

Аналіз нормативно-правової бази системи стратегічного планування в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України

Резюме. Наведено аналіз нормативно-правової бази системи стратегічного планування в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. За інформаційну базу для проведеного дослідження було взято сукупність нормативно-правових актів, які класифікуються як стратегії в базі даних “Законодавство України”. Розглянуто методологічні основи дослідження нормативно-правових баз, що становлять як загальні, так і спеціальні підходи та методи їх формування і аналізу.

Ключові слова: стратегічне планування; оборонне планування; Міністерство оборони України; Збройні Сили України; нормативно-правові акти (документи).

Постановка проблеми. Основні законодавчі акти України щодо стратегічного та оборонного планування в Міністерстві оборони (далі – МО) України та Збройних Силах (далі – ЗС) України потребують досягнення певних цілей реалізації державної політики у воєнній сфері та сфері оборони і військового будівництва з урахуванням фундаментальних національних інтересів, визначених Конституцією України та іншими законами України, а саме:

основною метою цього планування має бути досягнення необхідних спроможностей для ефективного застосування Сил безпеки і оборони за призначенням у прогнозованих умовах безпекового середовища та кризових ситуаціях, але з обов’язковим врахуванням фінансово-економічних можливостей держави та обмежень [1];

цілі та завдання органів планування, методи і способи їх досягнення мають відповідати пріоритетам державної політики та можливостям органів планування;

процес визначення стратегічних цілей, включає етапи розроблення, затвердження, виконання, контролю, коригування та оцінювання виконання стратегічного плану.

На сьогодні система стратегічного планування в Україні розвивається із залученням іноземних експертів і радників з НАТО, але вже перші кроки в цьому напрямі вказують на неоднозначність з погляду реалістичності, узгодженості з наявною системою державного управління та адаптованості до економічних умов України.

Оскільки завжди існують реальні об’єктивні або суб’єктивні проблеми, які стримують розвиток певної сфери діяльності, то виникає актуальна проблема постійного (в умовах перехідних процесів) або періодичного (в умовах сталих процесів) аналізу чинної системи нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вирішенню проблем у

сфері діяльності та, якщо в цьому є потреба, визначення конкретних напрямів удосконалення і розвитку такої системи.

Слід зазначити, що управління процесами стратегічного та оборонного планування в МО України та ЗС України здійснюється не завжди послідовно та ефективно через брак відповідного науково-методичного та аналітичного забезпечення. Це тягне за собою та потребує удосконалення нормативно-правового забезпечення планування. Виникає необхідність розроблення дієвих механізмів реалізації системи планування на державному рівні та, зокрема, в МО України та ЗС України. Зважаючи на зазначене, проблема удосконалення стратегічного та оборонного планування в МО України та ЗС України є актуальною, що зумовлено також прагненням України відповідати міжнародним стандартам НАТО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасних досліджень і публікацій показує, що теоретичні розробки у сфері стратегічного планування беруть свої витоки з теорії стратегічного планування у сфері корпоративного менеджменту, засновником якої вважається економіст І. Ансофф. Серед вітчизняних вчених суттєвий внесок у розвиток стратегічного планування зробили В. Богданович, В. Горбулін, І. Руснак, І. Романюк, А. Качинський, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Телелим, С. Нечхасв, Ю. Шаров та інші. У їх працях наводяться різні погляди та концептуальні підходи щодо організації та стратегічного планування, зокрема в секторі безпеки і оборони України. Більшість науковців сходяться на тому, що ці проблеми на сьогодні залишаються невирішеними. Немає однакового розуміння її сутності стратегічного планування та використання пов’язаних з ним термінів, що ускладнює не

тільки його дослідження, а й упровадження у практику.

Питання понять та однакового розуміння термінології і визначень щодо стратегічного планування має фундаментальне значення, тому і виникає потреба у його аналізі та вирішенні на законодавчому рівні, що і спонукає до проведення наукового дослідження.

За дослідженнями автора [1] багато науковців не відокремлюють стратегічне планування від менеджменту (управління) і стверджують, що за суттю це одне й те саме.

Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що проблеми стратегічного та оборонного планування в МО України та ЗС України розглядалися у працях [2–8].

