УДК 355.45.02

В. С. Фролов,

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, генерал-лейтенант у відставці,

В. М. Семененко,

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, заступник начальника центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, полковник

Формування перспективної моделі організації оборони України

У статті проведений аналіз усього комплексу викликів та загроз національним інтересам України, чинної системи протидії цим загрозам; дано визначення та запропонована перспективна модель організації оборони України.

Ключові слова: оборона України, організація оборони України, перспективна модель організації оборони України, план оборони України, виклики та загрози національним інтересам України, гібридні загрози.

© В. С. Фролов, В. М. Семененко, 2019

«Маленька Червона армія ніколи не переможе велику Червону армію».

*А. Загороднюк,
вступна промова
Міністра оборони України
29 серпня 2019 року*

Постановка проблеми. Необхідність формування нової моделі організації оборони України та її Збройних Сил очевидна. Ця ідея відповідає сучасним євроатлантичним підходам до проведення оборонної реформи та організації оборони.

Саме тому 20 вересня 2019 р. Президент України підписав зміни до Закону України «Про оборону України», частиною 3 статті 2 якого, зокрема, вводиться в дію положення, що «Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує структуру плану оборони України, план оборони України та військово-адміністративний поділ території України. Порядок розроблення плану оборони України визначається Кабінетом Міністрів України» [1].

Російська агресія проти України суттєво ускладнила завдання організації оборони держави, а міжнародна обстановка у сфері безпеки з кожним роком стає дедалі складнішою та непередбачуванішою. У процесі «гібридної» війни проти України Росія демонструє вдосконалені нетрадиційні методи її ведення. Найнебезпечнішим з них є те, що агресора підтримує частина проросійськи налаштованих громадян України, в тому числі у Верховній Раді. Приватизація засобів масової інформації в Україні проросійськими силами значно розширює інформаційний простір Російської Федерації в нашій державі та посилює вплив антиукраїнської ідеології на громадян. За п'ять з половиною років український інформаційний ресурс так і не поширився на тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей, АР Крим й навіть на підконтрольні території, що входять до району проведення операції Об'єднаних сил.

Отже, враховуючи значну перевагу військового потенціалу Росії, успішно протистояти агресору самостійно, застосовуючи існуючу пострадянську модель оборони України, проблематично.

Аналіз нормативно-правової бази. Законодавство України, інші нормативно-правові акти дають чіткі визначення оборони та всіх характерних для неї понять.

Законом України «Про оборону України» дане визначення оборони України, фундаментальних національних інтересів України, видів воєнних конфліктів, сил оборони [1]: «Оборона України – система політичних, економічних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту» (ст. 1 Закону України «Про оборону України»).

Фундаментальними національними інтересами України є:

1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в ЄС і НАТО, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами (Закон України «Про національну безпеку України»).

Конституція та закони України визначають основний напрям інтеграції системи оборони держави – перехід на принципи і стандарти НАТО з метою досягнення сумісності застосування Збройних Сил України та сил оборони з угрупованнями військ (сил) армій держав – членів НАТО.

Стаття 12 Закону України «Про національну безпеку України» визначає склад сектору безпеки і оборони України: «Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки» [2].

Сутність організації оборони України полягає у формуванні такої структури управління, яка забезпечила б їхнє функціонування в умовах безпекового середовища, які змінюються.

Стаття 3 Закону України «Про оборону України» визначає основні елементи організації оборони держави (підготовки держави до оборони в мирний час), які охоплюють 19 завдань:

- прогнозування та оцінювання воєнної безпеки і воєнної загрози;
- проведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності;
- здійснення заходів у зовнішньо-політичній сфері;
- формування воєнно-економічної та військово-промислової політики держави;
- удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України;
- створення умов мобілізаційного розгортання галузей національної економіки;
- здійснення заходів з планування та підготовки руху опору;
- забезпечення готовності органів державної влади до виконання завдань цивільного захисту в особливий період;
- забезпечення сил оборони озброєнням, військовою технікою та майном;
- розвиток військово-технічного співробітництва з іншими державами;
- підготовка економіки, органів державної влади до дій в особливий період;

- створення державного матеріального резерву та фондів грошових коштів;
- забезпечення охорони державного кордону України;
- забезпечення розвитку воєнної науки;
- захист інформаційного простору, створення інфраструктури інформаційної сфери;
- здійснення заходів з кібероборони (активного кіберзахисту).

