

Саганюк Ф.В. к.ю.н., доцент;  
Павліковський А.К. к.військ.н., доцент

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

## Підходи щодо стратегічного планування розвитку спроможностей військ (сил) в секторі безпеки і оборони України

**Резюме.** Проаналізовані наявні наукові та організаційно-правові підходи щодо стратегічного планування розвитку спроможностей військ (сил) в секторі безпеки і оборони України.

**Ключові слова:** сектор безпеки і оборони, сили безпеки і оборони, спроможності, стратегічне планування.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах, коли Росія веде агресивні дії з використанням гібридних технологій, застосування воєнної сили, зокрема, Збройних Сил України й інших складових сил безпеки і оборони задля оборони держави та активна оборона і протидія цим загрозам набувають все більшої актуальності. А це вимагає новітніх підходів до стратегічного планування розвитку сил безпеки і оборони на основі спроможностей. Враховуючи зазначені проблеми, оборонна реформа, яка зараз здійснюється в Україні, має відповідати актуальним потребам оборони України, сприяти зміцненню спроможностей сил безпеки і оборони, підвищенню їх готовності до виконання завдань за призначенням та участі у проведенні спільних бойових дій (операцій) проти агресора [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дослідження зазначених проблем показують, що на сьогодні у секторі безпеки і оборони України не напрацьовані необхідні методологічні основи, немає єдиного бачення та визначення поняття “спроможності”, тим паче “складових сил безпеки і оборони”. Зокрема, у [2] “спроможність” визначається як “обумовлена певними ресурсами та можливостями здатність досягати вимірюваного результату під час виконання завдання у визначених умовах відповідно до визначених стандартів”. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови – як *властивість* та *здатність* до здійснення чого-небудь і *наявність умов*, сприятливих для цих дій та *можливість* [3]. Більш комбіновано це поняття (*спроможності (capabilities)*) визначено в керівних документах держав-членів НАТО, а саме як *здатність досягати*

*потрібного ефекту при заданих стандартах і умовах на основі комбінації засобів і способів*, що використовуються для вирішення набору завдань [4].

У Збройних Силах України це поняття теж визначається по-різному. Зокрема, Інструкцією Міністерства оборони України воно визначено як *властивість*, що дозволяє здійснювати певні дії для досягнення конкретної мети з урахуванням визначених ресурсів [5]. В сучасному Стратегічному оборонному бюлетені України – як *кількісні та якісні показники*, що характеризують *здатність* складових сил оборони виконувати покладені на них завдання щодо оборони держави і відбиття збройної агресії проти України з урахуванням наявних можливостей держави [1].

Є розбіжності у поглядах військових фахівців, пов'язані не тільки з відсутністю єдиного бачення понятійного апарату сектора безпеки і оборони України, а й методології трансформації спроможностей військ (сил) у кількісно-якісні показники для переходу Збройних Сил України й інших складових сил оборони до планування саме на основі спроможностей. Немає належних науково-методичних підходів щодо оцінювання цих спроможностей, які необхідно підтримувати чи нарощувати (модернізувати), формувати або утилізувати (надлишкові). Не впроваджено таке планування і у самому секторі безпеки і оборони України.

**Мета статті.** Проаналізувати зазначену проблему, окреслити можливі шляхи та механізми її розв'язання для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку спроможностей Збройних Сил України й інших складових сил безпеки і

оборони та їх готовності до відбиття збройної агресії, що здійснюється РФ проти України.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегічне планування розвитку спроможностей складових сил безпеки і оборони керівними документами рекомендується ґрунтувати на методі, *що базується на спроможностях*. Виходячи з принципу наближення цього процесу до стандартів НАТО, під “спроможностями військ (сил)” у цій статті, розуміється *обумовлена необхідними ресурсами та можливостями їх здатність виконувати визначені їм завдання та за певних стандартів і умов досягати потрібного результату*.

