

УДК 355.45.02

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2022-2-75/61-66>

Коваль М. В., доктор військових наук

(0000-0002-2130-2548)

Наливайко А. Д., кандидат технічних наук, доцент

(0000-0002-0675-9603)

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Обґрунтування підходу до вдосконалення стратегічного планування в силах оборони

Резюме. У статті проведено аналіз стану стратегічного планування в силах оборони та розглянуто актуальні підходи щодо його вдосконалення.

Ключові слова: стратегічне планування; сили оборони; оборонне планування; розвиток спроможностей; оборонна реформа; програмні документи.

Постановка проблеми. Однією з важливих складових формування, розвитку й функціонування сил оборони України є стратегічне планування, яке в умовах повномасштабної збройної агресії з боку Російської Федерації проти України; відсутності цілісної системи державного стратегічного планування, складовою частиною якого є стратегічне планування в силах оборони та єдиного підходу до стратегічного планування; неспроможності охопити весь спектр завдань, визначених національним законодавством у сфері оборони; неузгодженості різних планових документів; невизначеності статусу деяких стратегічних документів та відповідальності за прийняття управлінських рішень, потребує термінового вдосконалення.

З огляду на зазначене, постає питання необхідності розроблення нових підходів щодо удосконалення стратегічного планування та їх упровадження в органах управління складових сил оборони. Вони мають базуватися на передовому вітчизняному досвіді відсічі російській повномасштабній збройній агресії та практиці держав – членів НАТО і здійснюватися на основі відповідної методології, методик і практик з урахуванням певної етапності проведення цієї діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В останні роки питанням запровадження стратегічного планування в органах управління складових сил оборони приділяли увагу як науковці, так і практики. Суттєвий внесок у дослідження цих проблем зробили В. Горбулін, І. Руснак, О. Мелехов, В. Бакуменко, А. Качинський, В. Телелим, Р. Тимошенко, М. Лобко, А. Лобанов, О. Євмешкіна [1–7] та інші.

У більшості досліджень стверджується, що на сьогодні питання розуміння сутності та належного правового нормування стратегічного планування у сфері оборони залишається невирішеним. Не повною мірою

досліджені проблеми пошуку ефективних шляхів запровадження стратегічного планування в сучасних умовах в силах оборони та інші. Не визначені конкретні шляхи планування діяльності сил оборони, виконання ними спільних завдань та забезпечення необхідними ресурсами.

На думку військових експертів, порядок такого планування у складових сил оборони має регулюватися відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами [3, 4, 5]. У них доцільно визначити правові, організаційні та інші основи стратегічного планування у сфері оборони, їх розвитку і застосування за відповідними сценаріями, організації ефективної взаємодії та всебічного забезпечення.

Зважаючи на зазначене та враховуючи завдання оборонної реформи сил оборони, що реалізуються нині в Україні, стає очевидним, що обґрунтування нового підходу до удосконалення стратегічного планування є вкрай актуальним і необхідним.

Метою статті є дослідження та обґрунтування підходу і рекомендацій до вдосконалення стратегічного планування у силах оборони для сучасних безпекових умов.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби надати вітчизняному стратегічному плануванню у сфері оборони держави системний характер були зроблені ще на початку 2000-х років. Зокрема, у 2004 році був прийнятий Закон України “Про організацію оборонного планування” [8], яким було визначено, що:

оборонне планування – це складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється у встановлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних Сил (ЗС) України та інших військових формувань з урахуванням

характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації, а також процедур стратегічного планування в діяльності Міністерства оборони (МО) України;

стратегічне планування – це функція державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва.

У наказі Міністра оборони України від 27.12.2006 № 749 “Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України” [9], конкретизовано визначення стратегічного планування в МО України як функції державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення протидії реальним і потенційним загрозам у воєнній сфері, та здійснюється в інтересах Воєнної організації держави для забезпечення ефективного її функціонування на перспективу, адаптацію до умов середовища функціонування, забезпечення ресурсами відповідно до економічних можливостей держави.

У цьому документі також були сформульовані засади стратегічного планування в МО України, його сутність, складові (стратегічне планування розвитку ЗС, стратегічне планування застосування ЗС та оборонне планування), принципи, порядок здійснення тощо.

Водночас дія цих нормативно-правових актів стосувалась лише МО України і не розповсюджувалась на інші складові сили оборони, не були також визначені правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування, складовою якого має бути стратегічне планування в МО України.