Для реалізації цих та інших завдань розробляється план оборони України, котрий являє собою «складову частину оборонного планування, що містить сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту» [1].

Конституцією України (ст. 102), Законом України «Про оборону України» визначено, що керівництво у сфері безпеки та оборони покладається на Президента України. Стаття 13 Закону України «Про національну безпеку України» визначає, що він, серед іншого, «очолює Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ), вводить в установленому порядку в дію її рішення» [1–3]. Стаття 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» встановлює компетенцію РНБОУ [4].

Отже, в законодавстві України надані визначення оборони та всіх характерних для неї понять, водночас не проглядається система організації оборони України, а також чітка структура керівництва обороною України, яка відповідає б умовам сьогодення та принципам військового управління держав – членів НАТО.

Мета статті – на основі аналізу комплексу викликів та загроз національним інтересам України, чинної системи протидії цим загрозам надати визначення та запропонувати перспективну модель організації оборони України.

Аналіз існуючої системи протидії загрозам національним інтересам України та шляхи її вдосконалення. Аналіз поняття «оборона держави» приводить до висновку, що весь комплекс заходів з підготовки держави до оборони та її захисту перебуває в прямій залежності від напрямів та рівнів ескалації загроз національним інтересам.

На наш погляд, за досвідом протистояння гібридним загрозам РФ, весь комплекс викликів та загроз національним інтересам держави (та заходи протидії їм) доцільно об'єднати в чотири блоки, як зображено на *рисунку 1*.

Проводячи аналіз сфер викликів та загроз національним інтересам держави, можна визначити й напрями протидії їм.

Напрямок перший: відстоювання економічних, енергетичних, фінансових, транспортних та інших національних інтересів держави в геоeкономічному просторі. Тобто захист національних інтересів держави дипломатичними, політичними, юридичними та іншими несиловими методами та участь у міжнародних правових, торговельних, фінансових та інших організаціях залишається

