

УДК 355.45.02

Пальчик А. В.

(0000-0002-2737-6564)

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

## Деякі підходи до імплементації вимог концептуальних оборонних документів в НАТО

**Резюме.** Розглянуто деякі підходи до імплементації вимог концептуальних оборонних документів у НАТО для використання в оборонному плануванні розвитку Збройних Сил України.

**Ключові слова:** Збройні Сили України; імплементація; спроможності сил оборони; НАТО.

**Постановка проблеми.** Збройна агресія проти України з боку Російської Федерації потребує підвищити ефективність оборонного планування на основі спроможності військ (сил) та наближення розвитку Міністерства оборони (МО) України, Збройних Сил (ЗС) України, інших складових сил оборони (СО) до принципів і стандартів, прийнятих у державах-членах НАТО.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Перехід до планування на основі спроможності військ (сил) (Capability – Based Defense Planning – CBDP) (далі – ОПОС), де формується потреба у спроможностях, необхідних збройним силам для стримування і нанесення поразки противнику, потребує ґрунтовнішого вивчення й запровадження на практиці у МО та ЗС України.

Новітні підходи до ОПОС з врахуванням стандартів НАТО нині активно впроваджуються у МО України, ЗС України та інші складові СО. Зокрема, п.1.2 Рекомендацій з оборонного планування на основі спроможностей в МО України та ЗС України визначено, що оборонне планування на основі спроможностей є одним із методів оборонного планування, особливістю якого є розвиток спроможностей сил оборони для ефективної протидії загрозам і ризикам як військового, так і невійськового характеру з урахуванням імовірних сценаріїв розвитку кризових ситуацій на довгострокову перспективу, зазвичай на 10 – 15 років, і що цей метод оборонного планування є основним у країнах-членах НАТО [1].

Оборонне планування на основі спроможностей, як зазначено там само, передбачає здійснення функціонального аналізу. Функції та завдання, що мають виконуватись під час очікуваних (вірогідних) майбутніх операцій, трансформуються у вимоги до спроможностей, на підставі чого планується їх створення, утримання та розвиток у межах наявних ресурсів.

З метою імплементації визначених вимог у МО України, ЗС України та інших

складових СО здійснена низка заходів, покликаних впровадити (імплементувати) зазначену систему оборонного планування на основі спроможностей в Україні, наблизивши її до принципів і стандартів, прийнятих у державах-член НАТО.

Перелік таких спроможностей в НАТО визначається Стратегічною концепцією держав-членів НАТО [2]. Для організації ОПОС у держав-членів Альянсу прийнята модель, яка ґрунтується на таких ключових поняттях як стратегія, кінцеві цілі, сили та засоби, ризики, середовище безпеки та обмеженість ресурсів. У цій моделі відображається динаміка процесу розроблення стратегії національної безпеки і усуваються невідповідності. Як припущення тут приймається, що процес ОПОС має бути циклічним, з перегрупуванням ключових показників і можливістю зміни обраних цілей, удосконалення сил і засобів, перегляду стратегій та періодичним моніторингом величини ступеня ризику, який прогнозується під час розроблення оборонних програм і планів.

Дослідженню зазначеного процесу у держав-членів НАТО присвячена низка публікацій і документів. Наприклад, у [3] досліджені деякі шляхи та підходи до імплементації основних норм Стратегічної концепції НАТО в Комплексній політичній директиві НАТО (*Comprehensive Political Guidance*), прийнятій державами-членами НАТО, яка забезпечує єдність підходів усіх членів Альянсу для досягнення спільної мети. Директива визначає пріоритети трансформації Альянсу, спрямовані на ефективне виконання операцій, вдосконалення потенціалів, трансформацію сил і засобів, структурну реорганізацію, політичну трансформацію, вдосконалення процесу генерування сил, розвиток спроможності планування й розвідки та відповідного фінансування. Вона також визначає конкретні вимоги щодо сил і засобів, яким члени Альянсу мають приділяти увагу як

на індивідуальних, так і на колективних засадах, визначає основні пріоритети тощо.