Розроблені Верховною Радою України у 2011 та 2017 роках проекти Закону України “Про державне стратегічне планування”, якими пропонувалось визначити правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановити загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінювання, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування,

до цього часу не прийняті [10, 11].

Разом з тим у Законі України від 21.06.2018 № 2469-VIII “Про національну безпеку України” [12] запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, метою якого є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.

Це спричинило певний дисбаланс у системі державного стратегічного планування, коли лише одна складова цього процесу – оборонне планування (планування розвитку спроможностей), законодавчо регламентується, а процес стратегічного планування в цілому на теперішній час не унормований жодним нормативно-правовим актом.

Нині науковці та практики продовжують дослідження [3, 4, 6] щодо:

формування системи стратегічного планування в силах оборони – ключового елементу стратегічного управління, який дає змогу керівництву сил оборони визначати політичні пріоритети й стратегічні цілі та приймати рішення, узгоджені з підходами до досягнення своєї мети та реалізації визначених чинним законодавством завдань і функцій;

розвитку понятійно-категоріального апарату;

розроблення пропозицій з удосконалення нормативно-правових актів.

За результатами аналізу цих досліджень можна дійти висновку, що забезпечення комплексного підходу стратегічного планування в силах оборони держави має здійснюватись у рамках державного стратегічного планування, та запропонувати таке трактування базових термінів:

державне стратегічне планування – функція державного управління, що визначає цілі, завдання, напрями, пріоритети й комплекс заходів щодо реалізації державної політики з розвитку держави в усіх сферах життєдіяльності, забезпечення національної безпеки, реалізації та захисту національних інтересів з урахуванням наявних ресурсів. До державного стратегічного планування, серед інших, входить стратегічне планування сил оборони;

стратегічне планування сил оборони є функцією державного управління та складовою частиною системи державного стратегічного планування, яка визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо

реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення протидії реальним і потенційним загрозам у військовій сфері, та здійснюється в інтересах сил оборони держави для забезпечення ефективного їх функціонування, адаптації до умов середовища функціонування, забезпечення ресурсами відповідно до економічних можливостей держави та визначених завдань.

Проведений аналіз національного законодавства, вітчизняного та іноземного досвіду показує, що основними видами стратегічного планування сил оборони, а відповідно і його складовими, мають бути: планування оборони, стратегічне планування застосування ЗС та інших складових сил оборони, планування розвитку (оборонне планування), мобілізаційне планування [3, 4]. Таким чином зазначені складові стратегічного планування сил оборони об'єднуються за цілями, завданнями і заходами.

Водночас, за твердженням деяких авторів, стратегічне планування в цілому являє собою скоординований та узгоджений процес визначення довгострокового бачення розвитку сил оборони, його перетворення на реалістичні цілі та завдання реалізації державної політики у сфері оборони [3, 13].

Основною метою стратегічного планування розвитку сил оборони є побудова системи взаємопов'язаних цілей, завдань, механізмів та комплексу заходів щодо забезпечення розвитку спроможностей сил оборони. Стратегічне планування як інструмент розвитку сил оборони має ключові особливості, які мають бути покладені в основу його розуміння та реалізації для забезпечення ефективності цього процесу, а саме:

стратегічне планування має давати чітке уявлення про цілі та пріоритети розвитку спроможностей сил оборони, визначаючи основні напрями діяльності складових сил оборони, завдання та індикативні показники, які мають бути досягнуті;

стратегії розвитку спроможностей сил оборони мають бути обґрунтованими, комплексними та системними – до їх розроблення мають залучатися кваліфіковані фахівці, експерти з різних питань розроблення та реалізації стратегії;

стратегічне планування розвитку спроможностей сил оборони має бути гнучким, адаптивним, що передбачає можливості внесення певних змін, які можуть бути зумовлені змінами у воєнно-політичній та соціально-економічній сферах держави;

під час стратегічного планування необхідно об'єктивно визначати та оцінювати поточний стан розвитку спроможностей сил оборони, наявний потенціал для найбільш повного його використання при визначенні та досягненні стратегічних цілей розвитку і завдань.

Реалізація стратегічного планування передбачає дотримання таких вимог:

тривалий горизонт планування (понад 5 років);

спрямування стратегічного плану на подальший розвиток спроможностей сил оборони, забезпечення позитивної динаміки за всіма напрямками діяльності, передбаченими певними цілями з максимальним використанням наявних ресурсів.

