

УДК 355.45.02

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2024-1-80/27-33>

Наливайко А. Д., кандидат технічних наук, доцент (0000 0002 0675 9603)

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України, Київ

Обґрунтування напрямів вдосконалення стратегічного планування у сфері оборони

Резюме. В статті за результатами аналізу сучасного стану організації та здійснення стратегічного планування у сфері оборони обґрунтовано напрями щодо його вдосконалення.

Ключові слова: сфера оборони; стратегічне планування; планування оборони; оборонне планування; мобілізаційне планування; інтегрована модель.

Постановка проблеми. Впродовж трьох десятиліть в Україні, де-факто, функціонує система державного стратегічного планування, складовою частиною якого є стратегічне планування у сфері оборони. В той же час воно законодавчо не унормоване, проводиться не системно, хаотично та охоплює лише окремі сфери діяльності держави; не опрацьована загальна методологія здійснення державного стратегічного планування, його процедур, методик, алгоритмів; відсутній загальновизнаний науково-обґрунтований понятійно-категоріальний апарат основних термінів і понять.

Вищезазначені проблеми відповідним чином трансформуються і на планування в сфері оборони, де крім вищезазначеного:

не регламентовані нормативно-правовими актами: побудова системи стратегічного планування в сфері оборони, взаємозв'язки між складовими (видами) планування, порядок розробки нормативно-правових актів;

недосконалі теоретико-методологічні засади розроблення доктрин, концепцій, стратегій, стратегічних планів;

нечітко визначена ієрархія нормативно-правових актів в сфері оборони та пріоритетності їх розроблення, затвердження та оновлення.

З огляду на зазначене, постає питання у необхідності розроблення нових напрямів щодо формування комплексної системи стратегічного планування в сфері оборони, її правового регулювання та практичного упровадження у відповідних центральних органах виконавчої влади та органах військового управління. Вони мають базуватися на вітчизняному досвіді запровадження та розвитку засад стратегічного планування, теоретичних розробках вчених в галузі військового управління, впровадженні сучасних методів та моделей планування держав-членів НАТО.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показує, що за останні двадцять років питанням запровадження та розвитку державного стратегічного планування і, зокрема, його складової - стратегічного планування у сфері оборони, значну увагу приділяли провідні вітчизняні вчені та практики [1-4].

В їх дослідженнях основна увага була зосереджена на питаннях:

аналіз стану та проблем здійснення стратегічного планування оборони держави й обґрунтуванням певних методологічних підходів щодо порядку розроблення плану оборони України та його імплементації;

аналіз факторів, що впливають на процес планування оборони України, вироблення рекомендацій щодо їх врахування та в цілому удосконалення планувального процесу;

вибір показників, які дозволять об'єктивно оцінювати ефективність планування оборони держави.

На думку військових науковців та експертів, порядок такого планування у сфері оборони має регулюватися відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами [1,4-6]. У них доцільно визначити правові та організаційні основи стратегічного планування у сфері оборони, їх розвитку і застосування за відповідними сценаріями, організації ефективної взаємодії та всебічного забезпечення.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених аналізу стратегічного планування в секторі безпеки та оборони, сфері оборони, а також в силах оборони, залишається не повною мірою дослідженим перехід від стратегічного планування оборони, що базувалося на засадах стратегічного планування застосування ЗС України та оборонного планування, до стратегічного планування у сфері оборони, як складової державного стратегічного планування; не запропоновані

підходи щодо формування системи стратегічного планування у сфері оборони,

Зважаючи на вищезазначене та враховуючи завдання оборонної реформи сил оборони, що реалізуються нині в Україні, стає очевидним, що обґрунтування нового підходу щодо формування системи стратегічного планування в сфері оборони і його правового закріплення є актуальним і необхідним.

Метою статті є дослідження щодо обґрунтування напрямів вдосконалення стратегічного планування в сфері оборони за результатами аналізу його становлення і розвитку.

Виклад основного матеріалу. В мирний час, а також в період проведення антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил на сході нашої держави стратегічне планування в сфері оборони базувалося в основному на засадах оборонного планування і планування застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони. Крім цього в державі і, зокрема, у МО України та ЗС України розроблялись документи мобілізаційного планування.

Зважаючи на те, що “сфера оборони – є сферою діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління з метою підготовки держави економіки, суспільства та сил оборони до відбиття збройної агресії проти України і гарантованого захисту її національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз” [7], існуюча система стратегічного планування не в змозі реалізувати весь спектр завдань, який визначений національним законодавством у сфері оборони і потребує комплексного підходу щодо забезпечення планування оборони, яка має охопити всі сфери діяльності держави і відповідно використати всю систему політичних, цивільних та військових спроможностей держави щодо підготовки до оборони держави та її захист.

