

УДК 355.45.02

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2021-2-72/78-83>

Поляєв А. І.

(0000-0002-6710-5144)

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

## Підходи щодо розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування

**Резюме.** У статті на основі аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду розглянуто можливі підходи щодо розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування у процесі оборонного менеджменту в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України.

**Ключові слова:** методика імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування; державний менеджмент; спроможність; оборонне планування на основі спроможностей.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері оборони спрямовується на створення сучасних, мобільних і боєздатних сил оборони, які спільно з іншими інституціями держави забезпечуватимуть всеохоплюючу оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності.

Базовими документами у цих сферах є Закон України “Про національну безпеку України” від 21.06.2018 № 2469-УП, Укази Президента України “Про затвердження Стратегії національної безпеки України” і “Про затвердження Стратегії воєнної безпеки України”, Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони” від 31.10.2018 № 941, наказ Міністерства оборони України “Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони” від 22.12.2021 № 484 [1–5].

Одним із важливих пріоритетів реалізації державної політики у сфері оборони є виконання завдання з імплементації концептуальних нормативно-правових актів взаємоузгоджених з іншими документами оборонного планування в системі оборонного менеджменту Міністерства оборони України та Збройних Сил України [3].

Саме тому, вважається актуальним і невідкладним завдання щодо визначення підходів до розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України з урахуванням досвіду держав – членів НАТО.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** у яких висвітлювалися питання імплементації документів стратегічного планування, свідчить про те, що в сучасних умовах розвитку методології оборонного планування в Україні імплементація стає невід’ємною частиною діяльності центральних органів виконавчої влади [7].

Протягом останніх кількох років провідними вітчизняними науковцями здійснюється пошук шляхів удосконалення системи оборонного планування, впровадження оборонного менеджменту в діяльність Міністерства оборони України та Збройних Сил України. Цій проблематиці присвячено низку наукових досліджень, зокрема І. С. Руснака, А. Г. Петренка, П. В. Щипанського, С. О. Кириченка, І. М. Романюка, Ф. В. Саганюка та ін. [6, 7, 11, 12].

Водночас у цих наукових працях недостатньо уваги приділяється питанням розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування як невід’ємного елемента системи оборонного менеджменту.

Отже, виникає потреба у пошуку нових підходів до розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування в процесі оборонного менеджменту в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України.

**Мета статті** полягає у визначенні підходів щодо розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного і оборонного планування в системі оборонного менеджменту в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України з використанням вітчизняного досвіду і принципів та підходів, прийнятих в державах – членах НАТО.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні остаточно не розроблена модель імплементації законів та інших нормативно-правових актів яка могла б послужити базовою основою процесу їх реалізації, тому перед вченими і практиками оборонної сфери постало складне завдання –

розроблення теоретико-методологічних основ імплементації, термінологічного тлумачення її базових понять, а також рекомендацій і методики її здійснення.

Так, нині в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України вживаються лише перші кроки щодо розроблення науково-методологічної бази імплементації, зокрема і методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування в системі оборонного менеджменту.

На теперішній час відсутнє однозначне розуміння єдиного методичного підходу до формування поняття концептуальні документи стратегічного та оборонного планування. Хоча окремі автори у своїх статтях робили спроби до формалізації цього визначення [7, 11]. А. І. Семенченко [13] вважає, що поряд з визначеними концептуальними документами національної безпеки та оборони України до їх складу має входити також сукупність концептуальних документів, що визначають розвиток сил оборони та її складових тощо.

З огляду на зазначене можна визначити, що *концептуальні документи* стратегічного та оборонного планування – це нормативно-правові акти (концепції, доктрини, стратегії, напрями, засади, основи, принципи, декларації тощо), у яких сформована система поглядів щодо організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. Їх умовно можна класифікувати за термінами дії як концептуальні документи на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.