Процес стратегічного планування розвитку спроможностей Збройних Сил України й інших складових сил безпеки і оборони у секторі безпеки і оборони України, на наш погляд, доцільно здійснювати відповідно до рекомендацій, наданих Міністерством оборони України у [6, п.5.1]. Згідно з цими рекомендаціями у зазначеному процесі доцільно відпрацьовувати *чотири* основні процедури: *аналіз та оцінювання середовища безпеки; планування сил; планування ресурсів та оцінювання ризиків* для подальшого формування необхідного *перспективного складу військ (сил)* та для *спільного* виконання ним визначених завдань конкретного сценарію чи ситуації, а не окремо *сил безпеки* чи *сил оборони*, як іноді трактують деякі практики.

Процес розвитку спроможностей складових сил безпеки і оборони, зокрема, Збройних Сил й інших складових, за цим підходом може реалізовуватись шляхом спільного планування в секторі безпеки і оборони та здійснення ряду визначених процедур, що включають виконання рекомендованих у [6, п.5] певних кроків.

**Крок 1.** *Аналіз та оцінювання розвитку воєнно-політичної обстановки*, визначення переліку реальних та потенційних загроз воєнного характеру, що включає:

аналіз міждержавних стосунків, їх змісту і спрямованості, намірів держав або інших суб’єктів щодо вирішення політичних питань та погляди їх воєнно-політичного керівництва на роль воєнно-силових методів для вирішення зазначених проблем;

оцінювання впливу глобальних економічних, політичних, демографічних та інших проблем на національну безпеку і оборону України;

розгляд військових планів та приготувань держав, політичних суб’єктів, оцінювання рівня небезпеки, що походить від окремих воєнно-політичних конфліктів чи конфліктних територій;

розвиток способів і засобів збройної боротьби та зусилля цих держав щодо їх подальшого вдосконалення;

врахування динаміки розвитку воєнно-політичних союзів (блоків) та аналіз їх цілей;

аналіз нових зовнішніх та внутрішніх політичних та (або) економічних умов, що загрожують національним інтересам України, прогнозування тенденцій їх подальшого розвитку;

оцінювання розвитку інформаційного простору та його впливу на національну безпеку і оборону України;

оцінювання інших суб’єктів, що впливають на стан та систему забезпечення національної безпеки і оборони у довготривалій перспективі.

Результатом цього кроку має бути визначення переліку викликів та загроз у воєнній сфері й можливих сценаріїв їх розвитку у довгостроковій перспективі.

Для забезпечення уніфікованого підходу до процесу уточнення сценаріїв використовуються шаблони, структура яких має містити:

загальний опис сценарію;

припущення щодо застосування військової сили;

політичні та воєнні цілі, які мають бути досягнуті;

умови фізико-географічного, військового та цивільного характеру;

припущення щодо підтримки військ (сил);

загальний задум операції (дій).

Результатом зазначеного кроку можуть також бути висновки з оцінки воєнно-політичної обстановки, характеристика викликів і загроз та пропозиції щодо переліку сценаріїв застосування військ (сил) й можливі ситуації для подальшого планування військ (сил).

**Крок 2.** *Визначення завдань*, які мають бути виконані для нейтралізації кризової ситуації певного сценарію (запобігання, ліквідації наслідків тощо); вони можуть бути сформульовані лише після опису та аналізу ситуації (або її варіанту) певного сценарію, що вимагає застосування (залучення) відповідних складових сил безпеки і оборони та засобів.

Визначення завдань для спільного виконання складовими силами безпеки і оборони за

визначеними сценаріями (ситуаціями) може здійснюватися на основі тих, що вказані у чинних доктринах та нормативно-правових актах щодо підготовки та застосування цих сил оборони, у бойових статутах, настановах тощо (стандартні завдання), або визначених на основі прогнозованих за ситуаціями викликів, ризиків та загроз.

Завдання, в залежності від рівня, можуть бути:

*національні стратегічні*, що виконуються на рівні держави і є обов'язковими для усіх складових сил безпеки і оборони;

*стратегічні*, що виконуються усіма видами і родами військ (сил). Вони можуть бути частиною національних або самостійними;

*оперативні*, як частина *стратегічних*, що виконуються окремими видами і родами військ (сил) за їх призначенням;

*тактичні*, що характеризуються рівнем виконання окремих бойових завдань військовими частинами та підрозділами [б, п. 5.3.5].

