

Фролов В. С., к.військ.н, с.н.с.;  
Саганюк Ф. В., к.ю.н., доцент

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

## Системний підхід до реалізації оборонної реформи в Україні

**Резюме.** Розглянуто варіанти сучасних підходів щодо впровадження в ході проведення оборонної реформи в Україні оперативних стандартів, прийнятих в арміях держав-членів НАТО.

**Ключові слова:** оборонна реформа; сили оборони; оперативні стандарти; структура збройних сил.

**Постановка проблеми.** Оборонна реформа, яка реалізується в Україні, має за мету набуття та підтримання силами оборони необхідного рівня бойової готовності та здатності до виконання завдань оборони держави та ефективного реагування на воєнні загрози за принципами і стандартами НАТО.

Основними дороговказами у цій справі, крім Конституції України та Законів України, у тому числі “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” від 18 січня 2018 року № 2268-VIII, Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини України, залишається Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічний оборонний бюлетень України та План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016 - 2020 роках (Дорожня карта оборонної реформи).

Основою воєнно-політичної концепції України, як визначено цими концептуальними документами, є поглиблення співпраці з воєнно-політичним блоком НАТО з метою набуття членства у цій організації та забезпечення інтеграції у європейський простір із перспективою набуття членства в Європейському Союзі.

Міністр оборони України генерал-армії С. Полторак у цьому контексті наголосив, що “подальше зміцнення обороноздатності України можливе лише через упровадження радикальних змін”, і що розпочата оборонна реформа безпрецедентна за масштабом та амбіціями в історії нашого війська набула необхідного темпу та є незворотною [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дорожньою картою реформування системи оборони держави, тобто Планом дій щодо її впровадження, визначена певна послідовність та строки досягнення стратегічних і оперативних цілей, які визначені Стратегічним оборонним

бюлетенем України та згаданим Планом дій. Необхідність та методичні рекомендації щодо проведення глибокої оборонної реформи в Україні, яка б була орієнтована на впровадження в секторі безпеки і оборони України принципів та стандартів НАТО, досліджені певною мірою в роботах відомих українських вчених, зокрема: В. П. Горбуліна, І. С. Руснака, В. Ю. Богдановича, В. М. Семенченка, О. Мельника та інших [2-4].

У доповідях та виступах Міністра оборони України С. Полторака, начальника Генерального штабу Збройних Сил України В. Муженка акцентується увага на необхідності проведення системних реформ у сфері оборони, для чого здійснюється комплекс заходів щодо наближення функціонування Збройних Сил України до принципів й стандартів армій держав-членів НАТО.

Фахівцями науково-дослідних установ Збройних Сил та Міністерства оборони України, у тісній взаємодії з радниками та представниками армій держав-членів НАТО, розробляються науково обґрунтовані пропозиції щодо систематизації цих заходів оборонної реформи в Україні та застосування сучасних науково-методичних підходів. Водночас вказана робота потребує більш ґрунтовного її вивчення та вдосконалення.

**Метою статті** є пошук та обґрунтування пропозицій щодо більш системного підходу до планування, організації та проведення оборонної реформи в Україні, підвищення її ефективності.

**Викладення основного матеріалу.** Реалізація положень згаданих вище концептуальних документів, як визначено Планом дій, вважається запорукою досягнення очікуваного результату від впровадження оборонної реформи щодо створення за принципами та стандартами, прийнятими в державах-членах НАТО, ефективних, мобільних, оснащених сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою сил

оборони зразка 2020 року, здатних гарантовано забезпечити оборону держави та адекватно реагувати на воєнні загрози національній безпеці України, раціонально використовуючи при цьому наявний потенціал та ресурси.

Аналіз цих концептуальних документів показує, що в Україні організована та функціонує певна система виконання запланованих заходів, визначених Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій. Загальний моніторинг ефективності цих заходів із впровадження оборонної реформи здійснює Рада національної безпеки і оборони України. Безпосередню координацію, моніторинг та оцінювання оборонної реформи здійснює

Комітет реформ Міністерства оборони України, як дорадчий орган під головуванням Міністра оборони. Комітет займається координацією, моніторингом та оцінюванням оборонної реформи. До нього крім представників Міністерства оборони та Збройних Сил України входять радники від держав-членів НАТО, народні депутати, волонтери та представники організацій громадянського суспільства, про що йдеться в інформації Комітету [5].