У сучасній науковій літературі достатньо широко розкриті поняття імплементації міжнародних нормативно-правових актів [7–9]. Однак у них не чітко визначені поняття імплементації державних нормативно-правових актів. Зокрема, у [10] йдеться про імплементацію як форму дій для досягнення бажаного результату. В інших публікаціях тільки фрагментарно розглядаються теоретичні засади імплементації, що не дає змоги комплексно оцінити способи імплементації і сформулювати відповідні підходи до її реалізації.

Автори [7] виклали підходи до можливої імплементації норм чинного Закону України “Про національну безпеку України”, пов’язані з формуванням сучасної системи планування та розвитку сектору безпеки і оборони, розробленням довго- та середньострокових документів стратегічного та оборонного планування з розвитку Міністерства оборони України та Збройних Сил України на основі спроможностей, з урахуванням досвіду імплементації норм законів держав – членів НАТО у підзаконні акти.

У дослідженнях [8, 9] висвітлюються деякі шляхи та підходи до імплементації основних норм Стратегічної концепції НАТО в Комплексній політичній директиві НАТО, прийнятій державами – членами у НАТО, яка забезпечує єдність підходів усіх членів Альянсу для досягнення спільної мети. У директиві визначаються пріоритети трансформації НАТО, спрямовані на ефективне виконання операцій, вдосконалення потенціалів, трансформацію сил і засобів, конкретні вимоги щодо сил і засобів. Закладені директивою підходи до імплементації в державах – членах НАТО відображаються в послідовній розробці документів оборонного планування на довгострокову, середньострокову і короткострокову перспективу.

Зважаючи на результати проведених досліджень, доцільно вважати, що *імплементація* (від англ. implementation, латин. impleo – здійснення, впровадження, досягнення, виконання) – це сукупність цілеспрямованих організаційно-правових та інституційних заходів, які здійснюються органами державної влади та іншими державними органами (зокрема Міністерством оборони України), організаціями (військовими організаційними структурами) і спрямовані на забезпечення виконання (реалізацію) ними прийнятих на себе зобов’язань (програм, планів).

Під *імплементацією концептуальних документів стратегічного та оборонного планування* у цій статті розуміється сукупність цілеспрямованих організаційно-правових та інституційних заходів, які здійснюються в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, і спрямованих на реалізацію державної політики у сфері оборони, що визначена законами, стратегіями, концепціями, доктринами, засадами, основами, деклараціями для ефективного розвитку Збройних Сил України.

Аналіз публікацій [7–12] свідчить про те, що імплементація положень та вимог концептуальних документів стратегічного та оборонного планування в процесі оборонного менеджменту може бути реалізована різними способами. Найбільш доцільними способами імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування можуть бути: інкорпорація; трансформація; відсилання [10].