Завдання мають охоплювати не тільки безпосередній процес їх виконання під час певних кризових ситуацій воєнного характеру, а і завчасну спільну підготовку військ (сил) та їх ресурсне забезпечення. Для цього формується матриця раціонального розподілу цих завдань між складовими сил оборони. Вона має містити вихідні дані для планування розвитку спроможностей кожної складової, що дає можливість залучати оптимальну кількість військ (сил), забезпечивши їх ефективне застосування та економію ресурсів.

**Крок 3.** *Опис умов виконання визначених завдань та факторів, що впливатимуть на їх виконання (фізичні, військові, цивільні), які в сукупності складатимуть вимоги до оперативних (бойових) спроможностей.*

Для опису оперативних спроможностей враховуються певні умови (географічні, кліматичні, суспільно-політичні, суто військові, техногенні тощо), у яких будуть виконуватися завдання за визначеними сценаріями (ситуаціями). При цьому використовуються стандартні каталоги умов, що містять інформацію за трьома напрямками: фізичне середовище; військові умови застосування військ (сил); цивільне середовище або суспільство. Для цього використовується Орієнтовний перелік типових організаційних структур та Орієнтовний каталог спроможностей типових організаційних структур складових сил

оборони і засобів, які мають містити опис характеристик (вимог) основних спроможностей завчасно визначеного переліку базових (типових) структур.

Каталог спроможностей типових структур розробляється і уточнюється з урахуванням надходження на озброєння нових зразків озброєння та військової техніки, оснащення, організаційних заходів, розвитку форм і способів застосування військ (сил).

Перелік умов та критеріїв виконання завдань за визначеними сценаріями (військові, фізичні, цивільні) – це вимоги до оперативних спроможностей, які за рекомендаціями [6, п. 5.3.6] мають включати визначення кількісних показників реальних умов, що можуть виникнути у ході виконання визначених завдань. Вони ґрунтуються на стандартних характеристиках, визначених у керівних документах. Кількісні їх показники іноді можуть відрізнятися від стандартних, але мають відповідати реальним умовам.

**Крок 4.** *Визначення стандартів виконання завдань, як необхідних вимог у визначених умовах, включає підбір за характеристиками стандарту відповідного зразка озброєння, військового складу (бойового, тилового, технічного та медичного забезпечення, управління) або за категоріями (складовими) оперативних (бойових) спроможностей (готовність, розвідка, розгортання та мобільність, застосування, управління військами (силами) та зв'язок, логістика, живучість та захист військ (сил).*

Типова структура військ (сил) використовується для опису спроможностей як розрахункова (еталонна) одиниця.

Стратегічне планування в секторі безпеки і оборони згідно з прийнятими в Україні концептуальними документами має передбачати необхідність здійснення цієї процедури за адаптованими в стандартах, прийнятими у державах-членах НАТО.

**Крок 5.** *Визначення вимог до спроможностей військ (сил) та засобів, які необхідні для кожного сценарію та можливих ситуацій, на основі яких визначають сумарні спроможності військ (сил) та засобів, що необхідно мати для ефективного реагування на визначені загрози.*

У публікації [7] наведений підхід, за яким можна визначити вимоги до спроможностей військ (сил) за певною послідовністю дій, а також поєднати інформацію щодо наявних спроможностей, завдань та умов їх виконання і прогнозованих сценаріїв застосування військ (сил). Тут наведений конкретний авторський

варіант визначення вимог до спроможностей для виконання завдань за одним із сценаріїв. Однак, для реалізації запропонованого підходу потрібне розроблення відповідних методик та автоматизована обробка даних для здійснення на їх основі переходу до ряду математичних моделей, що забезпечуватимуть оптимальне вирішення низки питань стосовно стратегічного планування розвитку спроможностей військ (сил), таких як розроблення переліків типових структур, визначення сил і засобів та оцінювання їх вартості, формування каталогів спроможностей військ (сил) тощо.