Особливістю стратегічного планування в силах оборони є те, що в їх органах управління застосовується комплексний підхід до процесу управління: загальне управління керівництвом сил оборони і відомче управління органами управління складових сил оборони. Діяльність органів управління тісно пов'язана з функціонуванням об'єкта управління складової сил оборони, тому всередині стратегічний план має бути узгоджений з програмою або планом розвитку складової сил оборони і спрямований на забезпечення його реалізації. На кожному ієрархічному рівні має здійснюватися стратегічне планування з розвитку відповідної складової сил оборони та апарату компетентного його органу управління. Для сил оборони – це програми та плани розвитку спроможностей складових сил оборони. Йдеться про довгострокові та середньострокові програми і плани розвитку, а також плани розвитку їх органів управління.

Стратегічне планування на центральному рівні обґрунтовується як процес визначення стратегії та політики міністерств, відомств або інших центральних органів виконавчої влади (органів управління складових сил оборони), що забезпечує прийняття рішень, які відповідають досягненню місії, реалізації відповідних функцій, цілей і завдань.

Відмінними рисами стратегічного планування бачаться:

спрямованість на довгострокову та середньострокову перспективу;

орієнтація для досягнення визначальних для цієї системи цілей;

органічний взаємозв'язок визначених цілей з наявними ресурсами, необхідними для їх досягнення;

урахування різних умов та факторів, що визначають стан спроможностей сил оборони.

Аналіз показує, що стратегічне планування на рівні органу управління сил оборони відрізняється від стратегічного планування інших рівнів управління як масштабом, так і методами впливу, призначенням планування, замовниками та оцінювачами результату, управлінською відповідальністю, структуруванням системи на підсистеми, зовнішнім середовищем планування.

За результатами викладеного вище в силах оборони пропонується розроблення Плану розвитку як документа оборонного планування, який має охоплювати сферу діяльності їх складових, як головного розпорядника бюджетних коштів, включаючи діяльність інших розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня видів, родів військ (сил). Він має бути:

комплексним – охоплювати всі аспекти діяльності органу управління складових сил оборони з урахуванням зовнішніх і внутрішніх умов його функціонування, а також усіх можливостей органу управління та факторів, що впливають на його діяльність;

перспективним – здійснюватися протягом кількох років для визначення основної діяльності органу, що керує складовою сил оборони;

цілеспрямованим – забезпечувати розуміння цілей органу управління складової сил оборони, а також визначати пріоритети для досягнення цілей;

аналітичним – надавати дані та забезпечувати необхідну інтерпретацію інформації;

обґрунтованим – містити факти та пропозиції, зокрема щодо організаційних змін, необхідних для реалізації плану;

орієнтованим на дії – спрямованим на виконання конкретних завдань протягом певного періоду часу;

стислим – для швидкого зрозуміння вищими посадовими особами, але водночас достатньо інформативним [13].

Розроблення плану розвитку сил оборони як специфічний вид діяльності – це послідовний ітераційний процес, що складається із сукупності взаємопов'язаних етапів. Порядок розроблення і контролю виконання стратегічного плану розвитку складових сил оборони наведений на рис. 1. Далі більш детально розтлумачена сутність етапів.

Підготовка до процесу стратегічного

планування та розроблення Плану розвитку сил оборони передбачає, за умови готовності до проведення планування, розподіл повноважень, визначення відповідальних за виконання визначених завдань і терміни виконання (контрольні дати).

Аналіз майбутнього безпекового середовища та наявних спроможностей сил оборони. Загальним підходом до цього аналізу є SWOT-аналіз. Для стратегічного планування необхідно з'ясувати сильні та слабкі сторони складових сил оборони, а також їх можливості, зовнішні та внутрішні загрози.

Визначення візії та місії органу управління складових сил оборони.

Візія – це переконливий концептуальний образ бажаного майбутнього складових сил оборони. Вона є глобальною, постійною метою для складової сил оборони, що є кінцевим стандартом, за яким вимірюються прогрес та результати. Відповідно до бачення сутності Плану розвитку як документа планування в оборонній сфері він має визначати:

місію складової сил оборони;

здійснити аналіз ситуації / (проблеми) у сфері оборони;

сформувати цілі, завдання, показники досягнення цілей з урахуванням наявних ресурсів.

