

УДК 355/359(477)

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2024-2-81/41-53>

Лобко М. М., кандидат військових наук, доцент¹ (0009-0003-5946-5013)

Тимошенко Р. І., доктор військових наук, старший науковий співробітник²
(0000-0003-2433-8025)

Сотник В. В., кандидат економічних наук³ (0000-0003-0507-2348)

Фучко А. Й.¹ (0000-0002-8941-2217)

¹ - Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України, Київ;

² - Державне Київське КБ "Луч";

³ - Кафедра менеджменту імені професора Завадського Національного університету біоресурсів і природокористування України

Проблеми формування системи стратегічного планування у сфері оборони

Резюме. У статті на основі проведеного дослідження надані основні проблеми стратегічного планування оборони. На основі цього дослідження сформована система стратегічного планування у сфері оборони. Визначено основний напрям розв'язання проблем стратегічного планування – перехід від стратегічного планування оборони до системи стратегічного планування у сфері оборони. Як результат дослідження – визначена та охарактеризована система стратегічного планування у сфері оборони та розкриті її складові.

Ключові слова: стратегічне планування оборони; сфера оборони; система стратегічного планування у сфері оборони; види стратегічного планування у сфері оборони.

Постановка проблеми. В умовах здійснення широкомасштабного вторгнення збройних сил Російської Федерації (РФ) в Україну значно зростає обсяг і важливість завдань стратегічного планування щодо забезпечення оборони, захисту суверенітету, територіальної цілісності й інших національних інтересів України. До того ж збройна агресія РФ нині проводиться з використанням нових форм, методів і способів, які застосовуються в комплексі залежно від обстановки, що складається. Використання нових форм, методів і способів здійснюється у політико-дипломатичній, економічній, енергетичній, інформаційній, кібернетичній, воєнній й інших сферах. Особливе місце належить пропаганді, яка здійснює негативний вплив на населення країни і військовослужбовців Збройних Сил України та інших складових сил оборони. В експертному та медійному середовищах таке комплексне використання нових форм, методів і способів отримали назву "гібридної" війни. Понад те, у таких великих масштабах форми і способи "гібридної" війни РФ проти України були застосовані вперше в історії війн і збройних конфліктів.

Практика ведення війни проти РФ показує, що важливим напрямом забезпечення організованої протидії широкому спектру воєнних та невоєнних форм і способів дій є державне стратегічне планування високого рівня.

Проведене дослідження показує, що структура існуючої системи стратегічного

планування оборони в державі, Міністерстві оборони України (Міноборони) та Збройних Силах України (ЗС України) як складової державного стратегічного планування, базується в основному на засадах оборонного планування та плануванні застосування ЗС України.

Однак вивчення вітчизняного досвіду стратегічного планування на засадах оборонного планування та планування застосування ЗС України свідчить, що зазначена система не в змозі охопити весь спектр завдань, який визначений національним законодавством у сфері оборони. Крім того, існуюча система стратегічного планування оборони не дає змоги повною мірою поєднати зусилля і ресурси органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів сектору безпеки та оборони України.

Відтак, визначеними суб'єктами діяльності у сфері оборони здійснюється несистемно або за залишковим принципом стосовно основних функцій встановлених профільними законодавчими актами. На розв'язання цих та інших *актуальних проблем* стратегічного планування оборони й направлена ця стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам стратегічного планування оборони присвячена низка публікацій [1–12]. У вказаних публікаціях висвітлюються певні сторони проблем стратегічного планування оборони держави.

Однак автори у своїх дослідженнях в основному базуються на існуючому підході до стратегічного планування оборони, що ґрунтується на засадах оборонного планування та планування застосування ЗС України.

Разом з тим, автори цих робіт на основі проведеного аналізу існуючої системи планування оборони доходять до висновку, що зазначена система потребує певного вдосконалення й розвитку для гарантованого забезпечення оборони держави.

У статті [13] автор за результатами аналізу сучасного стану організації та здійснення стратегічного планування оборони приходить до висновку про доцільність переходу до стратегічного планування у сфері оборони та надає обґрунтовані напрями щодо його вдосконалення й визначає види цього стратегічного планування. Визначені у цій роботі види стратегічного планування у сфері оборони не є повними. Зокрема, автор відкидає такий вид цього планування як стратегічне планування у секторі безпеки та оборони України (Сектор), що є помилкою. Адже на Сектор покладається широкий спектр завдань із забезпечення безпеки та оборони України. Відтак, у Секторі також має проводитись стратегічне планування як вид стратегічного планування у сфері оборони з виконання покладених на сектор завдань.

Автори статті [14] розглядають проблеми стратегічного планування оборони. Ними пропонується планування оборони здійснювати шляхом розроблення плану оборони України до якого включити інші визначені види стратегічного планування у сфері оборони, що як показує практика є недоцільним.

Тому дана стаття направлена на розвиток системи стратегічного планування у сфері оборони.