Комітет реформ, як наведено там само, опікується втіленням в життя п'яти стратегічних цілей, визначених Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій, тобто Дорожньою картою оборонної реформи (рис. 1).



**Рис. 1. Стратегічні цілі оборонної реформи**

За кожною із зазначених стратегічних цілей в Комітеті реформ визначений окремий відповідальний підкомітет, а за оперативні – окрема робоча група. Вони працюють самостійно, аналізують можливі варіанти досягнення стратегічних цілей та пропонують доречні зміни до національної нормативно-правової бази, доктринальних документів, системи підготовки та управління військами, організаційної структури органів безпеки і оборони, інфраструктури тощо.

Наряду з позитивними досягненнями Комітету реформ тут, є ряд прорахунків, які істотно знижують ефективність його роботи.

*По-перше*, Планом дій щодо впровадження оборонної реформи заходи для кожної стратегічної та оперативної цілей сплановані окремо без врахування їх взаємозалежності та більш логічної послідовності досягнення. Наприклад, робоча група, яка опікується виконанням заходів з досягнення оперативної цілі 1.2 та виконання завдання 1.2.3 щодо розроблення Директиви

ГШ Збройних Сил України “Про структуру, склад пунктів управління Збройних Сил України в особливий період та організацію роботи оперативного складу на них”, вивчає й аналізує апробацію проекту ГОУ ГШ ЗСУ у *першому півріччі 2016 року в ході заходів оперативної підготовки*. Тим часом вивчення та аналіз виконання заходів щодо досягнення оперативної цілі 1.3 та виконання завдання 1.3.2 щодо переведення органів військового управління Збройних Сил України на нову організаційно-штатну структуру з урахуванням принципів побудови та функціонування аналогічних органів військового управління збройних сил держав-членів НАТО здійснюється іншою робочою групою до *30 грудня 2019 року*.

За Планом дій спочатку має створюватися структура пунктів управління, розроблятися функції та завдання елементів цих пунктів, а тоді протягом двох років має впроваджуватися організаційно-штатна структура J-штабів, алгоритм функціонування

яких принципово відрізняється від нинішніх у ЗС України. Така організація роботи, представляється не зовсім логічною і ефективною.

*По-друге*, доктринальні документи, що регламентують підготовку та застосування угруповань військ Збройних Сил України за принципами та стандартами НАТО заплановано розробити до 2020 року. Однак, тут виникає питання, на базі яких теоретичних засад реформувати військово освіту; як, де і коли готувати необхідний персонал для управління військами у складі J-штабів, що сплановано сформувати за стандартами НАТО до кінця 2019 року? Ці питання не вирішені.

*По-третє*, аналіз організації виконання Плану дій щодо впровадження оборонної реформи в Україні виявляє і низку інших проблем, які істотно впливають на своєчасне досягнення визначених стратегічних і оперативних цілей. Вони так само потребують свого розв'язання. Для цього доречно переглянути методики реалізації Дорожньої карти, що використовуються нині.

Найбільш прийнятним варіантом тут може бути застосування *системного підходу* до організації виконання заходів Плану дій.

Енциклопедичні джерела визначають цей підхід як напрям у спеціальній методології науки, завданням якого є розроблення методів дослідження й конструювання складних за організацією об'єктів як систем. Він спрямований на розкриття цілісності об'єктів, виявлення в них

різноманітних типів зв'язків та зведення їх у єдину теоретичну картину [6].

Більш сучасне тлумачення цього терміну наведене в іншому інформаційному виданні, у якому зазначено, що "системний підхід (англ. *Systems thinking* – системне мислення) – напрям методології досліджень, який полягає в дослідженні об'єкта як цілісної множини елементів у сукупності відношень і зв'язків між ними, тобто розгляд об'єкта як моделі системи" [7].

За вихідні дані для застосування такого системного підходу так само використовуються й певні поняття, які можна вжити і в оборонній реформі в Україні. Застосовуючи системний підхід щодо організації досягнення визначених цілей, доречно інтегрувати наявні теоретичні поняття та визначення у системі оборони України, наприклад, як наведено у табл. 1.