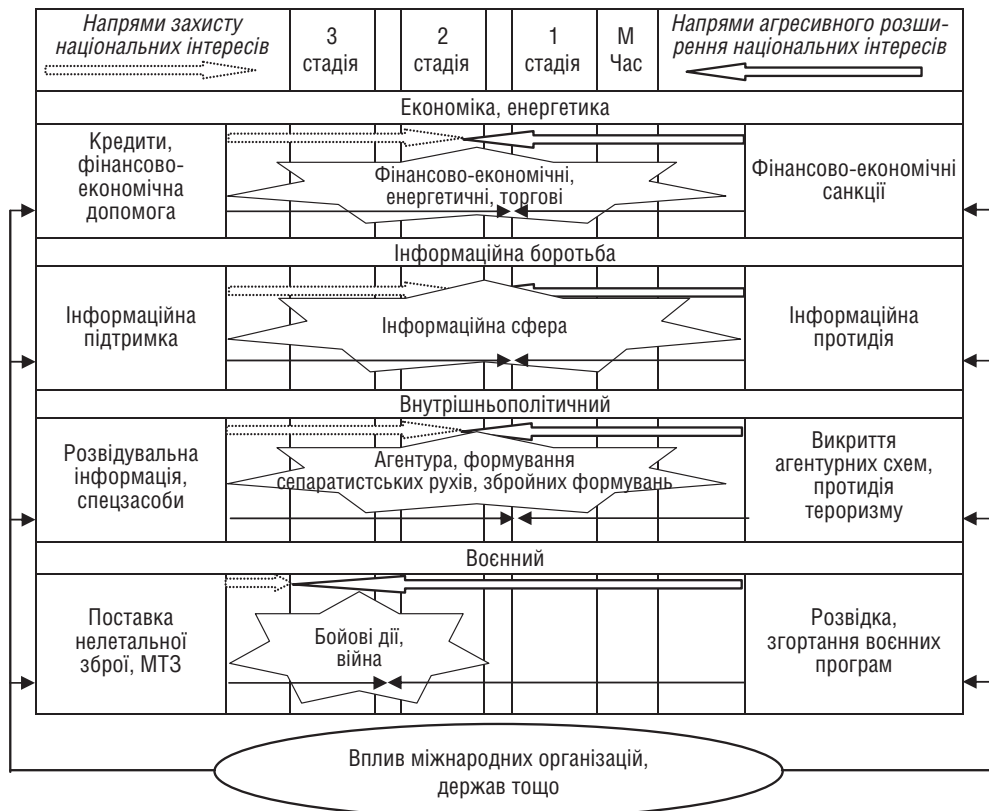


Рис. 1. Основні напрями протистояння та протидії агресору

найбільш цивілізованим та перспективним напрямом розв'язання протиріч між державами (групами держав) у геоеконічному просторі.

Напрямок другий: боротьба та відстоювання національних інтересів України в інформаційному просторі.

А. Ілларіонов, колишній радник В. Путіна, науковий співробітник Інституту Катона (Вашингтон, США) вважає сучасну інформаційну боротьбу «Четвертою світовою війною» та стверджує: «Інформаційна війна – перша тотальна світова війна. І в Першій світовій, і в Другій світовій, і в так званій Третій світовій (Холодній) війнах були чітко окреслені театри воєнних дій, фронти, фланги, тили. ...Через свої іманентні якості інформація має властивість поширюватися, не зважаючи на кордони й визначені обмеження. Тому інформаційна війна не має ні тилу, ні флангів. Фронти інформаційної війни можуть пролягати будь-де» [5].

Цілями інформаційної боротьби, як правило, є досягнення нейтралітету однієї частини населення та отримання політичної підтримки іншої; мобілізація своїх прибічників; демобілізація противників та виведення опонентів і тих, хто здатен протистояти інформаційній агресії, за межі інформаційного поля бою.

Без підкріплення інформаційної діяльності держави практичними заходами поширення інформації будь-якого змісту через певний час призводить до зниження

довіри до неї та зворотного ефекту, посилюючи позиції противника в інформаційній війні.

Не таємниця, що східні та південні регіони України завжди були й залишаються більш «лояльними» до політики Російської Федерації в Україні. Населення цих регіонів є споживачем інформаційного продукту, що поширюється російськими засобами масової інформації, тобто зазнає впливу в інформаційній сфері (другий блок). Водночас український інформаційний продукт у цих регіонах представлений у дуже обмеженому обсязі. Саме це через вплив російського (кремлівського) нарративу на підсвідомість населення створює стійке відчуття в останнього «братської опіки», не зважаючи на наявні численні факти протилежного.

З 2017 р. Національний інститут стратегічних досліджень за підтримки Центру інформації та документації НАТО в Україні та ініціативи громадської організації «Центр міжнародної безпеки» проводить дослідження щодо зміни безпекової ситуації в різних регіонах України, створення на основі отриманої інформації карти ризиків для кожного з них та вироблення рекомендацій щодо адекватної відповіді на актуальні загрози [6–7].

Аналіз, проведений у процесі цих досліджень, показав, що адекватними відповідями на загрози національним інтересам України та їх відстоювання в інформаційному просторі, крім звичайного збільшення частки українського інформаційного ресурсу, можуть бути:

- створення якісного інформаційного контенту, спрямованого на нівелювання російського інформаційного поля, передусім у соціальних мережах та на регіональних Інтернет-ресурсах;

- створення альтернативних офіційним каналам інформування центральних органів влади про реальний стан справ у регіонах (наприклад через громадські мережі, консультативні наради тощо) з метою недопущення дезінформування про реальне становище;

- реалізація національної медіа-кампанії для висвітлення в доступній формі завдань та досягнень проведених у країні реформ (поліції, освіти, пенсійного забезпечення, медичної служби тощо) [6].