Метою статті є на основі проведеного дослідження та виявлених проблем стратегічного планування оборони сформулювати систему стратегічного планування у сфері оборони та розкрити її складові.

Виклад основного матеріалу. Важливою функцією державного управління є державне стратегічне планування. *Державне стратегічне планування* – планування, що здійснюється органами державної влади, іншими державними органами, результати якого відображаються у визначених стратегічних документах. Стратегічними є документи вищого рівня, що визначають цілі, напрями, шляхи реалізації державної політики

у певній сфері (галузі) життєдіяльності держави.

Державне стратегічне планування, як функція державного управління, має визначати мету, завдання, напрями, пріоритети й комплекс заходів стосовно реалізації державної політики з розвитку держави в усіх сферах діяльності, забезпечення національної безпеки, протидії реальним та потенційним загрозам, зокрема й у воєнній сфері, реалізації та захисту національних інтересів з урахуванням наявних ресурсів.

Основою цієї функції є цілеспрямована діяльність посадових осіб, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування з виконання покладених на них вітчизняним законодавством функцій і завдань у відповідній сфері.

Відтак, державне стратегічне планування має охоплювати всі сфери життєдіяльності держави.

Проведене дослідження показало, що в Україні на сьогодні складовою державного стратегічного планування є стратегічне планування оборони. У його здійсненні використовується підхід, що в основному базується, як зазначено вище, на засадах оборонного планування та планування застосування ЗС України [15, 16].

Разом з тим, у Законі України “Про оборону України” [17] визначено, що “*оборона України* – система 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”.

Звісно, що за такого підходу зазначені оборонне планування та планування застосування ЗС України не в змозі охопити весь спектр системи заходів держави за відповідними сферами щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту, що проявилось під час збройної агресії РФ проти України і спричинило неабиякі труднощі у її відсічі. Не повною мірою забезпечило розв’язання проблем стратегічного планування розроблення плану оборони України. Тому після здійснення Росією збройної агресії, використання нею у великих масштабах “гібридних” форм, методів і способів ведення війни потребують інших підходів до здійснення стратегічного планування. Особливо

ці проблеми потребують свого розв'язання за умов повномасштабного вторгнення РФ в Україну.

Проведений аналіз напрямів і підходів до планування оборони, наявного вітчизняного й іноземного досвіду свідчить, що планування оборони держави доцільно здійснювати у визначеній вітчизняним законодавством системі державного стратегічного планування.

Вітчизняним законодавством встановлено, що державне стратегічне планування проводиться за відповідними сферами національної безпеки [18] та сферами (напрямами) діяльності держави [19]. Схема державного стратегічного планування показана на рисунку 1.



Рис. 1. Структура системи державного стратегічного планування

Тож, з цих положень випливає, що однією зі сфер державного стратегічного планування має бути сфера оборони. Отже, *основним напрямом щодо вдосконалення державного стратегічного планування має стати перехід від стратегічного планування оборони до стратегічного планування у сфері оборони.*

Сфера оборони є однією з важливих сфер діяльності держави, що визначає систему політичних, економічних, соціальних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших державних заходів щодо підготовки до оборони та здійснення оборони у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Стратегічне планування у сфері оборони має охоплювати ті сфери життєдіяльності держави, у яких проводяться заходи з підготовки, забезпечення, сприяння обороні та її ведення у разі збройного нападу та повинно забезпечити реалізацію визначеної державної політики у цій сфері.

Отже, стратегічне планування у сфері оборони є складовою частиною державного стратегічного планування, що визначає мету, завдання (заходи) та порядок дій визначених суб'єктів забезпечення оборони держави при загрозі застосування воєнної сили та у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Головною метою стратегічного планування у сфері оборони є визначення мети (цілей), завдань, заходів щодо реалізації державної політики у зазначеній сфері та забезпечення гарантованого захисту суверенітету, територіальної цілісності та інших національних інтересів України.

Стратегічне планування у сфері оборони як функція державного управління являє собою процес визначення комплексу державних заходів для досягнення поставленої мети (цілей) з реалізації державної політики у цій сфері та розроблення стратегічних документів (доктрин, стратегій, концепцій, програм, положень, проєктів, планів тощо) щодо формування, розвитку,

підготовки та виконання завдань оборони на визначений період часу (на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективу).

Як процес стратегічне планування у сфері оборони полягає у:

системному аналізі внутрішнього і зовнішнього безпекового середовища;

визначенні стратегічної мети (цілей), напрямів, шляхів і пріоритетів з реалізації державної політики у сфері оборони з врахуванням витрат встановлених ресурсів держави;

розробленні форм, способів і комплексу заходів виконання визначених функцій (завдань) суб'єктів у сфері оборони для досягнення стратегічних цілей;

розробленні стратегічних документів та їх затвердженні і уведенні у дію;

поточному уточненні і корегуванні стратегічних документів під час їх реалізації.

Для забезпечення досягнення визначеної мети (цілей), виконання завдань (заходів) з підготовки до оборони та оборони держави необхідно сформувати *систему стратегічного планування у сфері оборони*.