У праці [2] досліджено стан і тенденції розвитку категорійно-понятійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки в контексті розвитку системи стратегічних документів, а також наведено модель ієрархічної структури системи документів з функціонування та розвитку національного сектору безпеки.

У підручнику [3] висвітлено основні підходи до формулювання стратегій, мету, принципи, об'єктивні та суб'єктивні фактори впливу на них, моделі стратегічного планування, а також зміст і структуру стратегічного плану. Зазначено, що стратегічне планування є однією з провідних складових у системі стратегічного управління, його використовують більшість західних і східних фірм та організацій.

У підручнику [4] відображено актуальні проблеми, що виникають в організації та здійсненні стратегічного планування в МО України та ЗС України, можливі шляхи їх вирішення. Так, серед основних проблемних питань впровадження системи стратегічного планування у сфері оборони визначено необхідність подальшого удосконалення системи нормативно-правового забезпечення реформування та розвитку ЗС України.

У монографії [5] наведено загальну методика стратегічного планування в оборонній сфері, що визначає послідовність застосування процедур прогнозування, програмування та проєктування, розкрито їх зміст через специфіку сфери застосування. Також розглянуто основні проблеми та шляхи їх вирішення, обґрунтовано перелік документів, які потрібно розробити під час кожного етапу стратегічного планування і показано зв'язність цих документів.

На думку військових фахівців [6, 7] стратегічне планування за змістом є управлінським процесом, сутність якого полягає в раціональному розподілі наявних сил і засобів, визначенні порядку їх використання та розвитку для досягнення пріоритетних цілей, визначених вищим воєнно-політичним керівництвом держави.

Виявлені авторами вказаних праць невідповідності щодо стратегічного та оборонного планування свідчать, що деякі із плануючих документів не можуть бути повністю реалізовані, якщо система планування та управління позбавлена дієвості, узгодженості цілей, результативних показників, пріоритетності, існують різні тлумачення вжитих термінів (понять) тощо.

Отже, сутність і роль стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва, його взаємозв'язок з оборонним плануванням на основі спроможностей та бюджетним плануванням мають неоднозначні визначення і потребують уточнення та розмежування.

Метою статті є систематизація вітчизняного досвіду стратегічного планування в МО України та ЗС України і визначення напрямів подальшого удосконалення системи нормативно-правового забезпечення реформування та розвитку ЗС України.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування є однією з важливих функцій державного управління. Українське законодавство використовує такі визначення терміна – “*стратегічне планування*”:

процес визначення цілей та завдань органу планування щодо розвитку сфери діяльності, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики та можливостей органу планування;

процес визначення стратегічних цілей, а також завдань суб'єктам господарювання щодо їх розвитку, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики, який включає етапи розроблення, затвердження, виконання, контролю, коригування та оцінювання виконання стратегічного плану [9].

Зважаючи на змістовне наповнення поняття “забезпечення безпеки і оборони”, питання стратегічного планування в секторі безпеки і оборони доцільно розглядати у такому контексті.

Основною метою стратегічного планування має бути досягнення необхідних спроможностей для ефективного застосування

Сил безпеки і оборони за призначенням у прогнозованих умовах безпекового середовища та кризових ситуаціях, але з обов'язковим врахуванням фінансово-економічних можливостей держави і обмежень.

З урахуванням цього визначені напрями стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України – планування розвитку сектору та планування застосування Сил безпеки і оборони та спільної їх підготовки до виконання завдань у визначених Концепцією кризових ситуаціях [10].

Стратегічний план потрібно постійно коригувати залежно від змін зовнішнього середовища. Відмінність стратегічного плану від інших планів полягає в тому, що в його основу покладається стратегія. Розглядаючи сутність стратегічного планування, автори [11] визначають, що стратегічне планування у загальному вигляді – це планування комплексу заходів, зокрема:

визначення (уточнення) пріоритетів (цілей) будь-якої організації (зокрема держави), досягнення яких має визначальне значення для майбутнього організації;

стратегічний аналіз та прогнозування як своєї політики, так і наявних та можливих конкурентів;

визначення шляхів, механізмів, засобів і способів досягнення зазначених пріоритетів (цілей).

Кінцевим результатом планування є затвердження нормативно-правового документа (концепції, стратегії, доктрини, державної програми тощо).