Визначення стратегічної мети та цілей розвитку спроможностей сил оборони. Стратегічна мета та цілі зазвичай відносяться до основних елементів місії органу управління складових сил оборони та є основою для більш детального планування. Стратегічна мета та цілі органу управління складових сил оборони є стратегічним напрямом для органу управління складових сил оборони загалом та об'єднуючим моментом для програм і окремих видів діяльності. До того ж визначаються завдання та показники для досягнення визначених стратегічних цілей.

Розроблення планів складових сил оборони – докладний опис заходів, що виконуються для досягнення певних цілей і завдань. Стратегічний план підлягає коригуванню після аналізу результатів його виконання на контрольну дату.

Реалізація Плану розвитку та моніторинг його виконання. Для забезпечення виконання цього плану діяльності органу управління складових сил оборони розробляються та затверджуються плани розвитку спроможностей сил оборони на короткострокову перспективу, кожен з яких формується на відповідний бюджетний рік.

Моніторинг виконання плану розвитку

спроможностей сил оборони на короткострокову перспективу проводиться не рідше одного разу на півроку. Звіт за результатами моніторингу, як правило,

містить інформацію про виконання річного плану, а також (за потреби) обґрунтовані пропозиції щодо коригування стратегічного плану.

ФОРМУВАННЯ ПЛАНУ РОЗВИТКУ СИЛ ОБОРОНИ

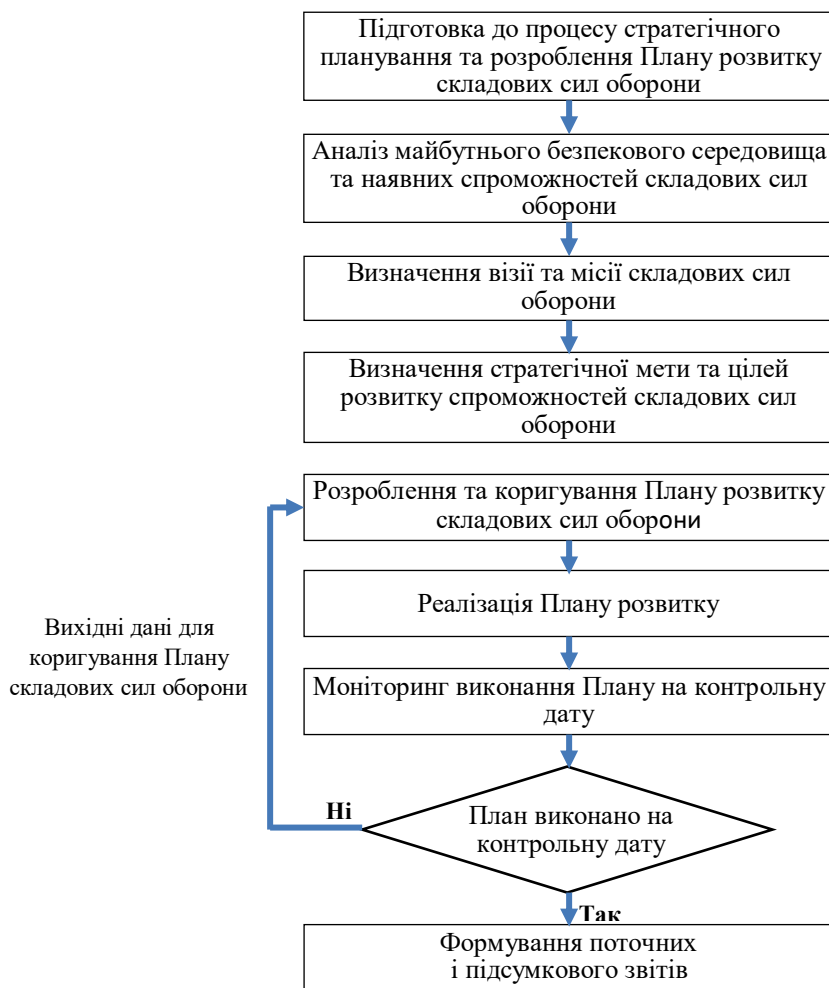


Рис. 1. Порядок розроблення і контролю виконання Плану розвитку складових сил оборони

Звіт за результатами моніторингу затверджує керівник органу управління складових сил оборони. Зміни до затвердженого стратегічного плану також вносить керівник відповідного органу управління складових сил оборони. Виконання Плану розвитку спроможностей складовій сил оборони оцінюється після кожного року його реалізації.

