

УДК 355.45.02

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2022-2-75/56-60>

Саганюк Ф. В., кандидат юридичних наук, доцент (0000-0002-9516-0562)
Лобко М. М., кандидат військових наук, доцент (0000-0002-3848-8772)
Мудрак Ю. М. (0000-0002-1159-5746)

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

Проблеми нормативно-правового забезпечення стратегічного планування у сфері оборони

Резюме. Розглянуто деякі проблеми нормативно-правового забезпечення стратегічного планування у сфері оборони та можливі підходи до їх вирішення.

Ключові слова: Збройні Сили України; стратегічне планування; сили оборони; стратегія; спроможності.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України потребує приведення стратегічного планування у сфері оборони з урахуванням нагальних потреб та світового досвіду стосовно адекватного протистояння. Для цього необхідно підвищити його ефективність для досягнення визначених стратегічних цілей і завдань оборонної реформи, що продовжується, наближення розвитку Збройних Сил України (ЗС України) та інших складових сил оборони до стандартів, прийнятих в арміях держав – членів НАТО.

У науковому та правовому середовищі нині немає єдиного визначення стратегічного планування та його сутності, ефективних шляхів і способів здійснення. Немає однакового їх розуміння та законодавчого регламентування, як і шляхів реалізації в сучасних безпекових умовах, що ускладнює не тільки їх дослідження, а і впровадження в практику Міністерства оборони, Збройних Сил України та інших складових сил оборони. Більшість науковців сходяться на тому, що ці проблеми на сьогодні залишаються невирішеними. Вони потребують додаткового відпрацювання з урахуванням сучасної безпекової обстановки та потреб законодавчого врегулювання

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Створення наукових і правових засад стратегічного планування розвивалося різними шляхами та за різними підходами. Спільним тут, принаймні, є лише стратегія. А *стратегічне планування*, як обґрунтовується авторами [1] – це докладний опис мети, завдань і комплексу заходів щодо реалізації фундаментальних цілей стратегії.

Суттєвий внесок у розвиток стратегічного планування у сфері

національної безпеки і оборони України зробили В. Богданович, В. Горбулін, А. Качинський, А. Семенченко, Г. Ситник, І. Руснак, І. Романченко, А. Павліковський, Р. Тимошенко, В. Гютюнник, М. Денежкін, А. Наливайко, А. Поляєв та інші [2–4]. У їх працях наводяться різні погляди та концептуальні підходи до організації та здійснення стратегічного і оборонного планування у Міністерстві оборони та Збройних Силах України.

Попри це, як досліджено автором праці [5], деякі автори публікацій не відокремлюють стратегічне планування від оборонного та від менеджменту (управління), стверджуючи, що це одне й те саме.

Водночас у діловому та науковому обиході немає єдиного розуміння сутності стратегічного планування та його термінології. Найбільша плутанина та непорозуміння виникають під час тлумачення таких термінів, як стратегія, стратегічний план, стратегічне та довгострокове оборонне планування, державне стратегічне планування та управління тощо. Ці засадничі визначення мають фундаментальне значення для будь-якого наукового дослідження, тому потреба їх вирішення надзвичайно вагомая. У сучасних безпекових умовах зазначені підходи потребують певного оновлення та наближення до принципів і стандартів, прийнятих в арміях держав – членів НАТО.

Департамент воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України зараз активізує вивчення проблем стратегічного планування для їх вирішення у сфері оборони.

Метою статті є аналіз наявних проблем нормативно-правового забезпечення стратегічного планування для їх вирішення у

сфері оборони в Україні з урахуванням сучасної безпекової обстановки, а також принципів і стандартів, прийнятих в арміях держав – членів НАТО.

Викладення основного матеріалу.

Успішність удосконалення нормативно-правового забезпечення стратегічного планування у сфері оборони в сучасний період значною мірою залежить від багатьох факторів. Зокрема, суттєво актуальним передусім тут бачиться визначення самого стратегічного планування, його сутності, складу та функцій тощо.

Представляється, що для цього має бути використаний весь набутий Міністерством оборони, ЗС та іншими складовими сил оборони досвід. Наприклад, стратегічне планування у ЗС України колишніми нормативно-правовими актами було поділено на дві підсистеми: стратегічне планування розвитку ЗС та стратегічне планування їх застосування [6].