У [4] йдеться про те, що структура (модель) ОПОС НАТО у загальному вигляді в літературі визначена двояко:

*перше*, як сукупність взаємозалежних процесів і процедур, а саме оцінювання воєнно-політичної обстановки (ВПО), планування сил, планування ресурсів і оцінювання ризиків;

*друге*, як сукупність процесів довго-, середньо- та короткострокового планування, тобто документів, які відпрацьовуються, а також з позиції методичного обґрунтування основних положень зазначених документів.

Оцінювання ВПО здійснюється на основі аналізу прогнозованих ризиків і загроз, а також цілей і спроможностей, визначених для держав-членів НАТО на заданий період прогнозування і є основою для обґрунтування заходів щодо планування сил.

У [5] йдеться про запровадження в Україні загального порядку оборонного планування на основі спроможностей в МО України, ЗС України та інших складових СО, його організаційне і методичне забезпечення, розроблення для цього організаційно-методичних основ.

Однак впровадження зазначеного методу оборонного планування в Україні, особливо з питань імплементації концептуальних документів потребує більш детального вивчення для удосконалення оборонного менеджменту і наближення його до принципів і стандартів НАТО.

**Метою статті** є вивчення підходів до імплементації оборонних документів у розвинутих державах-членах НАТО для використання їх під час оборонного планування розвитку у МО України, ЗС України та інших складових СО, наближення цього процесу до принципів і стандартів, прийнятих в НАТО.

**Викладення основного матеріалу.** Упровадження у МО України, ЗС України та інших складових СО в Україні моделі оборонного планування на основі спроможності виявило низку проблем, які потребують більш детального вивчення та вирішення для сучасності, особливо врахування досвіду розвинутих держав-членів НАТО.

Планування сил базується на розробленому переліку ситуацій, для реагування на них. Аналіз ситуацій для планування та переліку наявних спроможностей дає змогу виробити

короткострокові та середньострокові вимоги до розвитку військ (сил). ОПОС за допомогою планування сил визначає перелік сил, засобів, спроможностей і вимог до структури сил, необхідних для реагування на визначені ситуації. Під час планування сил визначаються вимоги до спроможностей на наступний плановий період. Про результати огляду оборонних спроможностей доповідають Військовому Комітету.

Під час оперативного планування розглядається той самий перелік ситуацій, як і для планування сил, щодо ризиків і можливості їх появи. Робоча група ОПОС виробляє їх пріоритетний перелік, який надалі має бути опрацьований. Визначення заходів оперативного планування до ОПОС здійснюється під час огляду цілей сил. Оперативне планування визначає перелік вимог до спроможностей сил і засобів для планування специфічних ситуацій.

Під час планування сил проводиться узгодження між державами-членами НАТО щодо їх достатності, взаємозгодженості, взаємосумісності та ефективної взаємодії під час виконання покладених на них завдань.

Використання системи планування, програмування, бюджетування, виконання, покладеної в основу ОПОС держав-членів НАТО та ЄС, свідчить про взаємозв'язок зазначених процесів. Зокрема, зміни запланованих ресурсів автоматично викликають перегляд середньострокових програм, які, зі свого боку, потребують перегляду довгострокових планів. Таким чином забезпечується спадкоємність і залежність видів планування від досягнутих результатів.

Держави-члени НАТО виділяють необхідні для забезпечення її діяльності ресурси. Переважна більшість ЗС і ресурсів держав-членів НАТО залишається під контролем цих держав. Однак вони зобов'язуються спільно або окремо надавати війська (сили) та необхідні спроможності, які потребує НАТО для досягнення цілей і виконання поставлених завдань.

Процес ОПОС в Альянсі є основним засобом розвитку необхідних спроможностей, своєчасного їх формування (закупівлі) для досягнення бажаного рівня. Прийнято вважати, що високий рівень ефективності ОПОС НАТО є необхідною умовою досягнення політичних, військових і ресурсних переваг, яких очікують держави-члени від Альянсу. Беручи участь у процесі ОПОС НАТО, вони без втрат національного

суверенітету можуть узгоджувати свої оборонні плани в інтересах НАТО з метою визначення, досягнення та надання обґрунтованої частини своїх сил і засобів Альянсу для виконання усього діапазону визначених завдань.