При здійсненні зазначеної процедури доцільно використовувати досвід НАТО, яке має власний *процес оборонного планування* (DDP) для визначення вимог до військ (сил), що виконуватимуть певні військові операції [8]. Цей процес вимагає визначити спочатку військові сили і засоби, які мають розгортатися разом з бойовими підрозділами для проведення цих операцій. А для цього мають бути розроблені окремі плани здійснення місій та їх реалізації (S&R) для різних ситуацій. Маючи такі плани, НАТО може тримати під контролем накопичення ресурсів так само, як це робиться з бойовими ресурсами.

Термін “*стратегічне планування*” у НАТО не використовується але його процедури ефективно застосовуються для розвитку сил і можливостей Альянсу. Одним із керівних документів такого планування є міністерське керівництво (*Ministerial Guidance*), що розробляється кожних два роки, у якому формулюються політичні, економічні, технологічні та військові аспекти будівництва й розвитку Альянсу.

Визначення цілей НАТО щодо формування та розвитку найважливіших його складових, таких як озброєння, управління у кризових ситуаціях, управління та зв'язку, тилового забезпечення, ядерного та ресурсного планування здійснюється за відповідними документами з планування на 5 років. Перегляд цих документів здійснюють за допомогою специфічної процедури – Оборонного огляду (*Defence Review*). Саме за його результатами кожні два роки видаються оновлені та уточнені варіанти згаданих вище документів.

Україна бере участь у заходах з інтеграції до Процесу оборонного планування НАТО (*Defence Planning Process, DPP*). Аналіз його інструментів свідчить про те, що одним з ефективних механізмів гармонізації

процедур такого планування є визначення функцій і завдань усім складовим сектора безпеки з врахуванням наявних методичних підходів. Їх цінністю є те, що реалізація методики та механізму визначення функцій і завдань дозволяє побудувати логічну послідовність документів цього планування, мінімізувати їх дублювання, а також створити систему логічного обґрунтування необхідних ресурсів. Визначення конкретних функцій та завдань надає більш широкі можливості для планування на основі функціональних спроможностей, а також для пошуку необхідних сил та засобів для їх підтримки. Реалізацією цього кроку є вироблення Переліку завдань відповідним органам управління та структурним підрозділам системи оборони на стратегічному рівні. Вони заносяться у спеціальну *матрицю*, логіка побудови якої полягає в тому, що за виконання кожного окремого завдання визначається лише одна відповідальна структура. Решта структур, залучених до вирішення відповідного завдання, має виконувати лише допоміжні функції. Перелік завдань та відповідальність у НАТО переглядаються на регулярній основі. Необхідною умовою їх виконання в умовах змін безпекової ситуації є адаптація до існуючих рівнів ескалації ситуації. Тому для кожного рівня ескалації розробляється окрема матриця розподілу відповідальності, яка відображає трансформацію цих завдань та рівень відповідальності за них.

**Крок 6.** *За результатами здійснення наведених вище покрокових процедур:*

складається Перелік ймовірних сценаріїв застосування військ (сил) та

Список завдань для виконання визначеними військами (силами) у зазначеній кризовій ситуації воєнного характеру;

визначаються умови виконання визначених завдань (фактори, що впливають на їх виконання – фізичні, військові, цивільні та складається Список умов, що впливають на виконання визначених завдань;

розробляються стандарти, як мінімально необхідних вимог до виконання певного завдання у визначених умовах;

формується каталог типових структур сил і засобів, який має містити опис характеристик (вимог) основних оперативних спроможностей завчасно визначеного переліку базових підрозділів, органів (пунктів) управління, окремих засобів, а також систем і їх програмного забезпечення. За результатами формується Каталог спроможностей типових

структур Збройних Сил та інших складових сил безпеки і оборони;