Підсистема стратегічного планування розвитку ЗС охоплювала:

заходи, що спрямовані на формування та визначення державної політики у сфері оборони;

визначення пріоритетних напрямів і завдань для досягнення стратегічних цілей;

розроблення відповідних нормативно-правових, програмних і планувальних документів з урахуванням довгострокових прогностичних показників ресурсного забезпечення та раціонального розподілу наявних сил і засобів.

Підсистема стратегічного планування застосування ЗС визначалась як управлінський процес, який здійснювався для:

формування стратегічних цілей і завдань застосування ЗС;

визначення необхідних сил і засобів для реалізації визначених завдань;

розроблення змісту та способів їх виконання;

визначення та узгодження потреб в матеріально-технічних ресурсах.

Вона також передбачала:

розроблення сценаріїв і ситуацій застосування ЗС;

визначення форм і способів їх застосування, необхідного складу сил і засобів;

встановлення та узгодження потреб в матеріально-технічних та інших ресурсах, необхідних для всебічного їх забезпечення.

Ця підсистема також включала:

планування вдосконалення бойової та мобілізаційної готовності ЗС з метою забезпечення відповідності системи мобілізаційної готовності рівню реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, завданням ЗС, економічним та мобілізаційним можливостям держави;

планування операцій ЗС:

визначення оперативно-стратегічних (оперативних) завдань військ (сил);

розроблення способів їх дій за ймовірними варіантами (сценаріями) застосування;

проведення необхідних розрахунків всебічного забезпечення;

розроблення відповідних оперативних (бойових документів).

Представляється, що зазначені підсистеми стратегічного планування у сфері оборони мають бути збережені в сучасний період, інтегрувавши до них крім ЗС й інші складові сил оборони. Для цього головною метою стратегічного планування, як обґрунтовує автор [7], має бути “формування сукупності взаємопов’язаних стратегічних документів, що визначають прийнятний і мінімально припустимий рівні забезпечення національної безпеки і оборони, раціональні шляхи їх досягнення у визначеній стратегічній перспективі”.

Іншою нагальною проблемою нормативно-правового забезпечення стратегічного планування, зокрема, що здійснюється на рівні Міністерства оборони та ЗС України, нині бачиться незавершене його правове унормування. Наявні раніше Положення про організацію такого планування в Міністерстві оборони України, а також про організацію та фінансування його у сфері оборони і військового будівництва, давно втратили чинність. Не завершено прийняття, обговорюваного двічі Верховною Радою України, проєкту Закону України “Про державне стратегічне планування”. Щоправда в ньому небагато йдеться про стратегічне планування в Міністерстві оборони та ЗС України, тим паче в інших складових сил оборони. Натомість, тут у проєкті від 04.12.2017 серед документів державного стратегічного планування передбачені стратегічні плани діяльності центральних органів виконавчої влади, до яких відноситься і Міністерство оборони України.

Розроблення такого документа зазначеним законопроєктом визначається як процедура державного стратегічного планування, що включає аналіз, моделювання,

формування бачення та визначення цілей, напрямів, пріоритетів, завдань і заходів, ресурсного забезпечення, а також показників досягнення цілей і виконання завдань.

Стратегічний план діяльності центрального органу виконавчої влади за зазначеним законопроектом визнається документом державного стратегічного планування, у якому визначаються місія, цілі, завдання, заходи та показники виконання завдань з урахуванням наявних ресурсів та відповідно до інших, передбачених ним документів державного стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони, завдань і функцій відповідного державного органу.

Розглядаючи в цьому контексті проблему взаємозв'язку стратегічного планування з оборонним та іншими видами планування, доцільно звернути увагу на те, що стратегічне планування згідно з цим законопроектом й іншими наявними нормативно-правовими актами суттєво відрізняється від оборонного, яке дедалі “виокремлюється” від стратегічного планування. Відповідно до чинного Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, ЗС України та інших складових сил оборони, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 22.12.2020 № 484 та Доктрини з оборонного планування у Збройних Силах України, затвердженої Головнокомандувачем ЗС України 13.11.2020, процес оборонного планування включає не визначення місії чи стратегічної цілі та завдань діяльності Міністерства оборони чи ЗС України, а планування та програмування розвитку їх спроможностей, бюджетування та управління ресурсами та виконання програм і планів, тобто реалізацію заходів, визначених стратегічним планом та іншими документами державного стратегічного планування.