Водночас, більшість держав-членів НАТО під час здійснення ОПОС вирішують не лише завдання потреб Альянсу, а й розвитку власних ЗС. Однак у деяких державах з невеликою чисельністю ЗС у межах ОПОС плануються заходи розвитку ЗС, спрямовані лише на визначені потреби НАТО.

Отже, особливістю ОПОС НАТО є те, що кожна держава Альянсу має свою систему ОПОС, на зміст організації та здійснення якої впливають характерні риси економічного устрою, прийнята в ній система прогнозування та планування її розвитку і вдосконалення, умови держави та національні традиції й інтереси у яких здійснюється таке планування тощо. А це потребує гармонізації (інтегрування) власних національних планів розвитку МО України, ЗС України та інших складових СО з оборонним плануванням НАТО.

Упровадження у МО України, ЗС України та інших складових СО моделі оборонного планування на основі спроможності виявило низку проблем, які потребують більш детального вивчення та вирішення для сучасності.

Наприклад, у США для впровадження ОПОС спочатку активно розробляли нові методики. У 2002 році організацією *RAND corporation* були розроблені теоретичні засади функціонування ОПОС. Підсумковий звіт цієї групи відомий як "*Aldridge Study*" (*Дослідження Ольдріджа*) [6]. Він дав визначення *CBDP* (ОПОС), його мети та алгоритму впровадження, увів низку нових ключових понять, таких як сфери спроможності (*Joint Capability Areas – JCA*), система інтеграції та розвитку спроможності (*Joint Capabilities Integration and Development System - JCIDS*) тощо.

Метою ОПОС є створення та розвиток необхідних оборонних спроможностей. Перелік таких спроможностей, зокрема в НАТО, визначається Стратегічною концепцією щодо оборони та безпеки держав-членів НАТО [2]. Важливим документом імплементації її вимог набула прийнята державами-членами НАТО Комплексна політична директива (*Comprehensive Political Guidance*). Вона стала документом, який забезпечує єдність підходів усіх членів Альянсу для досягнення спільної мети.

Директива визначає пріоритети трансформації Альянсу, спрямовані на ефективне виконання операцій: вдосконалення потенціалів, трансформацію сил і засобів, структурну реорганізацію, політичну

трансформацію, вдосконалення процесу генерування сил, розвиток спроможності планування й розвідки та відповідного фінансування, про що йдеться у відповідних публікаціях Національного інституту стратегічних досліджень.

Основними принципами Стратегії Альянсу є необхідність підтримувати військову потужність, достатню для виконання усіх місій Альянсу (п. 41 ст. 5); необхідність проводити операції реагування на кризові ситуації, співпраця з міжнародними організаціями (п. 25) тощо.

На основі аналізу безпекового середовища, визначення джерел потенційних викликів, а також можливого застосування асиметричних засобів нападу в цьому документі в узагальненому формулюванні визначаються види операцій та типи військових сил і засобів, необхідних для них Альянсу.

Сили, які надаються для виконання операції, мають бути структуровані, оснащені, укомплектовані й підготовлені для експедиційних операцій швидкого реагування на кризи. Ключовим елементом таких сил визнаються Сили реагування НАТО (*CRH*) (*NATO Response Force*), "які ефективно підсилюють початкові сили та зобов'язання Альянсу під час всієї операції"[7].

Комплексна політична директива також визначає конкретні вимоги щодо сил і засобів, яким члени Альянсу мають приділяти увагу як на індивідуальних, так і на колективних засадах, зокрема спроможність:

проводити і підтримувати багатонаціональні, об'єднані експедиційні операції на далекій відстані протягом тривалого часу за умов скоординованого та багатонаціонального підходу до тилового забезпечення;

швидко та ефективно адаптувати військову доктрину та плани дій у непередбачуваних обставинах;

стримувати та протидіяти терористичним нападам, забезпечувати антитерористичну оборону та захист;

забезпечувати захист найважливіших систем Альянсу від кібернетичних нападів;

проводити операції з урахуванням ракетної загрози та засобів масового ураження;

визначати ворожі елементи для мінімізації небажаних руйнувань і ризику безпеки сил;

проводити операції з високим рівнем гнучкості, що передбачає координацію всіх учасників операції, особливо коли одночасно мають бути реалізовані заходи бойового, стабілізаційного, відновлювального, примирювального та гуманітарного характеру;

забезпечити високий рівень оперативної сумісності та стандартизації між членами Альянсу та країнами-партнерами.