З огляду на зазначене *стратегічне планування* – це, передусім, планування реалізації політики національної безпеки, визначеної чинним законодавством держави. Водночас його результати та наслідки реалізації значно впливають і на вказану політику.

Стратегічне планування в тому числі здійснюється для забезпечення скоординованої, цілеспрямованої та ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, збройних сил, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань,

правоохоронних органів і спеціальних служб, підрозділів цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, інших сил і засобів сектору безпеки.

Саме вони, на основі чинного законодавства, мають трансформувати політику національної безпеки у заходи політичного, правового, організаційного, воєнного та іншого характеру щодо реалізації національних інтересів (передусім щодо виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізації загроз безпеці суспільства та держави). Тобто виконання розроблених у процесі стратегічного планування та затверджених встановленим порядком заходів має забезпечувати адекватне реагування на загрози національним інтересам, готовність системи забезпечення національної безпеки до виконання покладених на неї функцій і завдань, сприяти інтеграції України до систем міжнародної та регіональної безпеки тощо.

Основні завдання, які вирішуються у процесі стратегічного планування безпеки визначені в [11, 12].

У пропозиціях [13] означено, що одним із шляхів вирішення проблем розвитку сектору безпеки і оборони України є створення єдиного комплексу та чіткої узгодженості документів, об'єднаних єдиною системою стратегічного планування та державного управління.

Наявний досвід (вітчизняний і зарубіжний) указує, що стратегічне планування у МО України та ЗС України складається з підсистем, наведених у Табл. 1.

Зміст підсистем стратегічного планування застосування та розвитку ЗС України наведений у Табл. 2.

Щодо оборонного планування в МО України та ЗС України, то воно здійснюється згідно із Законом України від 18.11.2004 № 2198-IV “Про організацію оборонного планування” [14], наказом Міністерства оборони України від 22.12.2020 № 484 “Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони” [15] та Доктрини з оборонного планування у ЗС України. ВКП 5-00(67)01.02), затвердженої ГК ЗС України 31.11.2020 [16].

| Стратегічне планування в МО України та ЗС України | | | | | | | |
|---|--|--|--|---|--|--|--|
| У довгостроковій перспективі (понад 5 років) | | У середньостроковій перспективі (до 5 років) | | У короткостроковій перспективі (до 3 років) | | | |
| Стратегічне планування застосування Збройних Сил України | | | | | | | |
| Прогнозування тенденцій розвитку воєнно-політичної, воєнно-економічної та воєнно-стратегічної обстановки, а також визначення ситуації застосування ЗС України. Стратегія національної безпеки України. Стратегія воєнної безпеки України. Засади підготовки та застосування ЗС України | | Висновки щодо ВПО, воєнно-стратегічної, воєнно-економічної обстановки на середньострокову перспективу. Стратегічний замисел застосування ЗС України (затверджується Президентом України). Стратегічний план застосування ЗС України (затверджується МО України). Мобілізаційний план ЗС України | | Оцінка щодо ВПО, воєнно-стратегічної, воєнно-економічної обстановки на короткостроковий період. Уточнення стратегічного плану застосування ЗС України Уточнення оперативних планів застосування військ (сил). План забезпечення мобілізаційного розгортання ЗС України | | | |
| Стратегічне планування розвитку Збройних Сил України | | | | | | | |
| Проведення стратегічного аналізу, визначення стратегічних цілей, пріоритетів, вироблення завдань і напрямів розвитку ЗС України. Стратегічний замисел розвитку ЗС України (затверджується Президентом України) | | Воєнно-стратегічні вказівки НГШ ЗС України. Замисел розвитку ЗС України | | Комплексна програма розвитку ЗС України (щороку затверджується МО України). Програма розвитку спроможностей ЗС України. (розробляється щороку). Програма розвитку спроможностей видів ЗС України. Моніторинг (звітування щодо стану та досягнення визначених спроможностей ЗС України) | | | |
| Оборонне планування в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України | | | | | | | |
| Пропозиції до законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері оборони. Проведення Оборонного огляду. Стратегічний оборонний бюлетень України; Державна програма розвитку ОВТ на довгостроковий період | | Концепція подальшого реформування і розвитку ЗС України. Комплекс програм і проєктів розвитку спроможностей ЗС України. <i>(Державна оборонна цільова оборонна програма розвитку (реформування) ЗС України. Державна програма розвитку ОВТ)</i> | | Орієнтовний План утримання та розвитку ЗС України на рік. Воєнно-політичні вказівки МО України на два роки. План основних заходів діяльності МО України на рік. Державне оборонне замовлення на рік. План основних заходів ЗС України на рік. План підготовки ЗС України на навчальний рік. Річні плани за напрямками діяльності ЗС України (затверджуються НГШ ЗС України) | | Бюджетне планування. Бюджетний запит МО України. Бюджет МО України на рік. Зведений кошторис МО України на рік. Паспорти бюджетних програм | |

