УДК 355.43

Саганюк Ф. В., к.ю.н., доцент;
Лобко М. М., к.військ.н., доцент;
Устименко О. В., к.н. держ.упр.

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

Погляди щодо вдосконалення системи стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України

Резюме. Проаналізовані наявні наукові та правові підходи щодо вдосконалення системи стратегічного планування у секторі безпеки і оборони держави як важливої складової державного стратегічного планування.

Ключові слова: безпека, загрози воєнного характеру, оборона держави, сектор безпеки і оборони, стратегічне планування, стратегія воєнної безпеки.

Постановка проблеми. Удосконалення системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування цієї системи визнано стратегічним напрямом сучасної державної політики [1].

Вирішення цих безпекових проблем вимагає здійснювати стратегічне планування у секторі безпеки і оборони на сучасних засадах в єдиному комплексі та чіткій узгодженості його складових, об'єднаних *єдиною системою стратегічного планування та управління*, створення дієвого механізму вчасного коригування пріоритетів державної політики, інтеграції їх можливостей для нейтралізації наявних загроз і викликів [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням вдосконалення системи стратегічного планування забезпечення безпеки і оборони держави присвячена низка фахових наукових праць [3, 4, 7, 10, 11 та ін.]. У більшості з них стверджується, що сьогодні залишається невирішеним питання щодо розуміння сутності та належного правового унормування стратегічного планування. У більшій мірі це стосується також планування в секторі безпеки і оборони держави. Тут не повною мірою досліджені проблеми пошуку ефективних шляхів вдосконалення системи стратегічного планування в сучасних умовах. Але й що це за утворення, які його функції, завдання, структура й інші індикатори законодавством не визначено. Не передбачені і конкретні шляхи планування діяльності сектору безпеки і оборони та спільних завдань його складових, з об'єднанням необхідних ресурсів.

На переконання військових фахівців, порядок цього планування та виконання складовими сектору безпеки і оборони спільних завдань має бути врегульований відповідними законами, зокрема Законом України "Про сектор безпеки і оборони України" та Законом України "Про планування в секторі безпеки і оборони України", а не Концепцією їх розвитку чи іншими підзаконними нормативно-правовими актами. У цих законах доцільно викласти правові, організаційні та інші засади формування зазначеного виду діяльності у секторі безпеки і оборони, засади його розвитку та застосування у визначених законом випадках, усіх його складових та організації більш плідної їх взаємодії і всебічного забезпечення.

Мета статті. Аналіз зазначених вище проблем та пошук ефективних шляхів їх розв'язання, насамперед, через вдосконалення системи стратегічного планування у секторі безпеки і оборони держави.

Виклад основного матеріалу. Закон України "Про планування в секторі безпеки і оборони України", проект якого зараз розробляється, має визначати правові та організаційні засади цього планування як складової *державного стратегічного планування*, а не тільки сфери оборони чи військового будівництва.

Вдосконалення системи стратегічного планування має стосуватися усіх його процесів: аналізу, моделювання, формування та визначення стратегічних цілей, напрямів, пріоритетів, завдань та шляхів їх реалізації, досягнення необхідного ресурсного забезпечення тощо.

Вирішення окреслених проблем у секторі безпеки і оборони держави, зокрема щодо стратегічного планування потребує комплексного підходу і об'єднання зусиль та ресурсів, принаймні усіх "силових структур".

Сектор безпеки і оборони України тут має бути координатором їх комплексного вирішення.

Стратегічне планування у цьому процесі є однією з головних функцій державного управління сектором безпеки і оборони. У загальному вигляді – це планування комплексу заходів, які мають передбачати:

визначення (уточнення) пріоритетів (цілей) розвитку сектору безпеки і оборони, досягнення яких має визначальне (доленосне) значення для майбутнього цього сектору, в тому числі і, в разі необхідності, його застосування за призначенням;

стратегічний аналіз та прогнозування державної політики щодо розвитку та застосування складових цього сектору;

визначення шляхів, механізмів, засобів і способів досягнення визначених пріоритетів (цілей) на довгострокову перспективу.