Відповідно комплексний підхід щодо забезпечення оборони держави має базуватись на інтегрованому плануванні оборони, яке повинне здійснюватися в рамках державного стратегічного планування, складовою якого є стратегічне планування в сфері оборони.

Враховуючи вищезазначену парадигму стратегічного планування оборони держави, напередодні повномасштабної збройної агресії з боку Російської Федерації (РФ) проти України, була запроваджена ще одна складова стратегічного планування в сфері оборони —

планування оборони України і введений в дію Указом Президента України *план оборони України* [8], що містить сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Таким чином, за твердженням військових науковців, практиків та експертів, впродовж трьох десятиліть в Україні, де факто, була створена (сформована) і нині функціонує система стратегічного планування в сфері оборони, яка включає наступні складові (види планування):

- планування оборони держави;
- стратегічне планування застосування ЗСУ та інших складових сил оборони;
- оборонне планування в силах оборони;
- мобілізаційне планування [9].

В той же час стратегічне планування в сфері оборони на сьогоднішній день:

- законодавчо не унормоване;
- проводиться не системно, хаотично та охоплює лише окремі сфери діяльності держави;
- не опрацьована загальна методологія здійснення державного стратегічного планування, його процедур, методик, алгоритмів;

- не регламентовані нормативними актами: побудова системи стратегічного планування в сфері оборони, взаємозв'язки між складовими (видами) планування, порядок розробки та імплементації нормативно-правових актів;

- недостатні теоретико-методологічні засади розроблення доктрин, концепцій, стратегій, стратегічних планів;

- нечітко визначена ієрархія нормативно-правових актів в сфері оборони та пріоритетності їх розроблення, затвердження і оновлення.

Зважаючи на вищезазначене, за результатами проведених досліджень, пропонуються напрями і підходи щодо удосконалення правових, теоретико-методологічних та практичних аспектів розвитку основ організації та здійснення стратегічного планування в сфері оборони.

Для успішної реалізації результатів проведеного наукового дослідження та розроблення рекомендацій щодо вдосконалення законодавчих та нормативно-правових актів зі стратегічного планування у сфері оборони, а також понятійно-категоріального апарату необхідно здійснити наступні заходи:

1. Відповідним суб'єктам права законодавчої ініціативи ініціювати розроблення проекту Закону України “Про державне стратегічне планування”. У проекті Закону передбачити розроблення розділу “Стратегічне планування у сфері оборони”, в якому необхідно визначити сутність державного стратегічного планування в оборонній сфері, суб'єкти і об'єкти планування, перелік нормативно-правових актів стратегічного планування у сфері оборони та порядок їх розроблення, а також повноваження учасників планування.

2. Усунути протиріччя у визначенні основних термінів, а при необхідності розробити їх нове тлумачення. Зокрема, Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про оборону України” щодо організації оборони держави” [10], було затверджено запровадження планування оборони держави, як функції державного управління з визначення пріоритетів, завдань, заходів і необхідних ресурсів із забезпечення оборони держави, а також його основного документу, у якому відображаються результати планування оборони держави – плану оборони України. В той же час стаття 1 Закону України “Про оборону України” [11] визначає, що: “*план оборони України* - складова частина оборонного планування, що містить сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту”.

Поряд з цим, визначення терміну “оборонного планування”, яке міститься в Законі України “Про національну безпеку України” (стаття 1) [12], надає таке тлумачення цього терміну: “*оборонне планування* – складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави”.

Таким чином, як видно з тлумачення терміну, до оборонного планування належать процеси і документи з підготовки до оборони, а не з ведення оборони – захисту держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Звідси, План оборони України, за наявного законодавчого трактування, не може бути однозначно віднесений до оборонного

планування. У його визначенні наголошується на плануванні процесів як підготовки до збройного захисту, так і захисту у разі збройної агресії. Тобто, мова йде про планування у сфері оборони держави в цілому [4]. Таким чином планування оборони держави і оборонне планування є окремими видами стратегічного планування в сфері оборони, яке в свою чергу є складовою частиною системи державного стратегічного планування.

За результатами проведеного дослідження пропонується удосконалене визначення терміну: *оборонне планування* – складова частина стратегічного планування в сфері оборони, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних стратегій, доктрин, концепцій, програм, планів і проєктів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави.

Крім цього потребує законодавчого унормування визначення терміну *стратегічне планування у сфері оборони* – як складова частина системи державного стратегічного планування, яке здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування та органами військового управління з метою підготовки держави, економіки, суспільства та сил оборони до відбиття збройної агресії проти України і гарантованого захисту її національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз.