Система має включати певну кількість елементів (не менше двох), що становлять певну цілісність в сукупності відношень і зв'язків між ними.

Як показало проведене дослідження процес стратегічного планування є функціональним. Виконання функцій стратегічного планування у сфері оборони покладається на визначені вітчизняним законодавством суб'єкти. Тож, елементом системи стратегічного планування у сфері оборони є її суб'єкти.

До суб'єктів системи стратегічного планування у сфері оборони належать: Президент України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; РНБО України; міністерства та інші органи виконавчої влади; державні органи; місцеві державні адміністрації (області, району); органи місцевого самоврядування; органи військового управління; органи управління різних рівнів, що входять до складу сектору безпеки і оборони України.

Проведений аналіз національного законодавства, вітчизняного та іноземного досвіду стратегічного планування, а також результатів наукових досліджень теоретиків і практиків у цій сфері показує, що основними видами стратегічного планування у сфері оборони мають бути: стратегічне планування оборони; стратегічне планування в секторі безпеки та оборони України; стратегічного планування відсічі збройній агресії; стратегічне мобілізаційне планування та оборонне планування.

Зазначені види стратегічного планування об'єднуються за метою, завданнями й заходами у сфері оборони держави і є складовою системи стратегічного планування у сфері оборони.

Отже, суб'єкти стратегічного планування здійснюють визначені функції, завдання та заходи за відповідними видами цього стратегічного планування. Зазначені складові й утворюють систему стратегічного планування у сфері оборони (рис. 2).



Рис. 2. Структура системи стратегічного планування у сфері оборони

Коротко охарактеризуємо визначені види стратегічного планування у сфері оборони.

Стратегічне планування оборони України. Стратегічне планування оборони України є складовою частиною системи стратегічного планування у сфері оборони, що здійснюється встановленими суб'єктами з метою визначення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до оборони та її захист у разі збройного нападу на Україну.

Метою стратегічного планування оборони є об'єднання зусиль і можливостей органів виконавчої влади, інших державних органів, ресурсів держави щодо забезпечення реалізації державної політики шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, проєктів, планів підвищення (посилення) обороноздатності України, управління ресурсами і ефективного їх розподілу та використання під час ведення оборони.

Законом України “Про оборону України” встановлено, 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”. Не зосереджуючись на тому, що план оборони України не є складовою частиною оборонного планування констатуємо – план оборони України має охопити комплекс заходів з підготовки оборони та її ведення. Однак, проведене дослідження, вивчення практики реалізації плану оборони України під час повномасштабної збройної агресії РФ проти України показує, що охопити весь комплекс заходів з підготовки оборони та її ведення у плані оборони України вкрай складно. Документи зазначеного плану будуть надто громіздкими, перевантаженими заходами одночасно з підготовки оборони та її ведення і тому є надто складними для розроблення, узгодження та потребують багато часу для їх опрацювання. До того ж, заходи з підготовки оборони проводяться за мирного часу, а заходи з ведення оборони – у особливий період. Здійснювати процес управління з

використанням такого об'ємного плану, як покаже досвід, буде проблематично.

Виходячи з наведеного автори пропонують: документи з оборони мають розділитись на дві складові – заходи щодо підготовки оборони, які проводяться у мирний час та заходи з її ведення, що проводяться у особливий період.

Отже, заходи стратегічного планування оборони слід відображати у плані підготовки оборони України та плані оборони України. Звісно, що зазначені плани взаємопов'язані та тісно переплітаються між собою, однак розробляти і використовувати їх потрібно окремо.

План підготовки оборони України має становити собою комплекс документів щодо підготовки держави до оборони основні з яких визначені статтею 3 Закону України [17]. Зазначений план містить сукупність розроблених визначеними вітчизняним законодавством суб'єктами планів, інших 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 держави.

Призначення та зміст плану оборони України встановлено Законом України [17]. 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.

Безпосередня організація розроблення плану оборони України рішенням Президента України покладено на Міністерство оборони України, а також координація участі в цьому процесі відповідних центральних органів виконавчої влади та інших державних органів. До складу плану ввійшли (включені як складові) плани міністерств і відомств, які беруть участь у здійсненні відповідних заходів щодо забезпечення захисту держави у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Виходячи з наведених положень вітчизняного законодавства логічним має бути призначення організації та розробки плану

підготовки оборони України Міністерством оборони України.

Примітка. Питання неналежності плану оборони України до складової частини оборонного планування у статті не розглядається.

Стратегічне планування відсічі збройній агресії. Стратегічне планування відсічі збройній агресії полягає у детальній розробці змісту і послідовності досягнення визначених воєнно-стратегічних цілей, виконання завдань із забезпечення підготовки і здійснення відсічі збройній агресії проти України. Для здійснення відсічі збройній агресії проти України рішенням Президента України застосовуються Збройні Сили України та інші складові сил оборони як зазначено в законах України [17, 18].