Розвиток потенціалів потребує достатніх ресурсів, які передбачається отримати завдяки збільшенню інвестицій у розвиток ключових спроможностей. Для цього доводиться переглянути пріоритети та ефективніше використовувати ресурси.

**Висновок.** Підходи держав-членів НАТО до імплементації норм і вимог стратегічних концептуальних документів в інших програмних та планових документах доцільно використовувати в МО України, ЗС України та інших складових СО під час розроблення відповідних концептуальних документів, програм і планів.

Переведення управлінських процесів функціонування ЗС України на нову доктринальну базу до кінця 2022 року є метою нового етапу оборонної реформи [8].

**Напрямок подальших досліджень.** Розроблення за результатами проведеного в МО України, ЗС України та інших складових СО оборонного огляду відповідних проєктів концепцій, програмних та інших планових документів із розвитку їх спроможностей доцільно здійснювати на основі імплементації основ і норм Стратегій національної та воєнної безпеки України, а також Стратегічного оборонного бюлетеня України за принципами та стандартами передових держав-членів НАТО, що потребує подальшого наукового дослідження

для розроблення більш конкретних рекомендацій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України : затв. МО України 12.06.2017 р.
2. Стратегічна концепція щодо оборони та безпеки держав-членів Організації Північноатлантичного договору “Активна участь, сучасна оборона” : ухвал. 19.11.2010 р.
3. Імплементація “Комплексної політичної директиви НАТО” як нового стратегічного документа. Стратегічні пріоритети. 2009. № 1. С. 218–227.
4. Денежкін М. М., Наливайко А. Д., Поляев А. І. Особливості оборонного планування у державах-членах НАТО на основі спроможностей. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2017. № 2 (60). С. 34–38.
5. Наливайко А. Д., Сівоха І. М., Поляев А. І. Впровадження оборонного планування на основі спроможностей в складових сил оборони України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2018. № 1 (62). С. 46–50.
6. Manual for the Operation of the Joint Capabilities Integration and Development System (JCIDS). 12 February 2015. Joint Staff, 2015. 416 p.
7. Comprehensive Political Guidance Endorsed by NATO. Heads of State and Government on 29 November 2006. Riga. Latvia. Part 3. § 11.
8. Управлінські процеси та засади функціонування ЗС України до кінця 2022 року будуть переведені на нову доктринальну базу. МО України : офіційний вебсайт. 2020. 30 жовтня.

Стаття надійшла до редакційної колегії 03.04.2020

#### NATO's defense management experience in implementing the requirements of conceptual defense documents

##### Annotation

Armed aggression against Ukraine by the Russian Federation requires increasing the efficiency of the Armed Forces of Ukraine according to the requirements of modern conceptual documents and approaching them to the principles and standards adopted in NATO countries.

The experience of NATO member countries is actively implemented in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine today. The Strategic Defense Bulletin of Ukraine 2016 stipulates that the implementation of capacity planning for the defense forces is the basis for the security and defense sector. In order to implement the tasks defined in the Strategic Defense Bulletin the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine according to the requirements of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” has taken a number of measures on these issues.

The purpose of NATO defense planning is to create and develop the necessary defense capabilities of troops (forces). The list of such capabilities in NATO was defined by the Strategic Concept for Defense and Security of NATO member states. The Comprehensive Political Guidance has been adopted by NATO member states to implement these requirements. This paper ensures the unity of approach of all members of the Alliance to achieve a common goal.

The experience of defense management of NATO member states on implementation of the norms and requirements of strategic documents will be useful during the developing relevant concept papers in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine in order to bring this process closer to the principles and standards used in NATO.

**Keywords:** Armed Forces of Ukraine; implementation; capabilities of the defense forces; NATO.