3. Оборонне планування в Україні, як складова стратегічного планування в сфері оборони, з моменту його започаткування здійснювалося за процедурами, притаманними мирному часу. З початком повномасштабної війни, розв'язаної РФ, оборонне планування не втратило своєї актуальності. Водночас виникла необхідність урахування особливостей його реалізації за умов воєнного стану, а відповідно і внесення змін до Закону України “Про національну безпеку України” шляхом доповнення його положень розділом “Особливості оборонного планування в умовах особливого періоду”.

4. Важливим напрямком вдосконалення стратегічного планування в сфері оборони є розвиток теоретико-методологічних та організаційних основ його формування та здійснення.

З метою реалізації цього напрямку була сформована удосконалена система стратегічного планування в сфері оборони (рис. 1) [13].

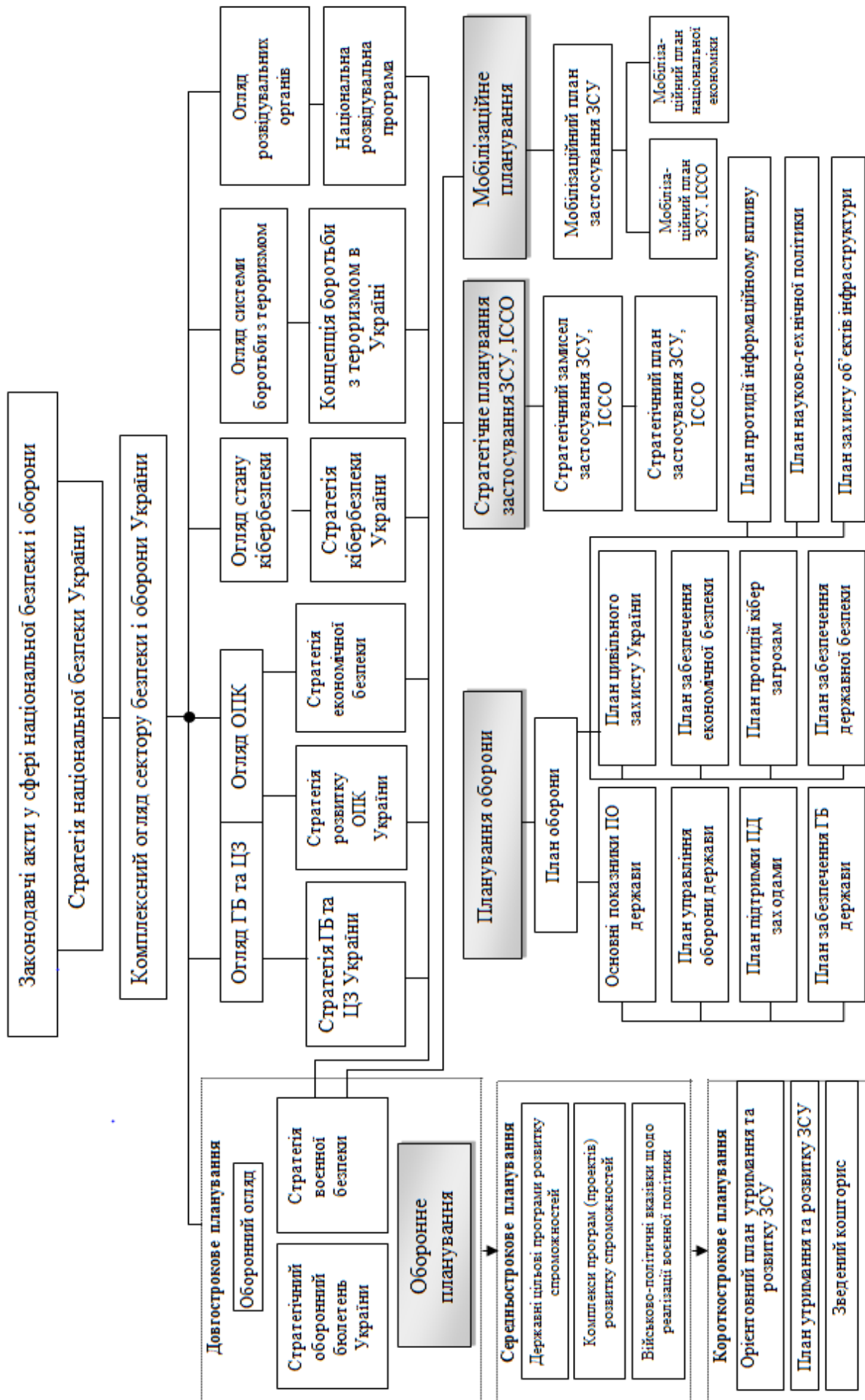


Рис. 1. Система стратегічного планування в МОУ, ЗСУ та ІССО

Розроблена система стратегічного планування у сфері оборони становить собою сукупність взаємопов'язаних інституційних елементів – центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що здійснюють процес стратегічного планування у сфері оборони; та видів цього планування:

- планування оборони держави;
- стратегічного планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони;
- оборонного планування в силах оборони;
- мобілізаційного планування.