Слід зауважити, що термін “відсіч збройній агресії” є більш широким поняттям ніж “застосування Збройних Сил України”. Зокрема, статтею 4 ЗУ “Про оборону України” зазначено, що “У разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України ...”.

Тож, відсіч збройній агресії охоплює ведення воєнних (бойових) дій ЗС України, іншими складовими сил оборони та проведення визначеними суб'єктами інших заходів з оборони (наприклад, проведення мобілізації, заходів правового режиму воєнного стану у зоні бойових дій, територіальної оборони, утворення Ставки Верховного Головнокомандувача й інших органів військового управління тощо) направлених на відбиття збройного нападу. Тому планування відсічі збройній агресії слід виділити і розглядати як один з видів стратегічного планування у сфері оборони.

Питання відсічі збройній агресії відображаються у Стратегічному замислі застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони. На основі затвердженого Стратегічного замислу застосування Генеральним штабом Збройних Сил України розробляється Стратегічний план застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони.

Стратегічний план застосування ЗС України та інших складових сил оборони становить собою комплекс планувальних документів, що розробляється для забезпечення підготовки і здійснення відсічі

збройній агресії проти України у визначеній системі їх застосування.

Стратегічний план застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони є основою для розроблення низки нормативно-правових актів держави, організаційних і директивних документів щодо здійснення всього комплексу заходів з організації, забезпечення, здійснення і керівництва обороною держави, розроблення Плану оборони, проведення оборонного планування, опрацювання державних цільових програм, проєктів, планів, тощо.

Розробляється Стратегічний план застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони відповідно до п. 4 ст. 16 Закону України “Про національну безпеку України” [18] Генеральним штабом Збройних Сил України за участі органів державної влади, в підпорядкуванні яких перебувають військові формування, правоохоронні і розвідувальні органи, котрі беруть участь в обороні, та інших визначених державних органів на підставі стратегічного замислу застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони, який затверджується Президентом України, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

Стратегічне мобілізаційне планування. Відповідно до вітчизняного законодавства в Україні визначені правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації (демобілізації), засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, повноваження і відповідальність посадових осіб та обов'язки громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів.

Треба взяти до уваги, що як зазначено у Законі України [20] “мобілізаційна підготовка та мобілізація є складовими частинами комплексу заходів, які здійснюються з метою забезпечення оборони держави (за винятком цільової мобілізації)”.

Мобілізаційна підготовка становить собою комплекс організаційних, політичних, економічних, фінансових, соціальних, правових та інших заходів, які здійснюються в мирний час з метою підготовки національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, ЗС України, інших утворених відповідно до законів України військових

формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій до своєчасного й організованого проведення мобілізації та задоволення потреб оборони держави і захисту її території від можливої агресії, забезпечення життєдіяльності населення в особливий період [20].

Мобілізація визначається як “комплекс заходів, здійснюваних з метою планомірного переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на функціонування в умовах особливого періоду, а ЗС України, інших військових формувань, Сил цивільного захисту – на організацію і штати воєнного часу” [20].

Мобілізація може бути загальною або частковою та проводиться відкрито чи приховано.

Демобілізація – комплекс заходів, спрямованих на планомірне переведення національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на роботу і функціонування в умовах мирного часу, а ЗС України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – на організацію і штати мирного часу [20].

Для організації та безпосередньої реалізації заходів з мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації проводиться стратегічне мобілізаційне планування.

Стратегічне мобілізаційне планування має становити собою взаємопов'язану систему планування заходів з мобілізаційної підготовки, мобілізації для забезпечення виконання завдань оборони, а також демобілізації. Стратегічне мобілізаційне планування функціонально поєднує діяльність встановлених вітчизняним законодавством суб'єктів у проведенні визначених заходів з мобілізаційної підготовки, мобілізації для забезпечення виконання завдань оборони держави та демобілізації.

Головною метою стратегічного мобілізаційного планування є розроблення комплексу заходів з мобілізаційної підготовки, мобілізації для забезпечення виконання завдань оборони і відсічі збройній

агресії, демобілізації та задоволення потреб оборони держави.

Як процес стратегічне мобілізаційне планування полягає у розробленні на основі системного аналізу внутрішнього і зовнішнього безпекового середовища, плану підготовки оборони, плану оборони і плану відсічі збройній агресії, результатів Комплексного огляду сектору безпеки і оборони України комплексу заходів з мобілізаційної підготовки, мобілізації (демобілізації) для забезпечення виконання завдань оборони, досягнення стратегічних цілей, визначення напрямів і пріоритетів з реалізації державної політики у сфері оборони з врахуванням витрат встановлених ресурсів держави, розробленні стратегічних документів, їх поточному уточненні і коригуванні.

Розроблений комплекс заходів з мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації відображається у низці мобілізаційних документів.