Розглядаючи Збройні Сили України та інші складові сил оборони (СО) як систему, та застосовуючи структурно-функціональний аналіз як складову системного підходу, постає необхідність формування елементів (складових) цієї системи та визначення їх функцій, завдань і параметрів. За підсумками структурно-функціонального аналізу тут формується модель (конфігурація) цієї системи Збройних Сил України і СО та можливість визначати кількісно-якісний склад їх компонентів, розмежовувати функції, так само підтримувати оптимальний стан самої системи й ефективно адаптувати її до змін воєнно-стратегічної обстановки.

Таблиця 1

**Варіант системного підходу до термінології в оборонній реформі**

Терміни	Визначення	Варіант інтеграції в ЗСУ
<i>Система</i>	Сукупність елементів та зв'язків між ними	Сектор безпеки і оборони (СБО), МО, ЗСУ, які складаються з видів, родів військ, органів військового управління, систем забезпечення, закладів військової освіти та науки тощо
<i>Структура</i>	Спосіб взаємодії елементів системи за допомогою певних зв'язків	Спосіб взаємодії складових СБО, МО, ЗСУ, інших складових сил оборони у відповідності до встановлених законом зв'язків між собою
<i>Процес</i>	Динамічна зміна системи в часі	Динамічні зміни СБО, МО, ЗСУ під впливом змін воєнно-політичної ситуації, ескалації загроз воєнного характеру, розвитку воєнного мистецтва, ОПК
<i>Функція</i>	Робота елемента в системі	Діяльність складових системи тісно пов'язаних між собою в ході виконання спільного завдання – оборони України та захисту її територіальної цілісності
<i>Стан</i>	Відношення системи до інших елементів	Місце та роль складових системи в діяльності державних органів влади, міжнародних та інших договорних сторін тощо

Досягнення сумісності структур Збройних Сил України та армій держав-членів НАТО має бути базовою домінантою для оборонної реформи в Україні за принципами та стандартами НАТО, так само і для досягнення стратегічних цілей, визначених

Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій.

Суттєвими проблемами, що виникли при плануванні та в ході здійснення заходів згаданого Плану дій є і труднощі в розумінні реформаторами змісту теоретичних основ

стратегічних й оперативних цілей, що визначені Стратегічним оборонним бюлетенем та Планом дій. При цьому потрібно враховувати те, що організація військового управління за стандартами НАТО істотно відрізняється від прийнятої у Збройних Силах України, у першу чергу організаційно-штатною структурою штабів усіх рівнів. Зокрема, в основу структури об'єднаного штабу “*Joint staff*” покладено розподіл структур штабу за функціональним принципом [8]. Функції штабу щодо обліку, переміщення, організації всебічного забезпечення особового складу віднесені до основних завдань відділу J-1.

На відділ J-3 покладаються завдання з планування та управління поточними операціями. До складу цього відділу входять секції планування, оперативного забезпечення (без розвідки та завдань спеціального матеріально-технічного забезпечення), вогневого ураження, обробки та налізу ведення поточної операції.

На відділ J-4 покладаються функції матеріально-технічного забезпечення військ (сил), у тому числі й спеціальне забезпечення видів оперативного забезпечення (інженерних військ, РХБЗ, РЕБ тощо).

Відділ J-5 на тактичному рівні має функції військово-цивільного співробітництва, який відповідає за планування гуманітарних операцій, контакти з місцевим населенням та органами влади, надає допомогу у відновленні органів місцевого самоврядування, медичному забезпеченні населення, ліквідації наслідків ведення бойових дій тощо.

На оперативному рівні на департаменти штабів J-5 покладаються функції перспективного планування операцій. Причому, у складі згаданих відділів J-3 та інших, персонал виконує завдання на постійній основі.

Іншою особливістю структури штабів оперативного рівня та й вищих є наявність департаменту J-7, на який покладаються завдання з розроблення, коригування, уточнення та затвердження керівних документів, що визначають порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) збройних сил, що передбачено доктринальними документами [8].

Причому в доктринальних документах збройних сил держав-членів НАТО, що визначають порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) створення будь-яких *тимчасових* угруповань

військ (сил) у ході ведення бойових дій не передбачено. Організаційно-штатні структури об'єднань, з'єднань чи військових підрозділів, система управління ними у різних видах операцій, створюються у мирний час на основі прийнятих методів, способів їх підготовки та застосування. Теоретичні основи воєнного мистецтва та практичний досвід, набутий в ході навчань та воєнних конфліктів, закладаються у програми підготовки офіцерського складу у ВВНЗ та тематику оперативної і бойової підготовки військ (сил).