Таблиця 2

| Види (підсистеми) стратегічного планування застосування та розвитку ЗС України | |
|---|--|
| Стратегічне планування розвитку | Стратегічне планування застосування |
| Включає: заходи з формування та визначення державної політики щодо розвитку ЗС України; визначення пріоритетних напрямів і завдань для досягнення стратегічних цілей; розроблення нормативно-правових, програмних і планувальних документів з урахуванням довгострокових прогнозних показників, ресурсного забезпечення та раціонального розподілу наявних сил і засобів | Включає: планування вдосконалення бойової і мобілізаційної готовності; планування операцій (бойових дій) угруповань військ (сил); порядок розроблення, погодження та затвердження документів стратегічного планування застосування ЗС України (визначається наказами і директивами МО України та НГШ-ГК ЗС України); стратегічний замисел застосування ЗС України погоджується із секретарем РНБО України і вноситься на затвердження Президенту України |

Нормативно-правовими актами оборонне планування в Україні розглядається як частина стратегічного планування, що поєднує в собі планування розвитку ЗС України, оборонних ресурсів, та здійснюється спільно з процесом бюджетного планування в

державі з урахуванням стратегічного планування застосування ЗС України.

Слід зазначити, що Стратегічним оборонним бюлетенем (далі – СОБ) України були визначені шляхи та перспективи розвитку системи оборонного планування на основі спроможностей, які передбачали наближення

оборонного планування до планування розвитку держави, інтеграцію з бюджетним плануванням у державі, використання стандартів НАТО, врахування стратегічного планування застосування ЗС України. Довгостроковим концептуальним документом СОБ України передбачалося здійснити поступовий перехід до єдиної системи планування в МО України та Генеральному штабі ЗС України, яка базувалася б на обороноздатності держави та її мобілізаційній складовій, зініціювалося накопичення оборонних ресурсів у державі та пропонувався обґрунтований перелік плануючих документів [16].

Виконаний аналіз показує, що види стратегічного планування з урахуванням кризових ситуацій доцільно розрізнити залежно від рівня завдань як *національні стратегічні*, тобто загальнодержавні, які є спільними для усіх складових Сил безпеки і оборони, і *стратегічні*, які виконуються самостійно складовими Сил безпеки і оборони. Але останні теж можуть бути частиною загальнодержавних (національних) стратегічних завдань або самостійними.

Крім них доцільно виокремити і *оперативні завдання*, що є частиною стратегічних, які виконуються окремими видами і родами військ (сил) відповідно за їх призначенням, а також *тактичні завдання* (окремі бойові завдання військових частин чи підрозділів). Автори [3–8] дослідили, що аналогічний рівень завдань, а саме стратегічний (національний) для планування і управління (*strategic generic tasks list*) передбачений і в державах – членах НАТО. Крім цього є оперативний рівень (*operational generic tasks list*) і тактичний (*tactical generic tasks list*).

Зважаючи на погляди щодо поділу стратегічного планування на види (підсистеми) за термінами, варто врахувати рекомендації військових фахівців, які переконують, що такий поділ “за часовими межами горизонту” на довгострокове, середньострокове та короткострокове тут є недоречним [17]. Замість нього вони пропонують визначити це планування саме за функціональними ознаками на планування спроможностей та планування (визначення) заходів і видатків, необхідних для досягнення цих спроможностей [18]. За аналогічним принципом, зокрема у МО України, зараз створені функціональні підсистеми для запобігання надзвичайним ситуаціям [19]. Аналогічний підхід обґрунтовують і автори

[20]. Окрім цього вони підтверджують, що з погляду горизонту або періоду часу заходи стратегічного планування можуть бути як короткостроковими, так і середньостроковими та довгостроковими, і що всі ці часові горизонти, які застосовуються на практиці, за своєю суттю можуть бути стратегічними незалежно від часу чи періоду їх здійснення.