Питання мобілізаційної підготовки відображаються у довготермінових та річних програмах мобілізаційної підготовки, які опрацьовуються центральними, іншими органами виконавчої влади, державними органами та органами місцевого самоврядування [20]. Проте, як встановлено, зазначені програми визначеними суб'єктами не розроблялись. До того ж, для розроблення довготермінових та річних програмах мобілізаційної підготовки необхідно мати визначальний документ у якому б визначались би основні заходи мобілізаційної підготовки. Утім, розроблення такого документа не передбачалось керівними документами і він не опрацьовується.

Разом з тим, дослідження показало, що для організованого проведення заходів мобілізаційної підготовки у державі необхідно розробляти єдиний стратегічний документ – план мобілізаційної підготовки. Зазначений план доцільно розробляти на 5 років. У ньому необхідно відображати основні заходи мобілізаційної підготовки, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення заходів, джерела фінансових й інших ресурсів.

Організація розроблення цього плану має покладатись на Кабінет Міністрів України. Центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування на виконання плану мобілізаційної підготовки розробляють річні плани (програми) мобілізаційної підготовки (в частині, що їх стосується).

Заходи з мобілізації відображаються у мобілізаційному плані України на особливий період.

Мобілізаційний план України на особливий період становить собою сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення заходів щодо мобілізаційного розгортання ЗС України, інших військових формувань, Сил цивільного захисту, переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, системи забезпечення життєдіяльності населення на функціонування в умовах особливого періоду.

Організація розроблення цього плану покладається на Кабінет Міністрів України. План мобілізаційної підготовки, мобілізаційний план України на особливий період затверджуються Президентом України.

Після завершення воєнних дій Президент України приймає рішення про демобілізацію. Зазначене рішення Президент України подає на затвердження до Верховної Ради України.

Для проведення демобілізації на підставі зазначеного рішення Кабінетом Міністрів України має розроблятися План демобілізації в Україні.

План демобілізації в Україні повинен розроблятися у мирний час як проєкт з розділами та основними заходами відповідно до розділів мобілізаційного плану. Під час проведення мобілізації план демобілізації наповнюється заходами мобілізації за відповідними розділами, що проводяться у державі у особливий період. За такого підходу план демобілізації має містити комплекс заходів, які необхідно провести під час демобілізації у реверсному порядку по відношенню до заходів Мобілізаційного плану, що проводились під час мобілізації. З прийняттям рішення на проведення демобілізації зміст заходів та порядок і строки їх проведення уточнюються відповідно до рішення Президента України.

Отже, план демобілізації має становити комплекс заходів спрямованих на планомірне переведення національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на роботу і функціонування в умовах мирного часу, а Збройних Сил України, інших складових сил оборони, Сил цивільного захисту – на організацію і штати мирного часу. У Плані

демобілізації також визначаються відповідальні виконавці, співвиконавці, строки виконання намічених заходів та ресурсне забезпечення.

Таким чином, стратегічне мобілізаційне планування охоплює комплекс заходів, які відображаються у відповідних планах та інших стратегічних документах, зокрема: план мобілізаційної підготовки, річні плани (програми) мобілізаційної підготовки, мобілізаційний план України на особливий період (план управління державою в особливий період, мобілізаційний план національної економіки України, мобілізаційний план ЗС України, мобілізаційні плани інших складових сил оборони, план цивільного захисту України на особливий період й інші) та план демобілізації.

Оборонне планування. Проведені наукові дослідження та аналіз досвіду практичної діяльності показали, що оборонне планування є складовою системи стратегічного планування у сфері оборони як один з його видів.

Основними завданнями оборонного планування є:

систематичне проведення, виходячи з засад державної політики у сфері оборони, оцінки реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, визначення взаємозв'язку між цілями і завданнями діяльності ЗС України та інших складових сил оборони;

перегляд перспективних і поточних планів розвитку ЗС України та ІССО, які базуються на методі планування на основі спроможностей;

створення і підтримання на належному рівні державних ресурсів у сфері оборони, а також ефективне управління ними для забезпечення розвитку ЗС України та ІССО;

упровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість.

Результати оборонного планування відображаються в стратегіях, доктринах, концепціях, Стратегічному оборонному бюлетені України, державних оборонних цільових програмах, комплексних проєктах, планах та інших документах.

Зміст оборонного планування є похідним від стратегічного планування оборони, стратегічного планування відсічі збройній агресії (застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони), стратегічного мобілізаційного планування та

визначених потреб для оборони держави тощо.

Оборонне планування поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) і короткострокове (до трьох років).

Довгострокове оборонне планування здійснюється з метою визначення (уточнення) основних напрямів реалізації воєнної політики України, стратегічних цілей розвитку та очікуваних результатів їх досягнення з урахуванням актуальних викликів і загроз національній безпеці України у воєнній сфері [18] та створення (розроблення) нормативно-правової бази для середньострокового і короткострокового оборонного планування.

Середньострокове оборонне планування (за результатами оборонного огляду та огляду спроможностей) здійснюється з метою визначення комплексу заходів, що забезпечують підтримання необхідного рівня обороноздатності держави на плановий період і полягає у деталізації завдань та заходів, спрямованих на досягнення цілей та очікуваних результатів розвитку складових сил оборони [18].