Результати вказаного планування мають представлятися у формі стратегічних прогнозів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та інших стратегічних документів.

Реформування сектору безпеки і оборони України, як зазначено у [5], вимагає запровадження універсальних механізмів планування його діяльності задля всієї системи забезпечення національної безпеки, уніфікації та унормування процедур міжвідомчого планування, що дозволить синхронізувати та гармонізувати розвиток усіх складових цього сектору, узгодити розподіл їх функцій і завдань, організувати ефективну їх взаємодію та оптимізувати видатки державного бюджету.

Другий оборонний огляд показав, що в Україні недостатньо усвідомлюється потреба такої *міжвідомчої інтеграції та взаємодії сил безпеки і оборони держави*. Навіть там, де вона є, механізми її забезпечення залишаються неефективними [6].

Сучасний досвід свідчить, що проведення воєнних дій та операцій потребує більш високого рівня взаємодії усіх силових відомств та інших організацій. Нинішня ситуація вимагає більш тісної їх інтеграції, принаймні, у двох вимірах: безпосередньо силових структур між собою та комбінації зусиль військових і цивільних установ та правоохоронних органів [7]. А для цього необхідно інтегрувати розрізнені системи військових формувань в єдині за профілем підсистеми та вдосконалити їх систему стратегічного планування та державного управління ними, створити певні умови для взаємосумісності їх діяльності з інформаційними структурами європейської та євроатлантичної безпеки.

Отже, подальший розвиток сектору безпеки і оборони бачиться можливим лише за умови інтеграції усіх його складових (підсистем) в об'єднану конструкцію, тобто в єдину цілісну систему. Особливу увагу тут фахівці приділяють створенню єдиних підсистем забезпечення життєдіяльності вказаної системи, а роль системоутворюючого компонента віддають Збройним Силам України.

Що це будуть за підсистеми – залежить від потреб розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах. Дієвий механізм інтеграції можливостей цих підсистем для нейтралізації наявних та прогнозованих безпекових загроз і викликів буде створено лише за умов функціонування *єдиної системи стратегічного планування* та державного управління.

У цьому контексті заслуговує на увагу те, що чинним Законом України "Про організацію оборонного планування" (ст.1) оборонне планування визначено складовою частиною системи стратегічного планування та управління державними, матеріальними, фінансовими й людськими ресурсами. Запропонованими змінами до цього закону, при розробленні документів оборонного планування, вимагається забезпечувати їх *узгодженість* із заходами і строками, що передбачаються під час розроблення, зокрема, мобілізаційного плану України на особливий період та стратегічного планування застосування Збройних Сил України та інших військових формувань [8].

Усе це говорить про необхідність створення єдиної системи планування у секторі безпеки і оборони України, що має бути втілено у відповідних законах.

Представляється, що для цього має бути максимально використаний досвід, набутий Збройними Силами України та іншими складовими сектору безпеки і оборони України. Зокрема, згідно Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України [9] стратегічне планування (СП) у Збройних Силах (ЗС) України поділено на дві підсистеми (табл. 1):

Звісно, ці підсистеми доцільно зберегти і у секторі безпеки і оборони України, інтегрувавши до них усі складові Сил безпеки і оборони.

Розглядаючи поділ цього планування на види за термінами, варто прислухатись до рекомендацій фахівців, які переконують, що такий поділ "за часовими межами горизонту" на довгострокове, середньострокове та короткострокове є недоречним [10]. Замість цього вони пропонують визначати планування за *функціональними ознаками на планування спроможностей* та *планування (визначення)*

заходів і видатків, необхідних для досягнення цих спроможностей [10].