Проектом Концепції системи стратегічного планування (п. 3.4) передбачається, що річний план центрального органу виконавчої влади має розроблятися на основі стратегічного плану та Державної програми. Він має містити перелік завдань та заходів, щодо виконання і реалізації протягом року саме стратегічного плану, а також набуття відповідних критеріїв результативності [21].

Автори [22] обґрунтовано пропонують удосконалити надмірно деталізовану і занадто громіздку, незрозумілу для військ та непрозору систему наявних програм і планів оборонного планування. Але вдосконалення системи стратегічного планування, як зауважили фахівці науково-експертного управління Верховної Ради України, має базуватися на чіткому визначенні певних документів, повноважень і відповідальності його учасників, основних напрямів та процедур взаємоузгодження, послідовності етапів його здійснення від розроблення стратегії до виконання конкретних державних програм. У кінцевому плані, вона має забезпечувати цілісність цієї системи, її результативність та ефективність [23].

Розв’язання питань, які пов’язані зі стратегічним плануванням в МО України та ЗС України, передбачає наявність відповідного понятійно-категорійного апарату.

Функціонування сфери національної безпеки і оборони забезпечує низка керівних документів держави, зокрема в МО України та Генерального штабу ЗС України. Їх перелік, створений без урахування ієрархічних зв’язків, наведено у Табл. 3.

Одним з базових документів, які входять до складу чинної системи законодавчих актів, і яка визначає основні напрями реалізації воєнної політики України, є Стратегія національної безпеки України [24].

Згідно із Законом України “Про національну безпеку України” метою планування у сферах національної безпеки і оборони 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 [12].

Таблиця 3

Перелік керівних документів стратегічного планування у сфері безпеки і оборони

| № | Назва нормативного документа | Часовий горизонт |
|--|---|---|
| 1 | Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України. (Указ Президента України від 16.05.2019 № 225) | <i>Документи довгострокового планування</i> |
| 2 | Стратегія національної безпеки і оборони України (Указ Президента України від 14.03.2020 № 392) | |
| 3 | Стратегія воєнної безпеки України (Указ Президента України від 25.03.2021 №121). Розроблятиметься за результатами проведення оборонного огляду | |
| 4 | Стратегічний план застосування ЗС України та інших складових сил оборони | |
| 5 | Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України (розроблятиметься за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту) | |
| 6 | Стратегія кібербезпеки України | |
| 7 | Національна розвідувальна програма | |
| 8 | Стратегія сталого розвитку України | |
| 9 | Стратегія інформаційної безпеки | |
| 10 | Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року | |
| 11 | Про Стратегічний оборонний бюлетень України (Указ Президента України від 17.09.2021 № 473) | |
| 12 | Про структуру Плану оборони України (Указ Президента України від 12.06.2020 № 471) | |
| 13 | Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України” | |
| 14 | Державна цільова оборонна програма розвитку Збройних Сил України | <i>Короткострокова перспектива</i> |
| 15 | Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння Збройних Сил України | |
| 16 | Військовий стандарт 01.004.002. (Видання 2). Воєнна безпека. Стратегічне планування. Терміни та визначення | |
| Документи Міністерства оборони та Генерального штабу ЗС України | | |
| 17 | Об’єднана оперативна концепція сил оборони 2030. (Затверджено НГШ ЗС України 25.11.2021) | |
| 18 | Порядок організації та здійснення оборонного планування в МО України, ЗС України та ІССО (від 22.12.2021 № 484) | |
| 19 | Доктрина з оборонного планування у ЗС України. ВКП 5-00(67)01.02. (Затверджена ГК ЗС України 31.11.2020) | |

Серед галузевих стратегій ключовим документом у сфері оборони є *Стратегія воєнної безпеки України*. Завдання щодо її розроблення покладено на МО України.

Зрозуміло, що після затвердження Президентом України 24.03.2020 звіту за результатами Оборонного огляду, розпочалася цілеспрямована робота над новою Стратегією воєнної безпеки України, яка водночас тривала та узгоджувалася з роботою над Стратегією національної безпеки України [25]. Цей масштабний документ розроблений МО України на основі Стратегії національної безпеки України визначає цілі, пріоритети та шляхи реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони в частині, що стосується забезпечення воєнної безпеки держави.