Під час середньострокового оборонного планування розробляються державні цільові програми, спрямовані на розв'язання проблем забезпечення оборони держави та розвиток складових сил оборони; комплекси програм (проектів), спрямованих на створення нових, розвиток існуючих та позбавлення від надлишкових спроможностей Міноборони, Збройних Сил та інших складових сил оборони [18].

Короткострокове оборонне планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності), в яких деталізуються та конкретизуються і, за необхідності, коригуються у встановленому порядку державні програми, плани, проекти розвитку складових сил оборони, основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період) та визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування.

Оборонне планування здійснюється із застосуванням методу планування на основі спроможностей, який орієнтований на загрози національним інтересам держави у воєнній сфері та спрямований на розвиток спроможностей сил оборони на довгострокову перспективу.

Процес оборонного планування включає наступні етапи: планування спроможностей;

програмування розвитку спроможностей; бюджетування та управління ресурсами; виконання програм і планів.

З огляду на зазначеного, на даний час в силах оборони розроблена система оборонного планування, мають місце значні напрацювання у законодавчому, нормативно-правовому унормуванні питань оборонного планування, його розвитку та практичного втілення у силах оборони.

У цілому, на сучасному етапі розвитку оборонного планування здійснено його оновлення в контексті законодавчого і методологічного забезпечення та практичної реалізації, а також набуття ним нової якості, пов'язаної з наближенням до принципів і підходів оборонного планування в державах – членах НАТО та врахування національних особливостей.

В цьому сенсі оборонне планування має одне з ключових завдань, пов'язане із заходами щодо розвитку складових сил оборони, переоснащення їх на високотехнологічне озброєння і військову техніку, кардинальні реформи оборонно-промислового комплексу, запровадження стратегічного курсу на всеохоплюючу оборону з асиметричними можливостями тощо.

Стратегічне планування в секторі безпеки та оборони України. Сектор безпеки та оборони України являє собою систему органів державної влади, ЗС України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [18].

Кожному суб'єкту Сектору вітчизняним законодавством встановлені профільні завдання та повноваження відповідно до визначених функцій щодо забезпечення безпеки і оборони держави. Отже, Сектор слід розглядати не структурним, а функціональним об'єднанням і як таким, що має виконувати покладені на нього завдання спільними зусиллями.

Для виконання покладених завдань у відповідних суб'єктах Сектору визначаються необхідні сили і засоби, які поділяються на сили безпеки і сили оборони.

Сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

Сили оборони – ЗС України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [18].

Одним з основних завдань Сектору визначено забезпечення оборони України. Тому до складу сил оборони входять Збройні Сили України, а також визначені Генеральним штабом Збройних Сил України органи, військові частини, підрозділи інших військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями й інші.

Стратегічне планування в Секторі як функція державного управління становить процес аналізу визначеними суб'єктами зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на безпеку та оборону держави, встановлення форм і способів виконання ними визначених функцій і завдань та проведення заходів з реалізації державної політики у сферах безпеки та оборони, визначення мети, напрямів і пріоритетів формування, підготовки й розвитку складових цього Сектору й відображення їх у встановлених державних стратегічних документах.

Стратегічне планування має функціонально поєднати діяльність суб'єктів Сектору, можливості їхніх сил і засобів й ресурси у виконанні спільними зусиллями покладених функцій і завдань у сферах безпеки та оборони.

Головною метою стратегічного планування в Секторі є забезпечення його сталого розвитку, визначення ефективних форм і способів застосування та досягнення спроможностей силами безпеки та силами оборони необхідних для ефективного виконання спільними зусиллями визначених функцій і завдань у сферах безпеки та оборони

держави щодо надійного захисту її національних інтересів.

Стратегічне планування має кінцевим результатом досягнення іншого, більш вищого рівня стану, якості Сектору, його сил безпеки і сил оборони, які реалізуючись мають набути здатність гарантовано забезпечити захист національних інтересів держави.

Як процес стратегічне планування у Секторі полягає у:

системному аналізі внутрішнього і зовнішнього безпекового середовища;

визначенні стратегічних цілей, напрямів і пріоритетів з реалізації державної політики у сферах безпеки і оборони з врахуванням витрат встановлених ресурсів держави;

розробленні форм, способів і заходів виконання визначених функцій (завдань) у сферах безпеки і оборони для досягнення стратегічних цілей;

розробленні стратегічних документів;

затвердженні стратегічних документів;

поточному моніторингу і контролю, уточненні та корегуванні стратегічних документів під час їх реалізації.

Під час здійснення стратегічного планування визначеними органами державної влади, іншими державними органами Сектору розробляються стратегічні прогнози, доктрини, концепції, стратегії, положення, державні програми, методичні рекомендації, стратегічні плани й інші необхідні документи та нормативно-правові акти у сферах безпеки та оборони як державні, так і відомчі.

