

Ворович Б. О., к.військ.н., доцент;  
Наливайко А. Д., к.т.н., доцент;  
Поляєв А. І.

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

## Проблемні питання щодо удосконалення системи оборонного планування в силах оборони України

**Резюме.** У статті розглядаються окремі проблемні питання щодо системи оборонного планування в силах оборони України та підходи їх вирішення на сучасному етапі розвитку держави.

**Ключові слова:** Збройні Сили, сектор безпеки і оборони, сили оборони, оборонне планування, державні програми розвитку, нормативно-правова база.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі реформування сектору безпеки і оборони (СБО) питання оборонного планування (ОП) на основі спроможностей в Україні набувають гостроти і перебувають у центрі уваги дослідників та експертів з питань військового будівництва. Євроатлантична орієнтація України зумовила наближення системи стратегічного планування (СП), в тому числі оборонного планування, до стандартів НАТО. Перспективи розвитку обороноздатності держави, системи оборонного планування, стану Збройних Сил України (ЗС України) на сьогодні залишаються проблематичними та невирішеними, в умовах неповної, а іноді навіть відсутньої нормативно-правової бази.

Вирішення вказаних проблемних питань сприятиме реалізації на практиці окремих завдань оборонного планування в Україні.

**Ступінь розробленості проблеми.** Аналіз сучасного стану оборонного планування в силах оборони України виявив низку проблем у його організації та проведенні в умовах наявних та потенційних загроз. Найбільш суттєвими з них є недосконалість процедур оборонного планування, їх неузгодженість з бюджетним процесом, недостатня ефективність механізмів управління оборонними ресурсам та координації між складовими сил оборони України [4-5].

Проблеми удосконалення ОП в силах оборони розглядалися в наукових публікаціях І. С. Романченка, В. Ю. Богдановича, М. М. Денежкіна, П. М. Крикуна та інших [8]. Разом з цим, недостатньо уваги приділялось питанням, пов'язаним з розвитком методу ОП на основі спроможностей та адаптацією системи ОП в силах оборони України до стандартів держав-членів НАТО.

Такий стан вимагає подальшого удосконалення системи ОП на основі спроможностей в силах оборони України. При цьому, визначальними умовами її розвитку слід вважати узгодженість з аналогічними системами ОП всіх складових сил оборони України.

**Мета даної статті** – висвітлити невирішені проблеми удосконалення існуючої системи ОП в силах оборони України і визначити основні шляхи їх подолання.

### Виклад основного матеріалу.

Оборонне планування базується на Законах України [1-2], указах Президента України [3-5] та інших нормативно-правових актах і здійснюється за такими основними напрямками: зміцнення обороноздатності країни; підвищення боєздатності та боєготовності військ (сил); охорона державного кордону; організація цивільної оборони; військові навчання військовозобов'язаних запасу.

Сили оборони розглядаються як складова забезпечення національної безпеки України, а у певній мірі – як складова сектора безпеки і оборони держави. Завдяки тісній взаємодії сил оборони з силами безпеки вирішуються завдання зміцнення обороноздатності країни, здійснюються належні заходи для забезпечення її безпеки [5].

У відповідності до чинного законодавства України оборонно-промисловий комплекс (ОПК) має функцію забезпечення ЗС України та інших складових сил оборони України сучасним озброєнням і бойовою технікою для виконання ними завдань з оборони держави.

Оборонне планування в Україні, як визначено проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про організацію оборонного планування”, прийнятим Верховною Радою України за основу 4 березня 2015 року, – це складова частина системи державного планування, що має здійснюватися з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави.

Для реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони України та з метою забезпечення гармонічного розвитку складових сектору безпеки і оборони України (СБОУ) передбачається впровадити систему оборонного планування, яка буде інтегрована в систему СП [5].

Основними завданнями ОП у зазначеній системі визначаються:

оцінка стану готовності сил безпеки і оборони до виконання визначених завдань, а також результатів заходів щодо їх розвитку за попередній період;

визначення засад, цілей та основних завдань державної політики у сфері забезпечення воєнної безпеки і оборони, пріоритетів і напрямів розвитку СБОУ з урахуванням реальних і потенційних воєнних загроз та економічних можливостей держави;

визначення вимог до структури, чисельності особового складу та показників забезпечення озброєнням, військовою і спеціальною технікою, іншим майном;

визначення видатків Державного бюджету України на потреби оборони;

формування державного оборонного замовлення;

планування заходів з мобілізаційної підготовки.

Досвід оборонного планування в Україні показує, що у цьому напрямку вже відбулися суттєві зрушення, а саме: на підставі Законів України “Про організацію оборонного планування” [2] та “Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави” [6] щорічно видавалася “Біла книга”, в якій висвітлювався поточний стан Збройних Сил України та головні напрями подальшого військового будівництва. Крім того в 2005-2007 роках вперше було проведено огляд сектору безпеки (служби безпеки та розвідувальних органів України).