Запропонований плануючий документ є комплексним документом оборонного планування сил оборони і розробляється після проведення оборонного огляду та затвердження Стратегії воєнної безпеки України.

На підставі зазначеного пропонується для вирішення цієї проблеми визначити пріоритетні напрями (підходи) щодо вдосконалення системи стратегічного

планування, зокрема:

удосконалення нормативно-правової бази – розроблення та прийняття Закону України “Про державне стратегічне планування”, у якому один із розділів має бути присвячений стратегічному плануванню в оборонній сфері, та підзаконних актів у складових сил оборони з деталізацією цього питання;

нормативно-правове опрацювання понятійно-категорійного апарату;

теоретико-методологічне забезпечення процесу стратегічного планування – формування системи стратегічного планування; розроблення інтегрованої моделі стратегічного планування, відповідних методик і рекомендацій.

Висновок. У рамках практичної реалізації зазначених пропозицій уточнені

відомі визначення і терміни теорії стратегічного планування, запропонований порядок розроблення документа оборонного планування як складової стратегічного планування – стратегічного плану розвитку сил оборони.

Удосконалення стратегічного планування сил оборони у сучасних умовах потребує подальшого дослідження його сутності, змісту та законодавчого врегулювання з метою визначення ефективних шляхів і механізмів його здійснення та реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
2. Бакуменко В. Д., Дзвінчук Д. І., Поважний О. С. Державне управління : курс лекцій. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. 536 с.
3. Руснак І., Меліхов О., Яковенко А., Романюк І. Документи стратегічного (оборонного) планування Міністерства оборони України, Збройних Сил України, інших складових сил оборони та порядок їх реалізації // Наука і оборона. 2021. № 3. С. 13–21.
4. Телелим В. М., Сфіменко В. І., Мінесь П. А. До питання розробки та імплементації плану оборони України // Наука і оборона. 2021. № 2. С. 3–7.
5. Лобко М. М., Лобанов А. А., Пунда Ю. В. Проблеми стратегічного планування у воєнній сфері: досвід та шляхи вирішення // Стратегічна панорама. 2008. № 1. С. 139–144.
6. Євмешкіна О. Організаційно-нормативне забезпечення системи державного стратегічного планування в Сполучених Штатах Америки // Національний юридичний журнал: Теорія і практика. 2016. № 5 (21). С. 51–54.
7. Тимошенко Р. І., Лобко М. М. Проблеми вдосконалення планування оборони України // Наука і оборона. 2018. № 1. С. 11–17.
8. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV.
9. Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України : наказ Міністерства оборони України від 21.12.2006 р. № 749.
10. Про прийняття за основу проєкту Закону України “Про державне стратегічне планування” : Постанова Верховної Ради України від 15.11.2011 р. № 4020-VI.
11. Про державне стратегічне планування : проєкт Закону України від 04.12.2017 р.
12. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII.
13. Щербак Н.В. Стратегічне планування в системі державного управління // Державне управління та місцеве самоврядування. 2020. № 3 (46). С. 52–60.

Стаття надійшла до редакційної колегії 08.08.2022

Rationale for an approach to improving strategic planning in the defence forces

Annotation

One of the important components of the formation, development and functioning of the defense forces of Ukraine is strategic planning, which in the context of armed aggression against Ukraine by the Russian Federation requires urgent improvement, as the existing planning is currently unable to cover the full range of tasks defined by national legislation in the defense sphere.

The purpose of the article is to study and substantiate more effective approaches to improving strategic planning in the defense forces for modern security conditions.

The main steps of strategic plan development are defined:

- preparation for the strategic planning process;
- analysis of the future security environment;
- defining the vision and mission of the governing body of the defense forces;
- defining the strategic goal and objectives for the development of the capabilities of the defense forces;
- defining tasks and indicators for achieving the defined strategic goals;
- development of the strategic plan of the components of the defense forces, which contains certain stages of its formation;
- implementation of the strategic plan and monitoring of its implementation.

The development of a strategic plan for the development of defense forces, as a specific type of activity, is a consistent iterative process consisting of a set of interrelated stages. The procedure for developing and monitoring the implementation of the strategic plan for the development of the components of the defense forces is proposed.

As part of the practical implementation of the proposals, the well-known definitions and terms of the theory of strategic planning were clarified and the procedure for developing a defense planning document was proposed.

Keywords: strategic planning; defense forces; capability development; defensive reform; policy papers.