Система стратегічного планування має забезпечити реалізацію визначеної державної політики у сфері оборони, положень вітчизняного законодавства та виконання завдань оборони держави.

За такого підходу у найбільшій мірі забезпечується реалізація політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Удосконалення системи стратегічного планування в сфері оборони, обґрунтування його цілей, принципів та пріоритетних напрямів, механізмів досягнення визначених цілей неможливе без моделювання процесів прийняття управлінських рішень у цій сфері. Моделювання дає змогу також прогнозувати ймовірні негативні наслідки управлінських рішень в ході планування, що приймаються у сфері оборони держави.

Крім цього, з метою подальшого розвитку теоретико-методологічних та організаційних засад стратегічного планування в сфері оборони, на основі методології системного аналізу і синтезу, методів дослідження операцій, аналізу ієрархій, теорії ймовірностей і прогнозування, експертного оцінювання та моделювання розроблена її інтегрована модель, яка в подальшому може бути використана воєнно-політичним керівництвом держави в органах управління при плануванні і здійсненні цілеспрямованої політики із забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави.

Розроблена інтегрована модель системи стратегічного планування у сфері оборони включає комплекс моделей: модель планування оборони держави; модель стратегічного планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони;

модель оборонного планування в силах оборони; модель мобілізаційного планування. Ці моделі відтворюють процеси стратегічного планування за видами стратегічного планування у сфері оборони. Моделі включають характерні для процесу стратегічного планування етапи та планувальні процедури (заходи, алгоритми), які проводяться послідовно і тим самим забезпечують синергетичний ефект результатів планування.

З метою запровадження розробленої системи стратегічного планування в сфері оборони а також її інтегрованої моделі в ході дослідження опрацьований проєкт Положення про організацію стратегічного планування в сфері оборони.

У зазначеному проєкті Положення визначені: загальні положення щодо організації та здійснення стратегічного планування у сфері оборони; його складові; порядок розроблення стратегічних документів; відповідальні виконавці, співвиконавці, їх повноваження і завдання та інші загальні питання.

Положення про організацію стратегічного планування в сфері оборони має затверджуватись Кабінетом Міністрів України, і як нормативно-правовий акт, що має міжвідомчий характер.

Важливо також в системі стратегічного планування у сфері оборони уточнити розподіл функцій і завдань між інституційними суб'єктами планування та провести реорганізацію організаційно-штатної структури органів управління, зокрема, рекомендується створити в них структурні підрозділи стратегічного планування, на які покласти завдання розроблення визначених планів та інших стратегічних документів за видами стратегічного планування у сфері оборони, а також координацію діяльності відповідних органів з реалізації заходів встановлених відповідними планами, іншими стратегічними документами та здійснення контролю за їх виконання (відповідно до повноважень).

Це дозволить впорядкувати та систематизувати процедури стратегічного планування в МО України, ЗС України та інших складових Сил оборони і підвищити ефективність реалізації покладених на них вітчизняним законодавством повноважень у сфері оборони держави.

Одним з важливих пріоритетів реалізації державної політики у сфері оборони є виконання завдання з імплементації

концептуальних документів стратегічного планування, яка є сукупністю цілеспрямованих організаційно-правових та інституційних заходів в оборонній сфері, які здійснюються органами державної влади, органами військового управління, організаціями та спрямовані на забезпечення виконання ними прийнятих на себе зобов'язань у сфері оборони шляхом впровадження вимог (положень) документів вищого рівня ієрархії в документах нижчого або рівного їм рівня.

Висновок. За результатами дослідження щодо становлення і розвитку стратегічного планування в сфері оборони в умовах повномасштабної агресії РФ по відношенню до України, з метою часткового усунення виявлених проблем стратегічного планування, були розроблені окремі напрями щодо його вдосконалення у відповідності до сучасних безпекових умов, зокрема стосовно:

вдосконалення нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони (розробка нових та доопрацювання / доопрацювання чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів);

завершення наукового обґрунтування та правового закріплення категорійно-понятійного апарату основних термінів і понять, адаптація його до понятійного апарату, що застосовується у стратегічних документах держав – членів НАТО;

формування теоретико-методологічних засад побудови системи стратегічного планування у сфері оборони, взаємозв'язків між складовими (видами) планування, порядку розробки та імплементації нормативно-правових актів (на основі розробленої інтегрованої моделі) та їх нормативне закріплення;

опрацювання загальної методології здійснення стратегічного планування у сфері оборони, його процедур, методик, алгоритмів з використанням розробленого проекту Положення про організацію стратегічного планування у сфері оборони.