Стратегія воєнної безпеки передбачає закріплення концепції всеохоплюючої оборони і залучення до її реалізації не лише ЗС України, а й усіх складових сектору безпеки і оборони та громадянського суспільства. Цей документ враховує ризики воєнної загрози з боку Росії та дисбаланс воєнних потенціалів держав.

СОБ України є основою для розроблення програмних документів з питань оборони та розвитку сил оборони, розвитку озброєння і військової техніки, а також плану оборони України і планів застосування Сил оборони. Зокрема, СОБ України, введений в дію Указом Президента України від 17.09.2021 № 473 “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”, визначає п’ять стратегічних цілей, які заплановано реалізувати до кінця 2020 року. Кожна стратегічна ціль включає від двох до восьми оперативних цілей.

Відповідальність за підготовку та подання програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, які розробляються на основі документів довгострокового планування у сферах національної безпеки і оборони, згідно зі ст. 33 Закону України “Про національну безпеку України” покладена на МО України [26].

Новий СОБ, який підлягав затвердженню Президентом України, розроблявся у стислі терміни, необхідно було спланувати і розпочати реалізацію завдань і заходів з підвищення спроможностей ЗС для реагування на загрози і виклики, пов’язані з

активною фазою бойових дій на Сході України. Тому були запропоновані внесення змін, необхідність яких з часом ставала очевидною, крім того до опрацювання та заходів СОБ України долучилися іноземні радники з держав – членів НАТО.

Що стосується організації стратегічного планування в МО України, то доцільно нагадати – раніше вона була визначена у Положенні про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України (наказ МО України від 27.12.2006 № 749) [24], але документ втратив чинність у 2006 році, а нового нормативного документа в МО України не з'явилося. Проте деякі визначення з цього наказу і на теперішній час не втратили актуальності, наприклад:

ст. 1.2. Сутність стратегічного планування в Міністерстві оборони полягає в аналізі зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на безпеку держави у воєнній сфері, позитивних і негативних наслідків їх дії, обґрунтуванні напрямів діяльності та пріоритетів розвитку відповідно до визначених цілей та ресурсних можливостей;

ст. 1.3. наведені нижче терміни живаються в такому значенні:

стратегічне планування як функція державного управління визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення протидії реальним та 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;

стратегічне планування застосування Збройних Сил (далі – стратегічне планування застосування) як функція державного управління передбачає розроблення ситуацій застосування Збройних Сил, визначення стратегічних цілей і оперативних завдань Збройних Сил, форм і способів їх застосування, необхідного складу сил і засобів, встановлення й узгодження потреби в матеріально-технічних та інших ресурсах, необхідних для їх всебічного забезпечення;

стратегічне планування розвитку Збройних Сил охоплює заходи, які спрямовані на формування та визначення державної політики у сфері оборони, оборонного планування та діяльності Міністерства оборони і Генерального штабу щодо розвитку Збройних Сил;

оборонне планування – складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється в установлені законом строки з

метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних Сил з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації.

Тобто в цьому наказі МО України ще у 2006 році були нормативно закріплені основні понятійно-категорійні положення щодо здійснення стратегічного планування в Міністерстві оборони України.

Методологічну основу дослідження нормативно-правових баз становлять як загальні, так і спеціальні (орієнтовані на дану проблему, сферу діяльності) підходи та методи їх формування і аналізу. На сьогодні є актуальним метод “виявлення відхилень у правовому регулюванні”.

Такий аналіз створює наукове підґрунтя для планування нормотворчості. Для його проведення доцільно застосувати спеціальний метод “виявлення відхилень у правовому регулюванні”, який передбачає послідовне дослідження чинної нормативно-правової бази певної діяльності шляхом комплексного застосування до неї формально-логічного, ситуаційно-діяльнісного та системно-правового аналізу.

Формально-логічний аналіз дає змогу не тільки виявити прогалини в чинному правовому полі певної діяльності, а й визначити, на якому рівні ієрархії правових актів вони існують.