До того ж, доцільно здійснити кроки з удосконалення регіонального інформаційного простору за рахунок імплементації та подальшої підтримки (у форматі надання грантової допомоги) незалежних мас-медіа. Вони мають, з одного боку, висвітлювати актуальні питання життя регіонів, її конкретних частин (на це є попит у цільової аудиторії), а з другого – сприяти інформаційній підтримці державного курсу (в цьому є інтерес центральних органів влади) [7].

Напрямок третій: внутрішня безпека держави. Загрози внутрішній безпеці держави мають як внутрішні, так і зовнішні джерела, взаємозалежні й тісно пов'язані між собою.

Держава-агресор завжди активно застосовуватиме комплекс «асиметричних» засобів дестабілізації внутріполітичної ситуації та намагатиметься обмежити або нейтралізувати вплив держави-суперника на соціальні, економічні та інші внутрішньополітичні процеси, використовуючи результати протистояння національних інтересів в економічній та інформаційній сферах (перший та другий напрями).

Дестабілізація внутрішньополітичної ситуації, розгортання розвідувально-диверсійної мережі, дискредитація керівників чинної влади, підтримка антидержавних сил і рухів агресором з метою впливу на систему державного управління та інші агресивні дії держави-агресора створюють умови для застосування воєнної сили та розгортання військового конфлікту або війни з метою встановлення повного контролю над державою-противником. Одним з основних завдань усіх органів державної влади та правоохоронних органів є, зокрема, своєчасне виявлення намірів втручання у внутрішні справи держави та нейтралізація будь-яких намірів противника щодо дестабілізації внутрішньополітичної ситуації в державі.

Напрямок четвертий: відбиття воєнної агресії, захист територіальної цілісності держави.

Збройна агресія держави-агресора, як правило, є силовим продовженням боротьби за свої національні інтереси, мета якої не досягнута застосуванням «м'якої сили», засобами й методами трьох попередніх блоків.

Однією з основних умов вторгнення збройних угруповань на територію іншої держави та окупації певних регіонів цієї держави є підтримка агресора більшістю

населення цих регіонів. Відсутність такої підтримки неможливе обґрунтування окупації з погляду міжнародного права, виключає можливість створення органів місцевого самоврядування, які діяли б в інтересах держави-агресора, та потребує надзвичайних заходів для підтримання правопорядку на окупованих територіях, боротьби з партизанським рухом тощо.

Боротьба за відстоювання своїх національних інтересів між державами (групами держав), як правило, зачіпає інтереси світової спільноти та не може залишатися без реакції міжнародних організацій або третіх держав. Відповідно до Статуту ООН та міжнародного права, третя сторона може підтримувати або діяти в інтересах однієї сторони конфлікту та протистояти агресивним діям іншої. Своєчасне й активне втручання в протистояння сторін з боку міжнародних організацій (третьої сторони) може не допустити доведення двостороннього конфлікту до застосування воєнної сили та завершувати розв'язання проблем на дипломатичному рівні [8–9]. Зацікавленість міжнародних організацій або третіх держав у підтримці сторін військових конфліктів активно проявляється до початку негативного впливу на їхні національні інтереси.

Водночас професор Чиказького університету Г. Моргентау в середині ХХ ст. підкреслював, що «зовнішня політика, яка спрямовується універсальними моральними принципами і відкидає національний інтерес на задній план, є в умовах сучасної політики і військової справи політикою національного самогубства – дійсного чи потенційного» [10]. Саме тому в процесі реалізації національної політики (зовнішньої чи внутрішньої) слід виходити передусім з власних національних інтересів, хоча й з використанням міжнародних інструментів, норм та правил, підлаштовуючи (інтерпретуючи) їх на свою користь. Підтвердженням цієї тези є промова міністра закордонних справ і прем'єр-міністра (1855–1858; 1859–1865) Великої Британії віконта Генрі Джона Темпла Пальмерстона (1784–1865) в англійській палаті громад (1 березня 1848 р.), яку він виголосив під час обговорення в парламенті британської зовнішньої політики: «У нас немає вічних союзників і в нас немає постійних ворогів; вічні і постійні наші інтереси. Наш обов'язок – захищати ці інтереси» [11]. Це висловлювання згодом використовувалося з певними інтерпретаціями різними політиками, як от Вінстон Черчилль, та й наразі є підґрунтям зовнішньої політики провідних країн світу.