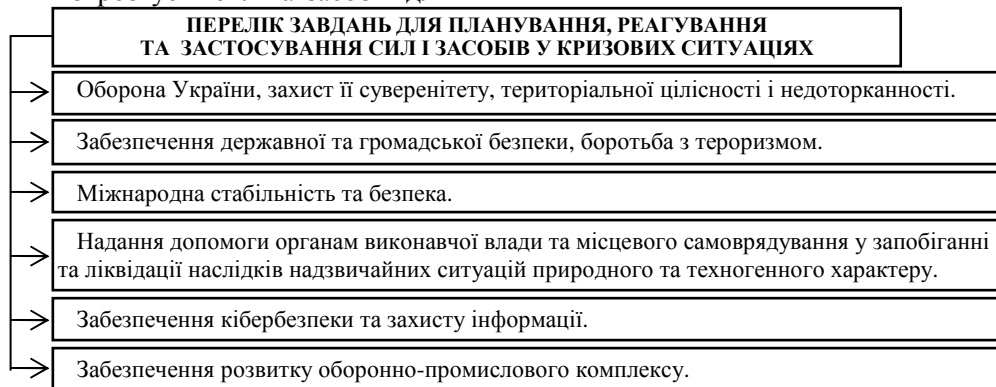
визначаються вимоги до необхідних спроможностей сил і засобів, що залучатимуться для нейтралізації (запобігання, ліквідації наслідків) кризової ситуації певного сценарію та здійснюється опис вимог до спроможностей сил і засобів для виконання визначених завдань за згаданим сценарієм;

здійснюється планування складових сил безпеки і оборони та спільної їх підготовки і застосування у кризових ситуаціях воєнного характеру на основі визначених ситуацій, завдань та вимог до оперативних (бойових) спроможностей. Воно має включати результати оцінювання наявних спроможностей складових сил безпеки і оборони, визначення їх відповідності вимогам щодо виконання завдань за окресленими сценаріями та різниці між необхідними і наявними спроможностями. Визначена різниця вважається основою для планування сил і заходів для утримання наявних або формування нових їх спроможностей чи нарощування, і тих, від яких необхідно позбавитися (утилізувати).

Виходячи із досвіду США, тут практичне значення має і порядок обґрунтування потреб усіх сил та засобів для

боротьби з противником незалежно від їх підпорядкування. Для виконання завдань у *кризових ситуаціях* у США створюються відповідні консолідовані *сили реагування*, які можна швидко розгорнути й оснастити. Цей підхід можна використовувати у секторі безпеки і оборони України для організації спільного реагування його складових сил безпеки і оборони на кризові ситуації. Вони передбачені у *додатку* до Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, зокрема, стосовно організації стратегічного планування забезпечення оборони України, захисту її суверенітету та територіальної цілісності і недоторканності, що є особливо актуальним в сучасних безпекових умовах.

При цьому потрібно звернути увагу на те, що згаданим нормативно-правовим актом до загальнодержавного (національного) рівня віднесені не усі визначені законодавством завдання складових сил безпеки і оборони, як цього іноді прагнуть деякі практики, а *лише шість* із них, що обумовлюють конкретну відповідальність складових сектора безпеки і оборони України за *організацію планування* та реагування на загрози під час спільного виконання ними завдань щодо застосування сил і засобів за призначенням у відповідних кризових ситуаціях (див. рис. 1).



**Рис.1. Перелік стратегічних завдань**

У інших випадках складові сили безпеки і оборони мають здійснювати стратегічне планування за притаманним їм призначенням у визначеному чинним законодавством порядку, а саме, щодо бойової підготовки військ (сил), забезпечення правоохоронної діяльності; боротьби з тероризмом; забезпечення цивільного захисту населення тощо.

Системою планування НАТО також передбачені відповідні рівні завдань: *стратегічний (strategic generic tasks list), оперативний (operational generic tasks list) і тактичний (tactical generic tasks list)*. Стратегічний (*національний*) загальний їх список передбачає визначення завдань усім структурам держави, що діють в інтересах оборони на

стратегічному рівні. Але зазначені процеси стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України мають бути унормовані у відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актах.