Ситуаційно-діяльнісний аналіз дає змогу не тільки визначити необхідність та терміновість заповнення знайдених прогалин у правовому полі діяльності, а й виявити невідповідності та суперечності між реальною практикою у певній діяльності та її чинним правовим забезпеченням.

Системно-правовий аналіз дає змогу не тільки визначити вид та місце правового акта, що має врегулювати виявлені суттєві прогалини та невідповідності в чинному правовому полі, системі законодавства країни, а й виявити можливі суперечності (дегармонізацію) у цій системі, що стосуються правового регулювання певної діяльності, та запропонувати шляхи їх вирішення.

Після послідовного проведення цих різновидів аналізу результати узагальнюються, що дає змогу розробити пропозиції щодо вдосконалення та розвитку нормативно-правової бази стратегічного планування в МО України та ЗС України.

Для удосконалення стратегічного планування в МО України та ЗС України пропонується врахувати (нівелювати) наведені нижче фактори, які негативно впливають на

процес нормотворчості в МО України і ЗС України.

Гальмування процесів нормотворчості і систематизації через велику кількість чинних нормативно-правових актів та значну застарілість їхніх норм. Як наслідок виникає потреба щодо постійного внесення змін до законодавства, з врахуванням сучасних реалій та орієнтації на законодавство держав – членів НАТО. Якщо сам процес внесення змін до законодавства, як один із чинників його удосконалення, є цілком закономірним і відображає об'єктивні соціальні явища, то постійне та часте внесення змін до певних нормативно-правових актів не стільки удосконалює, скільки призводить до колізій, нагромадження правових норм та ускладнення правового регулювання. Зазначеному сприяє характерна для законодавства України ситуація, коли поруч з новими законами існують застарілі законодавчі акти, прийняті ще на початку 90-х років.

Дублювання одних і тих самих норм права в різних нормативно-правових актах.

Допущення прогалин навіть в межах одного нормативного правового акта.

Відсутність правового механізму реалізації матеріальних норм права та їх ресурсного забезпечення.

Відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень щодо стратегічного планування в МО України і Генеральному штабі ЗС України.

Встановлення необґрунтованих коротких строків на розроблення нормативно-правових актів через значний брак часу у відповідальних виконавців, що призводить до низької результативності процесу нормотворення.

Відсутність наукового супроводження, що впливає на якісне відпрацювання порушених питань, на продуктивну аналітичну діяльність та призводить до прийняття поверхневих, недієвих, часто неузгоджених з нормами інших нормативно-правових актів змін до законодавства;

Випадки незареєстрованих належним чином нормативно-правових актів, що призводять до порушень законодавства посадовими особами та до великої кількості судових справ проти МО України і ЗС України.

Випадки розповсюдження "наказного" підходу до розроблення і внесення змін до нормативно-правових актів, коли принцип єдиноначальності стає над принципами законності, верховенства права. Як наслідок, приймаються норми, які не відповідають Конституції України, законам України, чинним міжнародним договорам України та іншим нормативно-правовим актам.

Висновки. Стратегічне планування в МО України та ЗС України закріплено діючими нормативно-правовими актами України, які можна розглядати як систему дій і рішень, що приймаються на державному рівні з метою розроблення стратегічного плану на певну перспективу, який має містити:

конкретні кроки з реалізації стратегічних цілей і завдань у визначених кризових ситуаціях; порядок організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони визначений загальними нормативно-правовими актами з урахуванням відповідальності.

Стратегічне планування здійснюється для забезпечення скоординованої, цілеспрямованої та ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, МО України, ЗС України та ІССО, правоохоронних органів та спеціальних служб, підрозділів цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, інших сил і засобів сектору безпеки і оборони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Свистович М. Б. Сутність та основні поняття стратегічного планування // Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 37–43.
2. 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: 06.07.2022).
3. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : підручник 2-ге вид., перероб. та доп. ; Київ: нац. ун-т. ім. Тараса Шевченка. Київ : КНЕУ, 2004. 699 с.
4. Основи стратегії національної безпеки та оборони держави : підручник 3-тє вид., перероб. та доп. / О. П. Дузь-Крятченко та ін. ; за заг. ред. В. М. Телелима ; НУОУ ім. Івана Черняхівського. Київ : НУОУ, 2015. 620 с.
5. Теоретико-методологічні засади забезпечення національної безпеки держави у її визначальних сферах : монографія / В. Ю. Богданович та ін. Київ : Кий, 2007. 370 с.
6. Семенченко А. І., Косошов О. М. Стратегічне планування у сфері оборони: методичні та практичні аспекти // Наука і оборона. 2005. № 2. С. 3–6
7. Романченко І. С., Богданович В. Ю., Денєжкін М. М., Крикун П. М. Стан і перспективи розвитку системи оборонного планування в Збройних Силах України // Наука і оборона. 2017. № 1. С. 25–30.
8. Руснак І. С., Меліхов О. А., Яковенко А. В., Романюк І. М. 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.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України