Аналіз агресії РФ проти України підтверджує, що стратегічне керівництво держави-агресора з усіх сфер функціонування держави формує чотири основні стратегічні напрями агресії (протистояння, впливу). Дії противника чітко сплановані, тісно узгоджені між собою та об'єднані в єдиному інформаційному полі. Управління такими процесами здійснюється під централізованим стратегічним керівництвом Кремля. Наприклад, будь-які заходи блокування торговельних зв'язків призводять до негайної реакції та активізації інформаційних заходів,

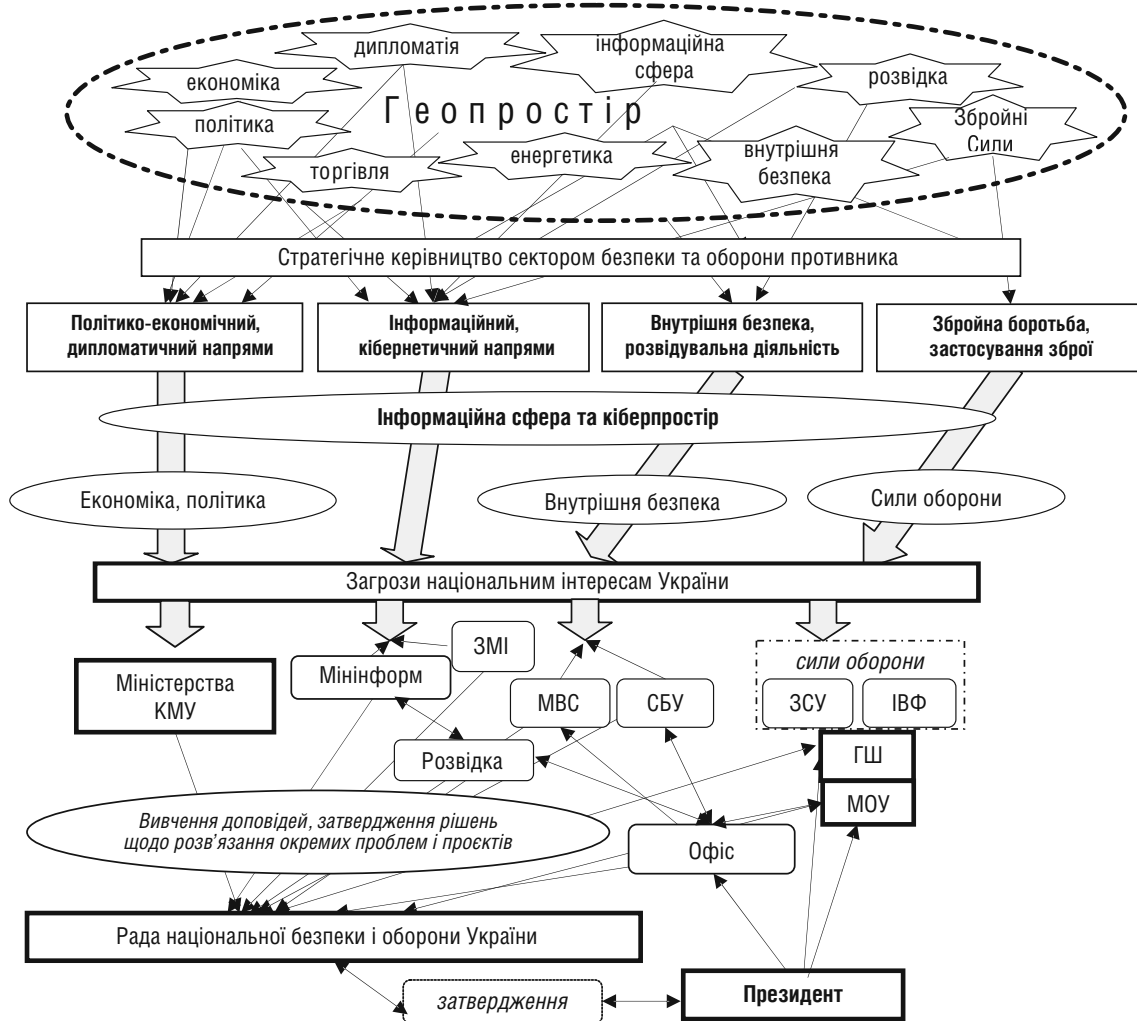


Рис. 2 . Чинна система протидії загрозам

корегуються заходами фінансово-економічної сфери та дипломатичною підтримкою тощо.