Сучасна теорія воєнного мистецтва тлумачить визначення пункту управління як структуру, на базі якої розгортається штаб бригади, корпусу, армії чи іншого угруповання військ (сил). А командний пункт призначений для управління конкретним угрупованням військ. Він створюється для розгортання штабу *штатного* об'єднання, з'єднання чи військової частини. Організація військового управління “*вахтовим*” способом теорією воєнного мистецтва НАТО не передбачена і в іноземних арміях не практикується.

Тут доречно так само враховувати те, що штаби радянського зразка для організації пунктів управління реформуються відповідно до їх структур. Більшість офіцерського складу знаходяться на робочих місцях на пунктах управління не за своїми штатними посадами мирного часу. А персонал об'єднаних штабів, сформованих відповідно до стандартів НАТО, продовжує управління військами на штатних посадах мирного часу, оскільки структура їх пунктів управління формуються відповідно до організаційно-штатної структури штабів. Цей персонал виконує свої обов'язки незалежно від місця розгортання штабу. Не усвідомивши цього і не гармонізувавши в Україні наявну військову термінологію, що прийнята в арміях держав-членів НАТО, будуть допускатися певні неточності та недоречності, що приводитиме до суттєвих помилок в ході розроблення методологічних основ підготовки і застосування сил оборони, наближення їх до принципів та стандартів НАТО, так само до втрати логічної послідовності в реалізації запланованих заходів оборонної реформи в Україні.

При цьому необхідно враховувати, що структура, наприклад збройних сил США, як й інших армій держав-членів НАТО, сформована відповідно до визначених їхніми доктринальними документами *рівнів війни*, що базуються на досягненнях сучасної теорії воєнного мистецтва.

Кожному рівню (стратегічному, оперативному і тактичному) відповідають певні організаційно-штатні структури військ (сил) збройних сил та система управління ними, розроблені форми, методи та способи їх підготовки і застосування. Разом з цим їхніми

керівними документами передбачається можливість коригування оперативного та бойового складу об'єднань, з'єднань і військових частин відповідно до замислу операцій та визначених їм завдань (табл. 2).

Таблиця 2

**Порівняльна таблиця структур збройних сил США та ЗС України**

Структура збройних сил США	Структура ЗС України
<i>Стратегічний (оперативно-стратегічний) рівень</i>	
Об'єднаний Комітет Начальників Штабів	Генеральний Штаб ЗС України
Види ЗС США; Корпус МП; БО США	Види ЗС України, ДШВ
Регіональні Командування США (6)	ООШ, Оперативні Командування
Функціональні Командування США (4)	Сили СпО
<i>Оперативний (оперативно-тактичний) рівень</i>	
Армії США (15)	<i>немає</i>
Армійські корпуси	У СВ – <i>немає</i> ( у ПС – ПБК)
<i>Тактичний рівень</i>	
Дивізії ( <i>іноді – ОТР, до 16 тис. в/л.</i> )	<i>немає</i>
Бригади ( <i>окремі батальйони</i> )	Бригади ( <i>лінійні батальйони</i> )

Як видно з табл. 2, структура Збройних Сил України, а відтак і доктринальні документи, що визначають порядок їх підготовки та застосування, мають істотні відмінності й особливості у порівнянні з прийнятими в арміях держав-членів НАТО. Відсутність певних оперативно-стратегічних та оперативно-тактичних елементів у структурі Збройних Сил України не відповідає вимогам сучасної теорії воєнного мистецтва і унеможливує досягнення стратегічних та оперативних цілей, що визначені Стратегічним оборонним бюлетенем України і Планом дій щодо впровадження оборонної реформи.

**Висновки.** Масштаби сучасних воєнних загроз Україні з боку РФ вимагають приведення системи оборони держави до вимог воєнного мистецтва та світового досвіду. У зв'язку з дослідженим доцільно:

1. Підвищити ефективність планування та організації виконання заходів щодо досягнення цілей оборонної реформи шляхом підвищення спроможності ретельно підбраного та добре підготовленого теоретично персоналу, який досконало має знати особливості теорії воєнного мистецтва, які прийняті у збройних силах держав-членів НАТО.