- від 25.07.2012 р. № 869. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0869731-12#Text> (дата звернення: 07.07.2022).
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” : Указ Президента України від 14.03.2016 року № 92/2016.
 11. Основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. URL: <http://nationalecurity.org.ua/2012/08/16/> (дата звернення: 08.07.2022).
 12. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 08.07.2022).
 13. Пропозиції до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про організацію оборонного планування”. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VH16Z000.html (дата звернення: 07.07.2022).
 14. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV.
 15. 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 22.12.2020 р. № 484.
 16. Доктрина з оборонного планування у ЗС України. ВКП 5-00(67)01.02 : затв. ГК ЗС України 31.11.2020 р.
 17. Основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. URL: <http://nationalecurity.org.ua/2012/08/16/розділ-5> (дата звернення: 08.07.2022).
 18. Аскарів В. Х., Масловський С. С. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України. URL: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/1709-2010-04-08-10-45-34> (дата звернення: 09.07.2022).
 19. Положення про функціональну підсистему запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях на підвідомчих об’єктах і територіях Міністерства оборони України і Збройних Сил України : затв. наказом ВМО України від 22.07.2015 р. № 353.
 20. Короткий курс лекцій з дисципліни “Менеджмент” URL: <http://studme.com.ua/1126100812613/managedzhment/managedzhment> (дата звернення: 06.07.2022).
 21. Проєкт Концепції системи стратегічного планування URL: www.kmu.gov.ua/document/5230550/04rozporstrategy%20.doc (дата звернення: 08.07.2022).
 22. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, А. К. Павліковський, О. В. Устименко ; за ред. Р. І. Тимошенка. Київ : Майстер книг, 2016. 242 с.
 23. Висновок щодо проєкту Закону України “Про державне стратегічне планування” URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9407&skl=7 (дата звернення: 08.07.2022).
 24. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 14.03.2020 р. № 392/2020.
 25. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року “Про Стратегію воєнної безпеки України” : Указ Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021.
 26. Про організацію стратегічного планування у МО України : наказ МО України від 27.12.2006 р. № 749.

Стаття надійшла до редакційної колегії 09.08.2022

Analysis of the strategic planning system regulatory framework in the Ministry of Defence of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine

Annotation

The main legislative acts of Ukraine on strategic and defence planning in the Ministry of Defence of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine require the achievement of certain goals of the state policy in the military sphere, defence and military building, taking into account the fundamental national interests defined by the Constitution of Ukraine and other laws of Ukraine.

The purpose of the article is to systematize the national experience of strategic planning in the Ministry of Defence (MoD) of Ukraine and the Armed Forces (AF) of Ukraine and to determine the directions for further improvement of the system of regulatory and legal support for the reform and development of the Armed Forces of Ukraine.

In order to improve strategic planning in the MoD of Ukraine and the AF of Ukraine, it is proposed to take into account (level) the following factors that negatively affect the process of rule-making in the MoD of Ukraine and the AF of Ukraine:

- slowing down the processes of rule-making and systematization due to the large number of existing normative legal acts and significant obsolescence of their norms;
- duplication of the same legal provisions in different normative legal acts;
- gaps even within one normative legal act;
- lack of a legal mechanism for the implementation of substantive rules of law and their resource support;
- setting unreasonably short deadlines for the development of normative legal acts due to a significant lack of time for responsible executors;
- lack of scientific support;
- cases of unregistered normative legal acts;
- cases of spreading of the “orderly” approach to the development and amendment of normative legal acts.

Keywords: strategic planning; defence planning; Ministry of Defence; Armed Forces of Ukraine; normative legal acts (documents).