**Висновки.** З врахуванням дослідженого доцільно вдосконалити нормативно-правову базу сектора безпеки і оборони:

розробити та прийняти, насамперед Закон України “Про сектор безпеки і оборони України”, що рекомендовано постановою Верховної Ради України від 05.07.12 № 5086-VI, а також продовжити роботу над розробленням проекту Закону України “Про планування в секторі

безпеки і оборони України”, якими врегулювати окреслені вище питання;

розробити і прийняти встановленим порядком на основі зазначених законів нормативно-правовий акт загальнодержавного рівня, наприклад, Загальне положення про організацію та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України та відповідні Методичні рекомендації Міністерства оборони України, як головного відповідального за процес планування і забезпечення оборони держави, узгоджені з іншими складовими сил безпеки і оборони щодо впровадження й реалізації такого планування у зазначеному секторі;

визначити та внормувати у згаданому законодавстві конкретну модель та структуру сектора безпеки і оборони, перелік його складових, функцій та порядок підготовки до виконання спільних завдань усіх складових сил безпеки і оборони, організацію їх взаємодії, наблизивши цю систему до сучасних потреб, викликів та загроз і європейських та євроатлантичних стандартів;

організувати роботу щодо вдосконалення спільної функціональної діяльності складових сил безпеки і оборони України у конкретній обстановці та кризових ситуаціях, як це визначено у функціональних стратегіях та планах США;

Упроваджуючи сучасні підходи та методи стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України, автоматизувати його процеси та комплексно підійти до розв’язання організаційних, правових, інформаційно-аналітичних, ресурсних, кадрових та інших проблем.

**Напрямок подальших досліджень.** Для розв’язання окресленої проблеми необхідно

вдосконалити чинне законодавство, закріпити і визначити у ньому сектор безпеки і оборони як складову підсистему національної безпеки і оборони держави, склад та його структуру, механізми функціонування, уточнивши їх завдання та функції, порядок взаємодії та застосування у передбачених законом випадках й стратегічного планування

розвитку спроможностей його складових для забезпечення більш ефективного виконання покладених на них завдань щодо оборони держави від агресора.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегічний оборонний бюлетень України / Схвалений Рішенням РНБО України від 20.05.16 // Указ Президента України від 06.06.16 № 240/2016.
2. Defense Capability Development Manual (Canberra: Defense Publishing Service, Department of Defense, 2006).
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.: ВТФ, 2005. – 1728 с.
4. Joint Defense Capabilities Studies (Improving DOD Strategic Planning, Resourcing and Execution to Satisfy Joint Capabilities). Final Report, 2004. – 128 p.
5. Тимчасова інструкція про порядок організації і проведення перевірок та оцінювання набуття оперативних спроможностей у Збройних Силах України / Затверджена наказом МО України від 29.05.13 № 352.
6. Рекомендації з організації та проведення оборонного огляду / Затвержені наказом Міністерства оборони України від 13.05.13 № 303 із змінами, внесеними наказом від 21.09.15 № 496.
7. Троцько В.В. Підхід із визначення вимог до необхідних можливостей для проведення оборонного огляду / В.В. Троцько, Ю.В. Цурко, Л.Г.Троцько [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Znpcvsd/2009\\_1/6.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Znpcvsd/2009_1/6.pdf)
8. Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004 (The Technical Cooperation Program, Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop, October 2004), 7. – [Електронний ресурс] / – Режим доступу: [www.Mors.org/meetings/cbp/read/TP-3\\_CBP.pdf](http://www.Mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf).

Стаття надійшла до редакції 25.05.2017

**Саганюк Ф.В., к.ю.н., доцент;**

**Павликовский А.К., к.воен.н., доцент**

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

#### **Подходы относительно стратегического планирования развития возможностей войск (сил) в секторе безопасности и обороны Украины**

**Резюме.** Проанализированы существующие научные и организационно-правовые подходы относительно стратегического планирования развития возможностей войск (сил) в секторе безопасности и обороны Украины.

**Ключевые слова:** возможности, сектор безопасности и обороны, силы безопасности и обороны, стратегическое планирование.

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

**A. Pavlikovsky, Ph.D, assistant professor**

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

#### **Approaches to strategic planning capabilities of troops (forces) in the security and defense sector of Ukraine**

**Summary.** Analyzed existing research, organizational and legal approaches to strategic planning capabilities of troops (forces) in the security and defense sector of Ukraine.

**Keywords:** capabilities, sector security and defense forces, strategic planning.