2. Структура Збройних Сил України та інших складових сил оборони має бути основою для планування й здійснення оборонної реформи. Впровадження у них основних вимог доктринальних документів щодо підготовки та застосування угруповань військ (сил), досягнення сумісності системи

управління військами за принципами та стандартами армій держав-членів НАТО можливе лише за умови створення адекватних таких структур в Україні.

3. Розроблення доктринальних документів, що визначають порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) Збройних Сил України та інших складових сил оборони доречно після адаптації в Україні відповідного понятійного апарату, що застосовується в арміях держав-членів НАТО.

4. Сформувати в структурі Генерального штабу ЗС України підрозділ на кшталт “J-7” з функцією розроблення та корегування керівних документів, що мають визначати порядок підготовки та застосування угруповань військ (сил) видів та родів військ (сил) Збройних Сил України.

5. В основу роботи керівного складу Міністерства оборони України, Комітету реформ, командування Збройних Сил України щодо реалізації оборонної реформи доречно покласти методологію системного підходу.

**Напрямок подальших досліджень.** Для досягнення визначених цілей оборонної реформи в Україні потрібно вдосконалити методіку та способи її реалізації, наблизити усі компоненти, що підлягають реформуванню до структур та моделей, прийнятих в арміях держав-членів НАТО для забезпечення більш ефективного виконання покладених на них завдань в сучасних безпекових умовах щодо оборони держави від агресора.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Оборонна реформа – безпрецедентна за

- масштабом і є незворотною. URL: [http:// www.mil.gov.ua/dlya-zmi/vistupi-ta-intervyu/2017/08/27/oboronna-reforma-bezprecedentna-za-masshtabom-i-e-nezvorotnoyu/](http://www.mil.gov.ua/dlya-zmi/vistupi-ta-intervyu/2017/08/27/oboronna-reforma-bezprecedentna-za-masshtabom-i-e-nezvorotnoyu/)
2. Горбулін В. П. Досягнення й проблемні питання оборонної реформи. URL: [http:// old.niss.gov.ua/book/Vlasyuk\\_mon/07.pdf](http://old.niss.gov.ua/book/Vlasyuk_mon/07.pdf)
  3. Руснак І. С. Підсумки і перспективи оборонної реформи: лекція. URL: [http:// www.mil.gov.ua/news/2018/02/14/pershij-zastupnik-ministra-oboroni-ukraini-vistupiv-iz-lekcziyu-u-nouu-pro-pidsumki-i-perspektivi-oboronnoi-reformi/](http://www.mil.gov.ua/news/2018/02/14/pershij-zastupnik-ministra-oboroni-ukraini-vistupiv-iz-lekcziyu-u-nouu-pro-pidsumki-i-perspektivi-oboronnoi-reformi/)
  4. Мельник О. Оборонна реформа: певні успіхи, непевні перспективи. URL: [http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/NSD115\\_ukr\\_7.pdf](http://old.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD115_ukr_7.pdf)
  5. Комітет реформ. URL: <https://defense-reforms.in.ua/reforms-committee>.
  6. Українська енциклопедія. URL: [http://leksika.com.ua/16540302/ure/sistemniy\\_pidhid](http://leksika.com.ua/16540302/ure/sistemniy_pidhid).
  7. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
  8. Польовий статут сухопутних військ США FM 1.02. URL: <http://cdm16635.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p16635coll8/id/55313>

Стаття надійшла до редакції 05.03.2018

**Фролов В. С., к.воен.н, с.н.с.;**

**Саганюк Ф. В., к.ю.н., доцент**

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

**Системный подход к реализации оборонной реформы в Украине**

**Резюме.** Рассмотрены варианты современных подходов для внедрения в ходе проведения оборонной реформы в Украине оперативных стандартов, принятых в армиях государств-членов НАТО.

**Ключевые слова:** оборонная реформа; силы обороны; оперативные стандарты; структура вооруженных сил.

**V. Frolov, PhD (Military), senior researcher;**

**F. Sahaniuk, Ph.D, assistant professor**

Center for Military and Strategic Studies of the National Defence University of Ukraine named after Ivan Cherniakhovskyi, Kyiv

**System approach to the implementation of defense reform in Ukraine**

**Resume.** Some variants of modern approaches concerning implementation of operational standards adopted in the armed forces of NATO member states during the implementation of defense reform in Ukraine are considered.

**Keywords:** defense reform; defense standards; operational standards; structure of armed forces.