Таблиця 1

Підсистеми стратегічного планування

СП розвитку	СП застосування
Заходи з формування та визначення державної політики щодо розвитку ЗС Визначення пріоритетних напрямів і завдань для досягнення стратегічних цілей у сфері забезпечення безпеки і оборони Розроблення відповідних нормативно-правових, програмних і планувальних документів з урахуванням довгострокових прогнозних показників, ресурсного забезпечення та раціонального розподілу наявних сил і засобів	Планування вдосконалення бойової і мобілізаційної готовності ЗС Планування операцій (бойових дій) угруповань військ (сил) Порядок розроблення, погодження та затвердження документів стратегічного планування застосування ЗС визначається наказами і директивами МО України та начальника ГШ – Головнокомандувача ЗС України Стратегічний замисел застосування ЗС погоджується зі Секретарем РНБО України і вноситься на затвердження Президенту України

Представляється, що саме за таким підходом зараз передбачені відповідні спільні функціональні завдання та конкретна відповідальність складових сектору безпеки і оборони у додатку до розробленого нещодавно проекту Концепції розвитку цього сектору безпеки і оборони України [11].

Аналогічний підхід до цього питання обґрунтовують і автори [12]. Вони переконують, що з точки зору *горизонту* або *періоду часу* стратегічне планування може бути як короткостроковим, середньостроковим, так і довгостроковим, і всі ці види планування застосовуються на практиці та за своєю суттю можуть бути стратегічними незалежно від горизонту планування.

Дещо інший підхід (рис. 1) до цього поділу запропонували фахівці [13]. Беручи до уваги часові межі та перспективи планування, вони виділяють у ньому два види (підсистеми): *стратегічне планування* (на строк понад 1 рік) та *оперативне* (поточне) планування (до 1 року).

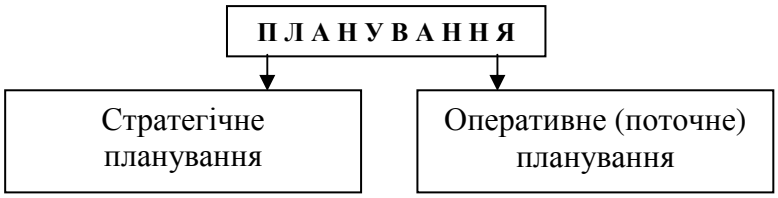

Рис.1 Взаємозв'язок видів планування

Стратегічне планування тут розглядається як вибір курсу розвитку будь-якої організації, а саме, її стратегія. Оперативне планування розглядається як логічне продовження стратегічного планування і спосіб реалізації цієї стратегії. Тому в американському менеджменті його часто називають *плануванням реалізації стратегії*.

Разом із цим, військові фахівці обґрунтовано пропонують удосконалити і занадто деталізовану та громіздку, незрозумілу військам та непрозору *систему існуючих програм та планів оборонного планування* [10].

Формування системи стратегічного планування, як зазначають фахівці науково-експертного управління Верховної Ради України, має базуватися на чіткому визначенні певних документів, повноважень та відповідальності його учасників, основних напрямів та процедур взаємоузгодження, послідовності етапів здійснення від розробки стратегії до виконання конкретних державних програм. У кінцевому плані, вона має забезпечувати цілісність цієї системи, а отже і її результативність та ефективність [14].

Реалізуючи завдання Стратегії національної безпеки України щодо забезпечення розвитку сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, необхідно розробити і запровадити *єдину систему прогнозування та планування* у цьому секторі, яка повинна охоплювати:

збір і аналіз інформації за широким спектром сфер національної безпеки;

оцінку ризиків і загроз національній безпеці;

оцінку стану функціонування складових сектору безпеки і оборони України, а також

результатів виконання планів і заходів розвитку за попередній період;

тенденції і побудову прогнозів (сценаріїв) розвитку ситуацій у безпековій сфері;

розроблення документів стратегічного планування, у першу чергу плану розвитку сектору безпеки і оборони України, узгодження їх з планами соціально-економічного розвитку держави та бюджетним процесом;

періодичне внесення коректив у стратегічні документи і відповідні плани тощо.

Отже, Законом України "Про планування у секторі безпеки і оборони України" доцільно регламентувати усі його види (підсистеми) та основні напрями і механізми здійснення. А порядок планування заходів для певних випадків (кризових ситуацій) регламентувати більш конкретно не законами, а іншими нормативно-правовими актами. Це стосується планування спільних дій складових сектору безпеки і оборони України, особливо його Сил безпеки і оборони, щодо спільного реагування на кризові ситуації для забезпечення:

оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

державної та громадської безпеки, у тому числі у сфері боротьби з тероризмом;

запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

інформаційної безпеки, у тому числі кібербезпеки;

захисту та розвитку оборонного сектору економіки тощо [11].