Для організації і здійснення планування щодо виконання покладених завдань, кожне з них пропонується розглядати як узагальнену функцію. Проведений аналіз змісту визначених функцій, мети (цілей), завдання, виконання яких забезпечить досягнення визначеної мети (цілей), кількість учасників, які задіються для її виконання показує, що процес планування виконання цих функцій є складним, багатограним і потребує як високого рівня організації планування, так і забезпечення реалізації розроблених стратегічних документів.

Відтак, пропонується доцільним зі складу суб'єктів Сектору визначити Головний уповноважений орган, якому визначається відповідна функція згідно з визначених законодавством завдань. Наприклад, в Україні законом [21] встановлено загальнодержавну систему боротьби з терористичною діяльністю. Головним органом цієї системи визначено Службу безпеки України, яка і буде

Головним уповноваженим органом щодо боротьби з тероризмом.

Зазначений Головний уповноважений орган (ГУО) наділяється необхідними повноваженнями з виконання визначеної функції по відношенню до тих суб'єктів, які беруть участь у виконанні визначеної функції. ГУО підпорядковуються визначені сили, оснащені необхідними засобами які безпосередньо йому підпорядковані, так й інших суб'єктів Сектору, що беруть участь у спільному виконанні того чи іншого завдання (як правило оперативно підпорядковані, тобто, на час виконання визначених завдань).

На визначений ГУО має покладатись функція спрямування та координації діяльності, а також організації взаємодії між органами державної влади Сектору під час розроблення та реалізації розроблених планів з виконання покладених на нього функцій (завдань).

ГУО реалізовуватиме надані повноваження керуючись Положенням, яке доцільно затверджувати указом Президента України як посадової особи на яку ст. 106 Конституції України [22] покладається "здійснення керівництва у сферах національної безпеки та оборони держави".

Отже, *система стратегічне планування у сфері оборони* становить собою сукупність встановлених вітчизняним законодавством суб'єктів стратегічного планування, що здійснюють процес із визначення комплексу завдань, заходів, ресурсів, та які відображаються у відповідних планувальних документах за встановленими видами стратегічного планування і направлених на досягнення визначеної мети (цілей) щодо реалізації державної політики у сфері оборони та забезпечення захисту національних інтересів.

Висновки. Основною функцією державного управління є державне стратегічне планування. Основою цієї функції є цілеспрямована діяльність посадових осіб, державних органів, органів місцевого самоврядування з виконання покладених на них вітчизняним законодавством функцій і завдань у відповідній сфері, зокрема і у сфері оборони.

Проведене дослідження показало, що на сьогодні державне стратегічне планування не систематизоване і охоплює окремі сфери діяльності держави, та, зокрема не в повному обсязі охоплює сферу оборони.

У державі запроваджено планування оборони, основою якого є планування

застосування ЗС України, інших складових сил оборони та оборонного планування. За такого підходу неможливо охопити всю систему заходів щодо виконання завдань підготовки та оборони держави. До того ж, питання планування оборони в Україні викладено фрагментарно у різних законах та нормативно-правових актах.

Проведений аналіз напрямів і підходів до планування оборони, наявного вітчизняного й іноземного досвіду показує, що стратегічне планування оборони держави доцільно здійснювати у визначеній вітчизняним законодавством системі державного стратегічного планування.

Згідно з вітчизняним законодавством державне стратегічне планування проводиться за відповідними сферами національної безпеки та сферами (напрямами) діяльності держави, зокрема і у сфері оборони.

Подальше дослідження пошуку напрямів і підходів показало, що для охоплення всього комплексу заходів оборони необхідно здійснювати стратегічне планування у сфері оборони. Відтак, основним напрямом щодо вдосконалення системи стратегічного планування має стати перехід від стратегічного планування оборони до стратегічного планування у сфері оборони.

Для реалізації державної політики у сфері оборони та забезпечення планування та виконання заходів з оборони необхідно створити систему стратегічного планування у сфері оборони.

Система стратегічного планування у сфері оборони складається з елементів до яких входять центральні та інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яким вітчизняним законодавством визначені функції і завдання у сфері оборони України, і які здійснюють стратегічне планування у цій сфері за встановленими видами.

Стратегічне планування у сфері оборони як система становить собою процес визначення органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування комплексу завдань, заходів за відповідними видами, направлених на досягнення визначеної мети (цілей) щодо реалізації державної політики у сфері оборони і забезпечення захисту національних інтересів та розроблення встановлених планувальних документів.

Сформована система стратегічного планування у сфері оборони є підсистемою

системи державного стратегічного планування.

Система стратегічного планування у сфері оборони має ознаки характерні для складних систем.

Розроблена система стратегічного планування у сфері оборони охоплює всі сфери суспільного життя, у яких здійснюється забезпечення та сприяння обороні держави, а саме: політичну, економічну, соціальну, воєнну, наукову, науково-технічну, інформаційну, правову, організаційну та інші.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.