Напрямами подальших досліджень є розробка проєктів нормативно-правових актів щодо державного стратегічного планування в частині, що стосується стратегічного планування в сфері оборони; здійснення гармонізації системи стратегічних документів у сфері оборони України з аналогічними документами країн ЄС та держав-членів НАТО, розробка (уточнення) національних і військових стандартів з питань категорійно-понятійного апарату у сфері оборони.

СИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Руснак, О. Меліхов, А. Яковенко, І. Романюк. 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.
2. В.М. Телелим, В.І. Єфіменко, П.А. Мінесв. До питання розробки та імплементації плану оборони України // Наука і оборона. 2021. № 2. С. 3–7.
3. Сиротенко А.М. Актуальні проблеми планування оборони: комплексний підхід / А.М. Сиротенко, П.В. Щипанський, А.К. Павліковський, М.М. Лобко // Наука і оборона. 2020. №1. С. 3–12.
4. Горovenko В.К. План оборони України: у зоні особливої уваги // Оборонно-промисловий кур'єр. URL: <http://opk.com.ua> (дата звернення: 10.03.2024).
5. Р.І. Тимошенко. Модель системи оборони України / Р.І. Тимошенко, А.К. Павліковський, М.М. Лобко // Наука і оборона. 2021. № 1. С. 3–11. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2021-14-1-21-30> (дата звернення: 10.03.2024).
6. Коваль М.В., Наливайко А.Д. Обґрунтування підходу до вдосконалення стратегічного планування в силах оборони // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень, Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. № 2 (66), 2022. С. 127-132.
7. Рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” : Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016. URL: <https://rada.zakon.gov.ua> (дата звернення: 10.03.2024).
8. Рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України” : Указ Президента України від 24.02.2022 № 70/2022. URL: <https://rada.zakon.gov.ua> (дата звернення: 10.03.2024).
9. Наливайко А.Д. (2022). Історико-правовий аналіз нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони України (1992-2022) // Воєнно-історичний вісник: Збірник наукових праць Національного університету оборони України. К.: НУОУ, 2022. Вип. 4(46). 197 с.
10. Про внесення змін до Закону України “Про оборону України” щодо організації оборони держави : Закон України від 20.09.2019 № 133-IX. URL: <https://rada.zakon.gov.ua> (дата звернення: 10.03.2024).
11. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 10.03.2024).

12. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 10.03.2024).
13. Наливайко А.Д. Підходи щодо розробки системи стратегічного планування у сфері оборони. // Збірник матеріалів науково-практичної конференції “Проблеми оборонного менеджменту: теорія і практика” (26 жовтня 2023 р.). Київ : НУОУ, 2023, С. 118-124.

Стаття надійшла до редакційної колегії 19.03.2024

Justification of directions for improving strategic planning in the defence sector

Annotation

For three decades, Ukraine de facto had a system of state strategic planning, of which strategic planning in the defence sector was an integral part. At the same time:

strategic planning is not legally regulated, is not systematic, is chaotic and covers only certain areas of state activity;

the general methodology of the state strategic planning, its procedures, methods, algorithms have not been developed;

there is no universally recognized scientifically based conceptual and categorical apparatus of basic terms and concepts.

Based on the results of the study, the author proposes certain directions and approaches to improve strategic planning in accordance with the current security environment, in particular:

improvement of the legal framework in the field of defense (development of new and revision of existing legislative and other regulatory acts);

completion of scientific substantiation and legal consolidation of the categorical and conceptual apparatus of basic terms and concepts, its adaptation to the conceptual apparatus used in the strategic documents of NATO member states;

formation of the theoretical and methodological foundations for building a system of strategic planning in the field of defence, interrelations between components (types) of planning, the procedure for the development and implementation of normative legal acts and their legal consolidation;

development of a general methodology for strategic planning in the defence sector, its procedures, methods, algorithms using the developed Draft Regulation on the Organization of Strategic Planning in the Ministry of Defence of Ukraine, the Armed Forces of Ukraine and other components of the defence forces.

Keywords: defence sector; strategic planning; defence planning; defence planning; mobilization planning.