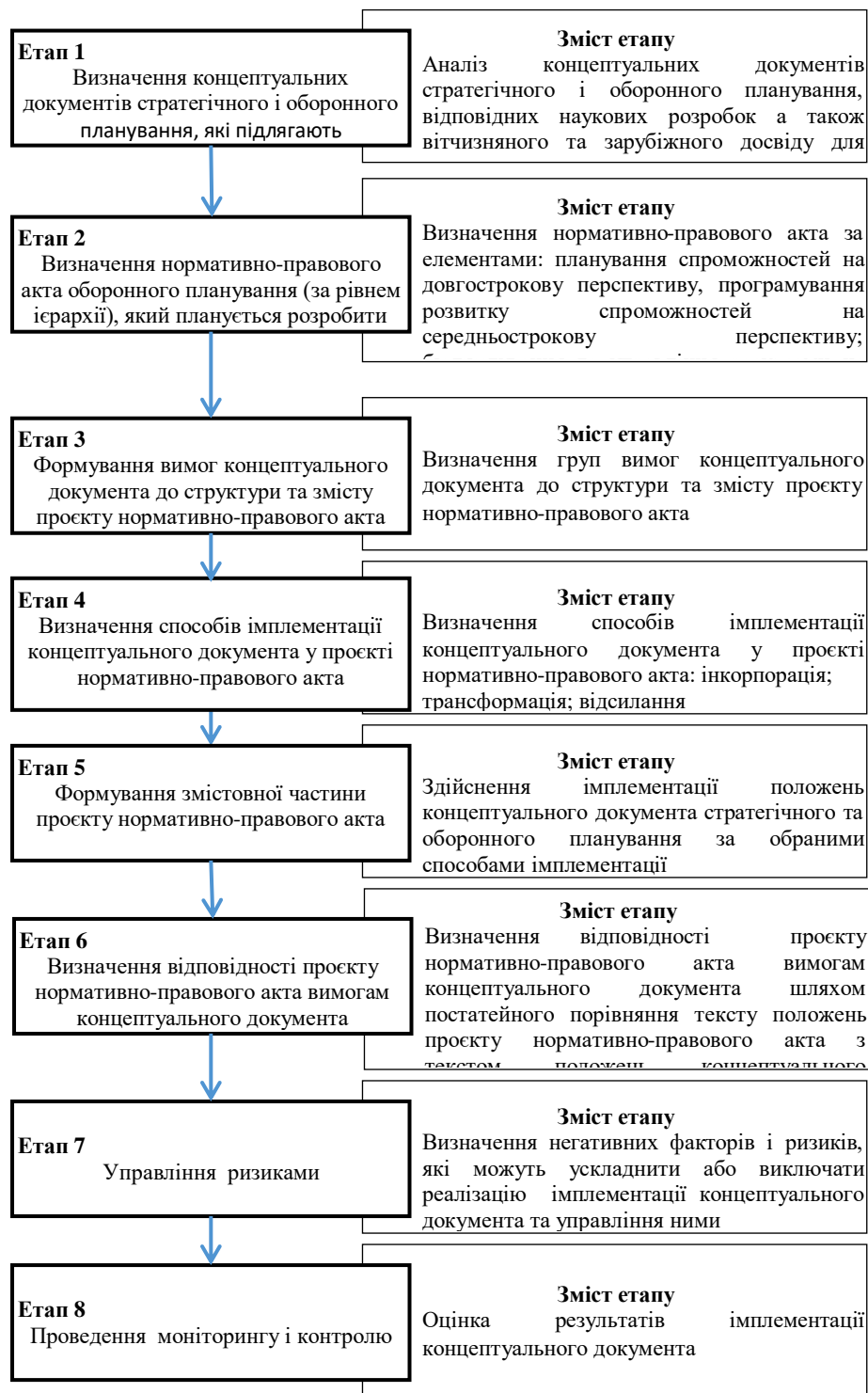
Спосіб інкорпорації полягає у тому, що положення концептуальних документів без будь-яких змін дослівно відтворюються в проєктах нормативно-правових актів.

Під час застосування способу трансформації відбувається певна переробка норм відповідних концептуальних документів під час перенесення їх положень та вимог у проєкти нормативно-правових актів, що розробляються.

У разі застосування способу відсилання норми концептуальних документів безпосередньо не включаються в текст проєкту нормативно-правового акта, в якому міститься лише згадка про них.

## ОБОРОННЕ ПЛАНУВАННЯ

Підходи до розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування можна уявити як поетапний процес, який наведено на рис. 1.



**Рис. 1. Порядок імплементації концептуальних документів стратегічного і оборонного планування**

На *першому етапі* імплементації визначаються концептуальні документи стратегічного і оборонного планування та їх основні положення, які підлягають імплементації за напрямом розроблення проекту нормативно-правового акта. Під час цього етапу проводиться аналіз законодавчих та нормативно-правових актів у сфері безпеки і оборони, відповідних наукових розробок, а також вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо визначення документів стратегічного і оборонного планування та їх основних положень, які підлягають імплементації.