Діяльність ЗС України за останні роки, стала більш прозорою, інтенсивно розвивається нормативно-правова база оборонного планування, удосконалюється механізм реалізації оборонного планування, в першу чергу, в частині розмежування функцій планування між Міністерством оборони України (МО України) та Генеральним штабом (ГШ) ЗС України [5].

Подальшою перспективою розвитку оборонного планування є: впровадження методу оборонного планування на основі спроможностей; інтеграція оборонного та бюджетного планування у силих оборони в єдину систему [5].

Слід зазначити, що підтримання обороноздатності є функцією держави, тому відносини МО України з іншими міністерствами (відомствами), які залучаються

до виконання завдань з оборони держави, та структурними підрозділами Кабінету Міністрів України повинні бути переглянуті в частині перерозподілу функцій і уточнення відповідальності за стан обороноздатності держави [5].

Досвід з оборонного планування держав-членів НАТО свідчить про те, що система планування, програмування, формування бюджету та їх реалізація складає основу забезпечення ефективного будівництва збройних сил і розглядається керівництвом країн в якості найбільш діючих механізмів забезпечення воєнної безпеки та оборони суспільства і держави. Тому у всіх провідних країнах світу оборонне планування є функцією держави. Ця теза реалізується в “Стратегічній концепції оборони і безпеки держав – членів Організації Північноатлантичного договору”, прийнятій в листопаді 2010 року в Лісабоні.

На парламентських слуханнях неодноразово вносилися пропозиції щодо створення при Кабінеті Міністрів України структурного підрозділу з функціями управління питаннями обороноздатності та координації зусиль міністерств і відомств, які відносяться до сил безпеки і оборони у плануванні та реалізації оборонних державних програм. Але до цього часу ці пропозиції не реалізовані.

Разом з тим, недостатня узгодженість взаємодії між силовими структурами призвела до покладання відповідальності за мобілізаційне розгортання для проведення антитерористичної операції на ЗС України, відповідальності за управління сферою оборони – на МО України [4]. На сьогоднішній день управління сферою оборони держави потребує подальшого впровадження в життя положень Указів Президента України, прийнятих у 2015-2016 роках [3-5].

Інтеграція оборонного та бюджетного планування у силих оборони може забезпечити покращення підтримання потрібного рівня обороноздатності держави. Такі кроки можуть бути здійснені тільки під керівництвом Кабінету Міністрів України та реалізовані в міністерствах і відомствах, які відповідають або причетні до питань обороноздатності держави.

Тому сьогодні, коли “між оборонними та бюджетними програмами немає прямого зв'язку створюється проблема в оцінюванні ефективності використання бюджетних коштів” [5]. Дослідження шляхів усунення протиріч у процесі реалізації єдиної функції між оборонним та бюджетним плануванням свідчать, що найбільш реальним варіантом інтеграції двох систем для України є такий, коли на час планування відповідальні за його забезпечення структури взаємодіють і кожна з них делегує частину своїх повноважень, залишаючись самостійною, при цьому

бюджетне планування має бути похідною від оборонного планування [5].

На практиці ми маємо ситуацію, коли обсяг коштів, який виділяється МО України, визначає обсяги завдань та заходів оборонного планування, але на протязі останніх років фінансування сфери оборони здійснювалося на рівні 40 – 50% від визначеної потреби. Однак світова практика показує, що планування ресурсів має бути складовою процесу оборонного планування і визначати обсяги фінансування як засобу досягнення цілей планування тобто здатності держави до оборони [4].

Поки, що система оборонного планування України виявилася наближеною до західних стандартів здебільшого за формою, але не виразною за суттю. Зокрема і сьогодні “...залишаються остаточно не розв’язаними питання організації процесу планування: ієрархії рівнів, послідовності, системи звітності й відповідальності, переліку та структури документів, які розробляються” [7]. Як результат – неузгодженість нормативно-правової бази, хаотичність прийняття ключових рішень оборонного будівництва, відсутність підпорядкування окремих складових сил оборони єдиній меті, що призвело до неузгодженості їх стратегічних пріоритетів розвитку.

За останні роки керівництвом держави зроблені суттєві кроки вперед з питань удосконалення оборонного планування в ЗС України та інших складових сил оборони та СБОУ в цілому, зокрема: прийняті нові редакції документів і документи з питань ОП в секторі безпеки і оборони України, а саме: Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Стратегічний оборонний бюлетень України, Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України, накази МО України щодо затвердження “Положення про середньострокове та короткострокове оборонне планування в МО і ЗС України” [3,4,5,9].

На основі Стратегічного бюлетеня розроблені, затверджені та реалізуються Державна програма розвитку ЗС України до 2020 року, та інші оборонні програми.