Проектом зазначеного закону передбачається, що стратегічний план діяльності центрального органу виконавчої влади має розроблятися на п'ять років та щорічно переглядатися до 1 жовтня року, що передує плановому періоду, а за підсумками трьох років – з продовженням строку на наступні три роки. Він має розроблятися і переглядатися центральним органом виконавчої влади та затверджуватися керівником цього органу. Затверджений стратегічний план діяльності центрального органу виконавчої влади визнається

підставою для підготовки проекту кошторису та бюджетного запиту державного органу, що суттєво актуалізує зазначену правову проблему.

Згідно із зазначеним законопроектом у Стратегічному плані передбачається визначати місію; аналіз ситуації / проблеми у сфері діяльності цього органу, цілі, показники їх досягнення з урахуванням наявних ресурсів, зокрема рівень видатків і надання кредитів з державного бюджету.

Невід'ємною частиною такого Стратегічного плану враховується річний план заходів щодо виконання визначених завдань, спрямованих на досягнення цілей, узгоджений за ресурсами, відповідальними виконавцями та строками виконання. До нього передбачається додавати і відповідні додатки та, у разі потреби, заходи, що спрямовані на виконання визначених завдань та функцій міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади, що не суперечать цілям, напрямам розвитку і завданням, визначеним у Стратегії розвитку України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та Плані дій Кабінету Міністрів України.

Ураховуючи очевидну складність зазначеного процесу розроблення та прийняття такого державного стратегічного документа (плану) на рівні міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, а також вимоги Бюджетного кодексу України як до розпорядників бюджетних коштів, ця проблема заслуговує на врегулювання її окремим законом, наприклад, “Про стратегічне планування в Міністерстві оборони, Збройних Силах України та інших складових сил оборони” або хоча би окремим Порядком розроблення у сфері оборони та виконання стратегічних планів зазначеними структурами, затвердженим на рівні Міністерства оборони України. Про аналогічну потребу правового врегулювання цієї проблеми йдеться і в наказі Мінекономіки України від 06.04.2011 № 327, яким на вимогу статті 22 Бюджетного кодексу України та Кабінету Міністрів України розроблені та затверджені відповідні Методичні рекомендації [8]. Цими документами міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади – головним розпорядникам бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період рекомендовано затвердити власні такі порядки розроблення та виконання

планів діяльності (стратегічні плани) з урахуванням зазначених Методичних рекомендацій Мінекономіки України.

Згідно з цими рекомендаціями стратегічний план складається щороку з урахуванням визначених актами законодавства завдань і функцій головного розпорядника бюджетних коштів відповідно до посилань Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, стратегічних, прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, державних цільових програм, Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, бюджетних обмежень тощо.

Стратегічним планом рекомендується охоплювати всю сферу діяльності головного розпорядника бюджетних коштів, включаючи діяльність розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Стратегічне планування тут трактується як процес визначення цілей і завдань органу планування щодо розвитку сфери діяльності, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики та можливостей органу планування. Цим процесом рекомендується охоплювати складання (розроблення) плану, його затвердження, виконання, моніторинг, коригування та оцінювання виконання.

Міністерством економіки рекомендується розробляти стратегічний план, як правило, за такою структурою:

Частина перша (загальна)

Розділ 1. Місія органу планування.

Розділ 2. Аналіз поточної ситуації та оцінювання факторів впливу.

Розділ 3. Стратегічні цілі, завдання та показники результатів їх виконання.

Частина друга (організаційна)

Розділ 4. Заходи щодо виконання визначених завдань (операційний план).

Розділ 5. Заходи щодо розвитку функціональних спроможностей та поліпшення стану організації діяльності органу планування (план інституційного розвитку).

Додатки

1. Перелік державних цільових програм з визначенням завдань, заходів з їх виконання, показників очікуваних результатів та обсягів фінансування.

2. Перелік інвестиційних програм (проектів) з визначенням їх етапів, заходів,

показників очікуваних результатів і ефективності та обсягів фінансування.

3. Перелік бюджетних програм з визначенням основних результативних показників та обсягів фінансування.