До основних концептуальних документів стратегічного і оборонного планування відносяться Закон України “Про національну безпеку України”, Укази Президента України “Про

затвердження Стратегії національної безпеки України” та “Про затвердження Стратегії воєнної безпеки України”.

На *другому етапі* імплементації визначається нормативно-правовий акт оборонного планування (за рівнем ієрархії), який планується розробити, оскільки він забезпечуватиме найвищу ефективність імплементації концептуального документа.

Категорія нормативно-правового акта для здійснення імплементації концептуального документа визначається за елементами оборонного планування:

- планування спроможностей на довгострокову перспективу;
- програмування розвитку спроможностей на середньострокову перспективу;
- бюджетування та управління ресурсами на короткострокову перспективу;
- виконання програм і планів.

Основними нормативно-правовими актами оборонного планування є: Об’єднана оперативна концепція сил оборони, Державна (цільова) програма розвитку Збройних Сил України, Державна (цільова) програма розвитку ОВТ, План утримання та розвитку Збройних Сил України.

Під час *третього етапу* імплементації формуються вимоги концептуального документа до структури та змісту проекту нормативно-правового акта.

На *четвертому етапі* імплементації визначаються способи імплементації концептуального документа (документів) в проект нормативно-правового акта.

Способи імплементації концептуального документа (документів) у проект нормативно-правового акта визначаються відповідно до його мети, структури та змісту. Найбільш доцільними способами імплементації концептуального документа (документів) є: інкорпорація, трансформація, відсилання.

На *п’ятому етапі* формування змістовної частини проекту нормативно-правового акта, здійснюється імплементація положень концептуального документа (документів) стратегічного та оборонного планування за обраними способами імплементації за кожною визначеною статтею.

Імплементація концептуальних документів у проектах нормативно-правових актах, які розробляються на відповідних рівнях оборонного планування (планування спроможностей, програмування розвитку спроможностей, бюджетування та управління ресурсами, виконання програм і планів) забезпечує ефективну реалізацію державної політики щодо досягнення спроможностей Збройних Сил України.

Для досягнення найбільш прийняттого (доцільного) варіанта імплементації концептуальних документів у проекті нормативно-правового акта можуть розроблятися декілька їх варіантів.

На *шостому етапі* здійснюється визначення відповідності проекту нормативно-правового акта вимогам концептуального документа.

Відповідність проекту нормативно-правового акта вимогам концептуального документа здійснюється шляхом порівняння тексту положень проекту нормативно-правового акта з текстом положень концептуального документа. Під час оцінювання відповідності положень проекту нормативно-правового акта вимогам концептуального документа можуть застосовуватися такі варіанти відповідності:

“відповідає вимогам” – якщо визначені основні завдання імплементації концептуального документа виконані у повному обсязі;

“частково відповідає вимогам” – якщо більшість визначених завдань імплементації концептуального документа виконані;

“не відповідає вимогам” – якщо мета імплементації концептуального документа не досягнута.

На етапі управління ризиками визначаються негативні фактори і ризики, які можуть ускладнити або виключати реалізацію імплементації концептуального документа.

Основними сферами виникнення ризиків під час реалізації імплементації концептуального документа можна визначити: соціально-економічні, організаційно-технологічні, нормативно-правові, кадрові.

Під час проведення моніторингу і контролю визначаються результати імплементації концептуального документа. На цьому етапі здійснюється:

аналіз та оцінювання стану реалізації положень нормативно-правового акта, у якому імплементовані концептуальні документи щодо досягнення стратегічних цілей (завдань) державної політики у сферах національної безпеки і оборони;

забезпечення виконання спланованих заходів у визначений термін;

досягнення визначених спроможностей (кількісних і якісних показників) оборонного планування у встановлені терміни;

забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням та їх ефективного розподілу.

Кожний із зазначених етапів імплементації концептуальних документів може супроводжуватися окремо розробленими моделями, які у сукупності дають змогу об'єктивно обґрунтувати перспективу імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування.