Оборонне планування в Україні, як складова частина системи державного планування, має здійснюватися шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз та фінансово-економічних можливостей держави.

Ураховуючи вище зазначені положення, оборонна реформа, яка зараз активно здійснюється в Україні, має відповідати актуальним потребам оборони України,

сприяти зміцненню сил оборони, підвищенню їх готовності до виконання завдань за призначенням.

Стратегічний бюлетень визначає шляхи досягнення цілей оборонної реформи, зокрема щодо збільшення спроможностей сил оборони до рівня, що дасть змогу забезпечити виконання завдань оборони держави і відновлення її територіальної цілісності, сприятиме участі у реалізації Спільної безпекової і оборонної політики Європейського Союзу та співробітництву з НАТО.

Згідно з новим Стратегічним оборонним бюлетенем [5] саме керівники органів управління інших складових сил оборони мають брати участь у плануванні оборони держави та визначенні вимоги до спроможностей сил оборони, погоджувати з ГШ ЗС України програми і плани розвитку відповідних складових сил оборони, їх технічного оснащення, підготовки, всебічного забезпечення та виконання завдань з оборони держави, а також здійснюватимуть управління застосуванням підпорядкованих сил і засобів. Відповідно до євроатлантичних норм має бути посилено і міжвідомчу координацію та поєднання спроможностей сил оборони для підвищення ефективності їх застосування та заощадження ресурсів.

З метою реалізації завдань визначених у Стратегічному оборонному бюлетені [5] та вдосконалення системи оборонного планування у ЗС України 25 травня 2017 року МО України затверджені “Рекомендації щодо організації оборонного планування на основі спроможностей” (Рекомендації з ОП) [10]. Рекомендації з ОП розроблені з метою формування в МО та у ЗС України спільного розуміння щодо підходів до його впровадження та порядку здійснення. Вони передбачають використання єдиної термінології, принципів та завдань, порядку здійснення визначених процедур, моніторингу та розвитку спроможностей у ЗС України у процесі поступового переходу на відповідну методологію оборонного планування на основі спроможностей. У подальшому положення Рекомендацій з ОП передбачається використовувати і у складових сил оборони з питань організації оборонного планування на основі спроможностей.

**Висновок.** Подальше удосконалення оборонного планування в силах оборони України у напрямку розвитку спроможностей необхідних для адекватного реагування на загрози національній безпеці, захисту України, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів, активної участі у реалізації Спільної безпекової і оборонної політики Європейського Союзу, підтримки

міжнародного миру та безпеки стає всеосяжною метою оборонної реформи.

Представляється, що вищевказані підходи мають бути враховані як сучасні теоретичні і правові основи в ході наближення до єдиного оборонного планування в СБОУ.

#### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України “Про оборону України” від 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ (із змінами)
2. Закон України “Про організацію оборонного планування” від 18 листопада 2004 року № 2198-ІУ(із змінами).
3. Воєнна доктрина України” Затверджено Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015
4. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України Введено в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.
5. Стратегічний оборонний бюлетень України Введено в дію Указом Президента України 6 червня 2016 року № 240/2016
6. Закон України “Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією і

правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 року № 975-ІV;

7. Рекомендації Парламентських слухань “Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектора безпеки України” / Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2012 року № 5086-VI.
8. Романченко І. С. Стан і перспективи розвитку системи оборонного планування в Збройних Силах України / І. С. Романченко, В. Ю. Богданович, М. М. Денежкін, П. М. Крикун // Київ: Наука і оборона.– 2017.– №1. – С. 25–30.
9. Наказ Міністерства оборони України від 17.11.2016 р. № 610 “ Про затвердження Положення про середньострокове та короткострокове оборонне планування в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України”
10. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в МО та ЗС України, затверджені Міністром оборони України 13.06.2017 р.№ 5789/з/3.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2017

**Ворович Б. А., к.воен.н., доцент;**

**Наливайко А. Д., к.т.н., доцент;**

**Поляев А. И.**

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

#### **Проблемные вопросы усовершенствования системы оборонного планирования в силах обороны Украины**

**Резюме.** В статье рассматриваются отдельные проблемные вопросы системы оборонного планирования в силах обороны Украины и подходы их решения на современном этапе развития государства.

**Ключевые слова:** Вооруженные Силы, сектор безопасности и обороны, силы обороны, оборонное планирование, нормативно-правовая база.

**B. Vorovich, Ph.D, assistant professor;**

**A. Nalivayko, Ph.D, assistant professor;**

**A. Polyayev**

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

#### **Problematic issues concerning the improvement of the defense planning system in the Ukrainian defense forces**

**Resume.** The article deals with some problematic issues concerning the system of defense planning in the Ukrainian defense forces and approaches to their solution at the present stage of state development.

**Key words:** Armed Forces, security and defense sector, defense forces, defense planning, state development programs, normative and legal framework.