Висновок. Вдосконалення системи стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України дозволить покращити інтеграцію його складових, здійснювати належну їх завчасну підготовку для своєчасного і адекватного реагування спільними зусиллями на реальні та потенційні загрози національній безпеці, більш ефективно використовувати державні ресурси, гармонізуючи при цьому відповідні документи стратегічного планування зі стандартами країн ЄС і НАТО.

Напрям подальших досліджень. Вдосконалення стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України у складних сучасних безпекових умовах, потребує подальшого і більш глибокого дослідження його сутності, змісту та законодавчого врегулювання з метою визначення ефективних шляхів та механізмів його здійснення та реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегія національної безпеки України / Затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015.
2. Рекомендації Парламентських слухань: "Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України" / Схвалені Постановою Верховної Ради України 5 липня 2012 року № 5086-VI.
3. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
4. Проблеми стратегічного планування у воєнній сфері: досвід та шляхи вирішення /Лобко М.М., Лобанов А.А., Пунда Ю.В. // Стратегічна панорама.–2008.– № 1. – С. 139-144.
5. Пропозиції до проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про організацію оборонного планування". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/ l_doc2.nsf/ link1/ BH16Z00O.html
6. Ефективність державного управління у системі забезпечення національної безпеки: проблеми та шляхи вирішення / Рекомендації науково-громадських слухань Центру воєнної політики та політики безпеки Української академії наук від 26 березня 2008 року. [Електронний ресурс] − Режим доступу: http: // cwppb. org.ua/ p2007/index.html.
7. Політика безпеки України: без чіткого розуміння реформ не буде / Вісник центру // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2007.− № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.icps.com.ua/ doc/nl_ukr_ 20070122_ 0349.pdf.
8. Проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про організацію оборонного планування" від 13.05.15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// w1.c1.rada.gov.ua/pls/ zweb2/ webproc4_1?id=&pf3511=53038
9. Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України. Затверджено наказом Міністра оборони України від 27.12.07 № 749.
10. Аскаров В.Х. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України. [В.Х.Аскаров, С.С. Масловський]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://defpol.org.ua/site/ index. php/uk/ arhiv/ obonoglyad/1709-2010-04-08-10-45-34
11. Проект Концепції розвитку сектору безпеки і оборони. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/content/public_ discussion/ proj_conc.pdf
12. Короткий курс лекцій з дисципліни "Менеджмент". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studme. com.ua/ 1126100812613/menedzhment/menedzhment.htm
13. Реалізація функцій менеджменту: теоретичний аспект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// osvita.ua/vnz/reports/management/13517/
14. Висновок науково-експертного управління ВРУ на проект Закону України "Про державне стратегічне планування". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov. ua/pls/zweb2/ webproc4_ 2?id= &pf3516= 9407&skl=7

Стаття надійшла до редакції 28.10.2015

Саганюк Ф. В. к.ю.н., доцент;
Лобко М. Н. к.воен.н., доцент;
Устименко О. В. к.н. гос.упр.
Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

Взгляды относительно совершенствования системы стратегического планирования в секторе безопасности и обороны Украины

Резюме. Проведен анализ научных и правовых подходов к совершенствованию системы стратегического планирования в секторе безопасности и обороны государства как важнейшей составляющей государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: безопасность, военные угрозы, оборона государства, сектор безопасности и обороны, стратегическое планирование, стратегия военной безопасности.

F. Sahanyuk, Ph.D;
M. Lobko, Ph.D;
A. Ustimenko, Ph.D
Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after hernyhovskij, Kyiv

Looks in relation to perfection of the system of the strategic planning in the sector of safety and defensive of Ukraine

Resume. Analyzed the existing scientific and legal approaches to improve the system of strategic planning in the sector of security and defense of the state as an important component of strategic planning.

Keywords. Security, military threats, defense and security sector, strategic planning, strategy of military security.