**Висновки.** У статті здійснено аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду держав – членів НАТО щодо імплементації нормативних документів у сфері оборони.

За результатами аналізу визначені підходи до розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування. Ці підходи є логічною послідовністю виконання її процедур, елементів та зв'язків між ними.

Таки підходи до імплементації нормативних документів можуть слугувати теоретико-методичною базою для розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України.

**Напрямом подальших наукових досліджень** є розроблення методики імплементації концептуальних документів стратегічного та оборонного планування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018.
2. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 14.09.2021 р. № 392/2020.
3. Стратегія воєнної безпеки України : Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021.
4. Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 р. № 941.
5. Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони : наказ Міністерства оборони України від 22.12.2021 р. № 484.
6. Руснак І. С., Петренко А. Г., Яковенко А. В., Романюк І. М., Кохно В. Д. Оборонне планування на основі спроможностей: особливості та перспективи впровадження. *Наука і оборона*. 2017. № 2. С. 3–10.
7. Тютюнник В. П., Горovenko В. К. Як імплементувати Закон України “Про національну безпеку України”. *Defense Express*. URL: <https://old.defence-ua.com/index.php/statti/publikatsiji-partneriv/5277-yak-implementuvaty-zakon-ukrayinu-pro-natsionalnu-bezpeku-ukrayinu> (дата звернення: 23.07.2021).
8. Пальчик А. В. Деякі підходи до імплементації вимог концептуальних оборонних документів в НАТО. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. Київ, 2020. № 3 (70).
9. Брежнєва Т. В. Імплементація “Комплексної політичної директиви НАТО” як нового стратегічного документа. *Стратегічні пріоритети* : наук.-аналіт. зб. Київ, 2009. № 1 (10).
10. Клименко О. Базові засади імплементації міжнародних нормативних документів у діяльності наукових бібліотек України: термінологічний аспект. URL: <http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com> (дата звернення: 23.07.2021).
11. Саганюк Ф. В., Кириченко С. О. Підходи до формування моделі для імплементації концептуальних документів у сфері оборони. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. Київ, 2020. № 3 (70).
12. Щипанський П. В., Саганюк Ф. В., Мудрак Ю. М. Оборонний менеджмент: підходи до управління процесами оборонного планування. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. Київ, 2021. № 1 (71).
13. Семенченко А. І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07saiznb.htm>. (дата звернення: 23.07.2021).

Стаття надійшла до редакційної колегії 20.08.2021

#### **Approaches to developing methodic for implementing conceptual documents of strategic and defense planning**

##### **Annotation**

One of the important priorities for the implementation of state policy in the field of defense is to implement the task of implementing conceptual regulations consistent with other defense planning documents in the defense management system of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed

Forces of Ukraine. Therefore, it is considered relevant and exigent to determine approaches to the development of methods for implementing conceptual documents of strategic and defense planning in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine, taking into account the experience of NATO member-states.

The *implementation of conceptual documents of strategic and defense planning* in this article means a set of targeted organizational, legal and institutional measures implemented in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine and aimed at implementing state policy in the field of defense, defined by laws, strategies, concepts, doctrines, principles, bases, declarations for effective development of the Armed Forces of Ukraine.

Approaches to the development of methods for implementing conceptual documents of strategic and defense planning can be represented as a step-by-step process:

definition of conceptual documents of strategic and defense planning which are subject to implementation;

determination of the normative-legal act of defense planning (according to the level of hierarchy), which is planned to be developed;

formation of requirements of the conceptual document to structure and the maintenance of the project of the regulatory legal act;

definition of ways of implementation of the conceptual document in the project of the regulatory legal act;

formation of the substantive part of the draft normative legal act and determination of compliance of the draft normative legal act with the requirements of the conceptual document;

risk management and monitoring and control.

**Keywords:** methodic of implementation of conceptual documents of strategic and defense planning; state management; capability; capability-based defense planning.