У запропонованих Методичних рекомендаціях Мінекономіки викладені слушні поради та методичні підходи до розроблення усіх зазначених вище структурних елементів стратегічного плану, чим доцільно скористатися органам планування Міністерства оборони та ЗС України й інших складових сил оборони. Для цього міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади – головним розпорядникам бюджетних коштів за бюджетними призначеннями рекомендовано розробити та затвердити власні порядки розроблення і виконання планів діяльності на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, з урахуванням Методичних рекомендацій Мінекономіки.

Висновки

1. Масштаби збройної агресії з боку Російської Федерації потребують вдосконалення нормативно-правового забезпечення стратегічного планування у сфері оборони відповідно до наявних оборонних потреб та світового досвіду, насамперед до принципів і стандартів, прийнятих в арміях держав – членів НАТО.

2. Міністерству оборони України за участю органів військового управління, інших центральних органів виконавчої влади та складових сил оборони доцільно розробити на підставі запропонованих Методичних рекомендацій Мінекономіки з урахуванням напрацьованих законодавчих та інших нормативно-правових актів єдиний для сфери оборони Порядок та методичні рекомендації розроблення і виконання стратегічного плану.

Напрямок подальших досліджень. Для якісної підготовки та розроблення необхідного варіанта стратегічного плану та імплементації сучасних концептуальних документів доцільно визначити загальний порядок і вдосконалити методiku виконання цієї роботи у сфері оборони на практиці, наблизити цей процес до принципів і стандартів, прийнятих в арміях держав – членів НАТО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Київ : НІСД, 2010. 288 с.

2. Тютюнник В. П., Лобко М. М. План оборони України: проблеми та рекомендації щодо визначення структури цього нового документа // Виклики та ризики. Безпековий огляд Центра дослідження армії, конверсії та роззброєння. 2019. № 19 (130). С. 1021.
3. Романченко І. С., Богданович В. Ю., Денежкін М. М. Теоретико-методологічні засади побудови системи управління ефективністю планування та виконання програм розвитку Збройних Сил України // Наука і оборона. 2015. № 3–4. С. 50–55.
4. Денежкін М. М., Наливайко А. Д., Поляєв А. І. Особливості оборонного планування у державах – членах НАТО на основі спроможностей // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2017. № 2. С. 34–38.
5. Свистович М. Б. Сутність та основні поняття стратегічного планування // Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 37–43.
6. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко, А. К. Павліковський ; за ред. Р. І. Тимошенка. Київ : Майстер книг, 2016. 248 с.
7. Богданович В. Ю., Семенченко А. І. Спосіб формалізації стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави // Стратегічна панорама. 2006. № 3. С. 42–53.
8. 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 Мінекономіки від 06.04.2011 р. № 327.
9. Сиротенко А. М., Щипанський П. В., Павліковський А. К., Лобко М. М. Актуальні проблеми планування оборони України: комплексний підхід // Наука і оборона. 2020. № 1. С. 3–12.

Стаття надійшла до редакційної колегії 14.02.2022

Problems of regulatory support of strategic planning in defence sphere

Annotation

There is no common understanding of the essence of strategic planning and its terminology in business and scientific circles. The greatest confusion and misunderstanding arise when interpreting such terms as strategy, strategic plan, strategic and long-term defence planning, state strategic planning and management, etc. These fundamental definitions are of fundamental importance for any scientific research. Therefore, the need to address them is extremely important. In the current security environment, these approaches require some updating and approximation to the principles and standards adopted in the armies of NATO member states. The Military Policy and Strategic Planning Department of the Ministry of Defense of Ukraine is now intensifying the study of strategic planning problems to solve them in defence sphere.

The purpose of the article is to analyze the existing problems of regulatory and legal support of strategic planning in order to solve them in the defence sphere in Ukraine, taking into account the current security situation, as well as the principles and standards adopted by the armies of NATO member states.

The proposed Methodological Recommendations of the Ministry of Economy set out great advices and methodological approaches to the development of all structural elements of the strategic plan, which should be used by the planning bodies of the Ministry of Defense and the Armed Forces of Ukraine and other components of the defense forces. It is recommended that the ministries and other central executive authorities – the main administrators of budget funds for budgetary purposes – develop and approve their own procedures for the development and implementation of activity plans for the planned and two budget periods following the planned one, taking into account the Methodological Recommendations of the Ministry of Economy.

Keywords: Armed Forces of Ukraine; strategic planning; defense forces; strategy; capabilities.