1. Сиротенко А. М., Щипанський П. В., Павліковський А. К., Лобко М. М. Актуальні проблеми планування оборони: комплексний підхід. *Наука і оборона*. 2020. № 1. С. 3–12.
2. Коваль М. В., Наливайко А. Д. Обґрунтування підходу до вдосконалення стратегічного планування в силах оборони. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ*. 2022. № 2 (66). С. 127–132.
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. Наливайко А. Д. Обґрунтування напрямів удосконалення стратегічного планування у сфері оборони. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ*. 2024. № 1 (80). С. 27–33.
5. Горовенко В. К. План оборони України: у зоні особливої уваги. 23.10.2019. *Оборонно-промисловий кур'єр*. URL: <https://opr.com.ua/план-оборони-україни-у-зоні-особливої> (дата звернення: 23.05.2024).
6. Тимошенко Р. І., Павліковський А. К., Лобко М. М. Модель системи оборони України. *Наука і оборона*. 2021. № 1. С. 3–11. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2021-14-1-21-30> (дата звернення: 23.05.2024).
7. Наливайко А. Д. Історико-правовий аналіз нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони України (1992–2022). *Воєнно-історичний вісник*. 2022. Вип. 4 (46). С. 36–52. DOI: <https://doi.org/10.33099/2707-1383-2022-46-4-36-52> (дата звернення: 23.05.2024).
8. Наливайко А. Д. Підходи щодо розробки системи стратегічного планування у сфері оборони. *Проблеми оборонного менеджменту: теорія і практика*: зб. матеріалів наук.-практ. конф., м. Київ, 26 жовт. 2023 р. / НУОУ. 2023. С. 118–124.
9. Тимошенко Р. І., Бочарніков В. П., Свешніков С. В., Лобко М. М. Оборонне планування: загальна логіка, структура і взаємозв'язок документів. *Наука і оборона*. 2015. № 2. С. 15–22.
10. *Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування*: наукове видання / Р. І.Тимошенко та ін. Київ: Майстер книг, 2016. 248 с.
11. Тютюнник В. П., Лобко М. М. План оборони України: проблеми та рекомендації щодо визначення структури цього нового документа. *Виклики і ризики*: аналітичний бюлетень / ЦДАКР. 2019.
12. Мовчан У. В. Проблеми стратегічного планування в Україні в контексті повномасштабної війни. *Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право*. 2022. Вип. 2 (54).
13. Наливайко А. Д. Обґрунтування напрямів удосконалення стратегічного планування у сфері оборони. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ*. 2024. № 1(80). С. 27–33.
14. Телелим В. М., Єфіменко В. І., Мінеєв П. А. До питання розробки та імплементації плану оборони України. *Наука і оборона*. 2021. № 2. С. 3–7.
15. Положення про середньострокове та короткострокове оборонне планування в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України: затв. наказом Міністерства оборони України від 17.11.2016 р. № 610.
16. Порядок організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони: затв. наказом Міністерства оборони України від 22.12.2020 р. № 484.
17. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 23.05.2024).
18. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246919#Text> (дата звернення: 23.05.2024).
19. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 23.05.2024).
20. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3430-20#Text> (дата звернення: 23.05.2024).
21. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 23.05.2024).
22. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 23.05.2024).

Стаття надійшла до редакційної колегії 30.05.2024

Problems of forming a strategic planning system in the field of defense

Annotation

The practice of waging war against the Russian Federation shows that high-level state strategic planning is an important area of ensuring organized counteraction to a wide range of military and non-military forms and methods of action.

The study shows that the structure of the existing system of strategic defense planning in the state, the Ministry of Defense of Ukraine (MoD) and the Armed Forces of Ukraine (AFU), as a component of state strategic planning, is based mainly on the principles of defense planning and planning for the use of the AFU.

However, a study of the national experience of strategic planning based on the principles of defense planning and planning for the use of the Armed Forces of Ukraine shows that this system is not able to cover the entire range of tasks defined by the national defense legislation. In addition, the existing system of strategic defense planning does not allow to fully combine the efforts and resources of executive authorities, other state and local self-government bodies, as well as the security and defense sector entities of Ukraine.

The article presents the main problems of strategic defense planning on the basis of the conducted research. On the basis of this study, a system of strategic planning in the field of defense is formed. The main direction of solving the problems of strategic planning is determined - the transition from strategic defense planning to the system of strategic planning in the field of defense. As a result of the study, the system of strategic planning in the field of defense is defined and characterized, and its components are revealed.

The formed system of strategic planning in the field of defense is a subsystem of the system of state strategic planning.

The system of strategic planning in the field of defense has features characteristic of complex systems.

The developed system of strategic planning in the field of defense covers all spheres of public life in which the state's defense is ensured and promoted, namely: political, economic, social, military, scientific, scientific and technical, information, legal, organizational and other.

Keywords: strategic defense planning; the field of defense; system of strategic planning in the field of defense; types of strategic planning in the field of defense.