В Україні ж протидія цим гібридним загрозам здійснюється розрізненими діями органів державної влади, кожен з яких приймає автономні рішення, котрі лише інколи узгоджуються між собою. Схематично організація протидії загрозам зображена на *рисунок 2*.

Як можна побачити, чинна система протидії загрозам, підготовки пропозицій та розробки рішень РНБОУ Президентові України надзвичайно складна, заплутана й неузгоджена. Відповідні проекти нормативно-правових актів, як правило, розробляються центральними або іншими органами виконавчої влади, проходячи процедури так званого «внутрішнього» та «зовнішнього» погодження, після цього проводиться їх права експертиза Міністром, далі вони надсилаються до Секретаріату Кабміну, де проходять фахову та юридичну експертизи. Лише після цього зазначені нормативно-правові акти розглядаються на Урядовому комітеті, потім – на засіданні Уряду й надсилаються до Офісу Президента.

Ми тут прописали лише механізми підготовки рішень Президента України, котрі тривають упродовж місяців. Саме це призводить до втрати дорогоцінного часу на адекватну відповідь на кожен загрозу національним інтересам України, тобто рішення стратегічного керівництва сектору безпеки і оборони зазвичай розробляються *post factum*, уже після здійснених агресивних дій з боку Російської Федерації.

На наш погляд, прийняття рішень та виконання завдань Президентом та РНБОУ в існуючій моделі організації оборони України щодо формування державної політики, керівництва, координації та контролю діяльності сектору безпеки та оборони держави не ефективне. Тому чинна модель організації оборони України потребує вдосконалення та приведення у відповідність до реальних умов безпекового середовища.

Проведений аналіз показує, що визначення «перспективної моделі організації оборони держави» не існує, тому пропонуємо такий варіант:

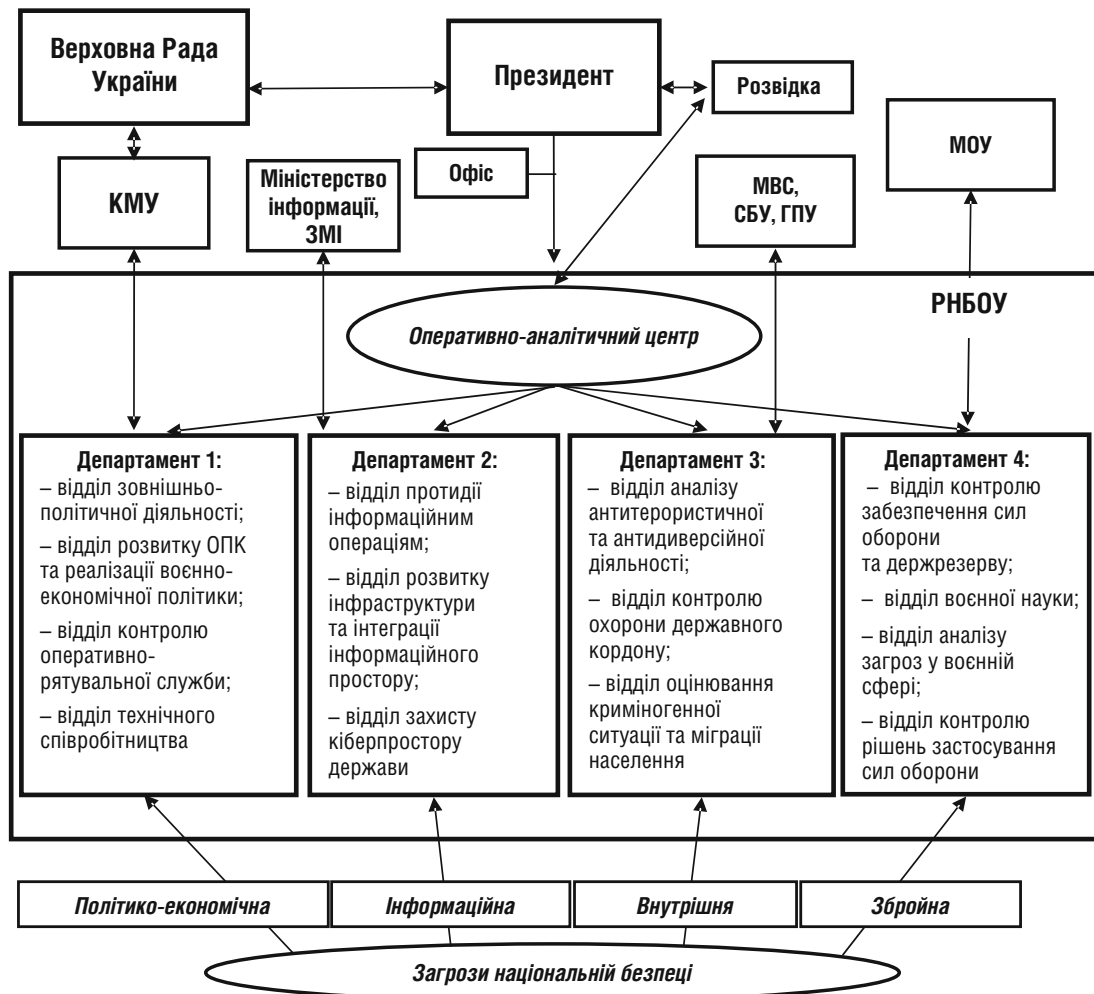


Рис. 3. Перспективна модель організації оборони України (варіант)

«Перспективна модель організації оборони – проект системи реалізації інтегрованої сукупності заходів сектору безпеки та оборони щодо підготовки держави до оборони, відбиття агресії або нейтралізації воєнного конфлікту».

У наведеному варіанті визначення «організація оборони держави» розглядається як комплекс взаємопов'язаних, взаємозалежних заходів сектору безпеки та оборони, встановлених статтею 3 Закону України «Про оборону України».

«Модель» пропонується розглядати як проект системи реалізації такого комплексу інтегрованих заходів, що виконується персоналом сектору безпеки та оборони з метою підготовки держави до оборони та відбиття агресії або протидії воєнному конфлікту.

Розробляючи перспективну модель організації оборони держави, автори спиралися на основні принципи організаційної структуризації: принцип мети, принцип адаптивності, принцип повної координації, принцип поєднання централізації та децентралізації, принцип мінімуму складності, принцип взаємної узгодженості вертикалі й горизонталі, принцип діапазону контролю та інші.

Аналізуючи вимоги законодавчих актів та методологічних підходів до розробки сучасної моделі організації оборони, на наш погляд, доцільно запропонувати перспективну модель організації оборони України, зображену на *рисунку 3*.

Президент України, відповідно до Конституції України, відповідає за функціонування Сектору безпеки і оборони та очолює РНБОУ.

Систему керівництва організацією оборони держави слід розглядати за напрямками реальних загроз у воєнній сфері.

За основу принципу адаптивності взято здатність адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі, який на сьогодні є основним в організації оборони держави.

Російська агресія проти України є основною причиною змін у безпековому середовищі. Її аналіз чітко вказує на чотири основні складові. Ці напрями детально висвітлені на *рисунках 1, 2*.

Ефективна протидія основним таким напрямкам загроз у воєнній сфері можлива лише за умови створення такої структури системи управління, завдання якої

концентруватимуться в чотирьох виконавчих органах (департаментів РНБОУ).

Водночас відповідно до Указу Президента України № 764/2019 від 18 жовтня 2019 р. структура апарату РНБОУ складається з 22 служб, майже половина з яких займаються її забезпеченням. На наш погляд, існуюча структура апарату РНБОУ переобтяжена, що знижує ефективність її роботи як координаційного органу з питань національної безпеки та оборони при Президентові України.

Тому пропонується формування чотирьох департаментів:

перший – група завдань, які організують протистояння у «м'якій війні» (сфери економіки, енергетики, політики, дипломатії, торгівлі тощо);

другий – група завдань, що організують ведення інформаційної боротьби та кіберзахисту;

третій – завдання аналізу та організації внутрішньої безпеки держави.

четвертий – завдання, пов'язані з організацією застосування сил оборони та ведення воєнних дій.

Застосовуючи принцип взаємної узгодженості вертикалі й горизонталі організаційної структуризації для оперативного аналізу ситуацій, організації взаємодії та координації виконання завдань між напрямками протидії та для розробки проектів рішень Президента України повинен діяти Оперативно-аналітичний центр (наразі це – Головний ситуаційний центр при РНБОУ).

Доцільно, щоб склад персоналу департаментів РНБОУ надавали відповідні державні структури (органи державної влади) і затверджував секретар РНБОУ.

Департаменти повинні організувати свою роботу в тісній взаємодії з державними структурами, діяльність яких вони спрямовують. Попередньо узгоджені пропозиції департаменти представлятимуть в Оперативно-аналітичному центрі в процесі розробки пропозицій до рішень РНБОУ або пропозицій Президентові України.

Структура функціонування Оперативно-аналітичного центру та департаментів відповідає принципу централізації та децентралізації управління.

У моделі, що пропонується, також визначається роль і місце зовнішньої розвідки: вона підпорядковується безпосередньо Президенту України, а визначену інформацію надає до Оперативно-аналітичного центру, водночас від нього ж отримує відповідні пропозиції.

Висновки

Існуюча модель організації оборони України має низку суттєвих недоліків, які не дають змогу РНБОУ своєчасно реагувати на зміни в безпековому середовищі, розробляти відповідні пропозиції до рішень Президента України та повною мірою виконувати функції й завдання, покладені на неї Конституцією та законами України.

Основною особливістю безпекового середовища у XXI ст. є протистояння держав (груп держав, воєнно-політичних блоків та союзів) за чотирма основними напрямками – політичного, фінансово-економічного, енергетичного тощо («м'яка війна»); інформаційного; внутрішньої безпеки; військового протистояння.

Модель організації оборони України може бути ефективною за умови формування її структури відповідно до напрямів основних загроз національним інтересам у безпековому середовищі.

Надалі надані пропозиції можуть бути реалізовані в плані оборони України, що нині розробляється, в тому числі й авторами даної статті.

Перелік літератури

1. Закону України «Про оборону України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>, дата звернення 27.10.2019.

2. Закон України «Про національну безпеку України» // Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 31. – Ст. 241 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.

5. *Илларионов А.* Вызовы информационной войны для свободного общества и возможная контрстратегия : Выступление на XIX Форуме Открытого Общества Эстонии. Таллинн, 18 сентября 2014 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://aillarionov.livejournal.com/735489.html>.

6. Паспорт безпеки України: підсумки та рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://intsecurity.org/Pasport_bezpeky_Ukrainy.pdf.

7. Український фронт: виклики Закарпаття та Причорномор'я : Матеріали дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://intsecurity.org/UAFrontier_UA_EN.pdf.

8. *Гроций Гуго.* О праве войны и мира : три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Г. Гроций ; пер. А. Л. Саккетти. – М. : Ладомир, 1994. – 868 с. – ISBN 5-86218-149-0.

9. *Задорожній О. В.* Гаазькі конвенції з міжнародного гуманітарного права // Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. – К. : Знання України, 2004. – Т. 1. – 760 с. – ISBN 966-316-039-X.

10. *Morgenthau H.* Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace / H. Morgenthau. – N-Y. : Knopf, 1967. – 489 p.

11. Treaty of Adrianople – charges against Viscount Palmerston. HC Deb 01 March 1848 vol. 97 cc66-123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1848/mar/01/treaty-of-adrianople-charges-against>.