

Саганюк Ф. В., к.юр.н., доцент;
Лобко М. М., к.військ.н., доцент;
Мірошниченко В. Я.

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

Проблеми консолідації та взаємозв'язку стратегічного і оборонного планування в секторі безпеки і оборони України

Резюме. У статті проаналізовано наявні наукові та організаційно-правові підходи щодо консолідації та взаємозв'язку стратегічного і оборонного планування в секторі безпеки і оборони України.

Ключові слова: воєнна безпека і оборона, консолідація, стратегічне планування, оборонне планування, сектор безпеки і оборони.

Постановка проблеми. Російська агресія, яка переросла на сході України у гібридне збройне протистояння залишається для сектору безпеки і оборони України найбільш актуальною проблемою сьогодення. А це, згідно з чинною Стратегією національної безпеки України (п. 4.2), вимагає формування для кризових ситуацій міжвідомчої координації і взаємодії усіх його складових у тому числі стратегічного та оборонного планування.

Згідно з Річною національною програмою Україна–НАТО середньостроковою метою на 2016 рік є удосконалення механізму міжвідомчої координації у сфері кризового менеджменту та *стратегічного планування* шляхом поєднання зусиль державних органів, діяльність яких спрямована на реагування на сучасні виклики і загрози національній безпеці України.

Консолідація передбачає зміцнення, згрупування, об'єднання навколо реалізації певних дій, що стосуються вдосконалення стратегічного і оборонного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стратегічне планування деякі автори розглядають як систему рішень та дій, що приймаються на верхньому ієрархічному рівні управління з метою розроблення стратегічного плану на перспективу, який містить конкретні кроки з реалізації стратегічних цілей і завдань [1]. Інші автори під стратегічним плануванням розуміють “організацію процесу оборонного планування за стандартами НАТО” [2], або як систематичний процес формування концепції бажаного майбутнього або визначення цілей

та завдань і послідовних кроків щодо їх досягнення [3]. На практиці подекуди допускається підміна цих понять і визначень, що є неприпустимим.

Мета статті. Проаналізувати зазначену проблему, визначити можливі шляхи та механізми її подолання, консолідації та покращення взаємозв'язків стратегічного і оборонного планування в секторі безпеки і оборони України, підвищення готовності його складових до відбиття наявної збройної агресії.

Виклад основного матеріалу. Узявши курс на євроатлантичну інтеграцію та реалізуючи завдання Стратегії національної безпеки України і вимог прийнятих інших концептуальних документів щодо розвитку сектору безпеки і оборони та Дорожньої карти оборонної реформи, доцільно сформулювати у цьому секторі єдину консолідовану та взаємопов'язану систему стратегічного і оборонного планування.

Аналіз підходів до вирішення зазначених завдань показує, що згідно з нормативно-правовими актами стратегічне планування певною мірою відрізняється від оборонного як за місією, так і за визначенням; метою, завданнями та шляхами досягнення мети; основними показниками та кінцевими результатами (табл. 1).

Зокрема, місія як високе призначення стратегічного планування виражається у формуванні майбутнього сил оборони держави. Тоді як місія оборонного планування спрямовується на створення оборонного потенціалу (необхідних спроможностей та ресурсів) для забезпечення гарантованого виконання силами оборони покладених на них завдань. Саме місія є початком будь-якої

системи управління, оскільки її визначення необхідне для того, щоб виявити, у чому полягає її основне призначення. Оскільки місія і цілі слугують орієнтиром для усіх

наступних етапів розроблення стратегії, їх вибір є першим і найвідповідальнішим рішенням.

Таблиця 1

| Стратегічне планування (СП) | Оборонне планування (ОП) |
|---|--|
| Визначення та ознаки | |
| Функція державного управління, яка має визначати мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва [4] | Складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється у встановлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави: <ul style="list-style-type: none"> • шляхом обґрунтування перспектив розвитку ЗС України та інших військових формувань; • з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави; • із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації [4, ст.1] |
| Мета | |
| Визначення мети, завдань, пріоритетів та комплексу заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва [4] | Забезпечення необхідного рівня обороздатності держави з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави [4] |
| Завдання та шляхи досягнення мети | |
| Розроблення заходів, які спрямовані на формування та визначення: <ul style="list-style-type: none"> державної політики у сфері оборони; оборонного планування та діяльності МО і ГПШ щодо розвитку ЗС. Визначення пріоритетних напрямів і завдань для: <ul style="list-style-type: none"> досягнення стратегічних цілей у сфері оборони; розроблення нормативно-правових, програмних і планувальних документів з урахуванням довгострокових прогнозних показників; ресурсного забезпечення та раціонального розподілу сил і засобів; заходів, спрямованих на забезпечення протидії реальним та потенційним загрозам у воєнній сфері | Обґрунтування перспектив розвитку ЗС. <ul style="list-style-type: none"> Урахування характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави. Визначення конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації [5, п. 1.3]: <ul style="list-style-type: none"> систематична оцінка реальних і потенційних загроз у воєнній сфері |
| Кінцевий результат | |
| Визначення засад державної політики у сфері оборони. <ul style="list-style-type: none"> Прогнозування заходів щодо її реалізації. Розроблення та прийняття концептуальних і програмних документів стратегічного планування [5, п. 1.7] | Основним змістом оборонного планування є розроблення: <ul style="list-style-type: none"> стратегічного оборонного бюлетеня; концепцій програм і програм на довгострокову та середньострокову перспективи; короткострокових планів [5, п. 2.4.7] |

Оборонне планування, як складова частина системи стратегічного планування, має забезпечувати управління державними, матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами у сфері оборони, як закріплено і в чинному Законі України “Про організацію оборонного планування” [4] та Положенні про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України [5].

Основним змістом оборонного планування визначено розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України, концепцій і програм на довгострокову, середньострокову перспективи та короткострокових планів [5, п. 2.4.7].

Тобто, в центрі згаданих видів консолідованого планування має бути

планування спроможностей (*capability*) військ (сил) та забезпечення їх необхідними ресурсами.

Стратегічне планування, як визначено Кабінетом Міністрів України у [6], передбачає підготовку обґрунтування та проведення розрахунків забезпечення матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами заходів щодо утримання та розвитку Збройних Сил, інших військових формувань (включаючи розвідувальні органи), правоохоронних органів та органів і підрозділів цивільного захисту, що беруть участь в обороні держави.

Розвиток спроможностей та ресурсне забезпечення лежить в основі консолідації та взаємозв'язку стратегічного і оборонного планування. Саме на цьому аспекті зроблено акцент дослідницькою групою офісу міністерства оборони США (Office of the Secretary of Defense –

OSD), Об'єднаного штабу, Служб і Військових Командувань (Combatant Commands – CoComs) у їх заключному звіті [7].

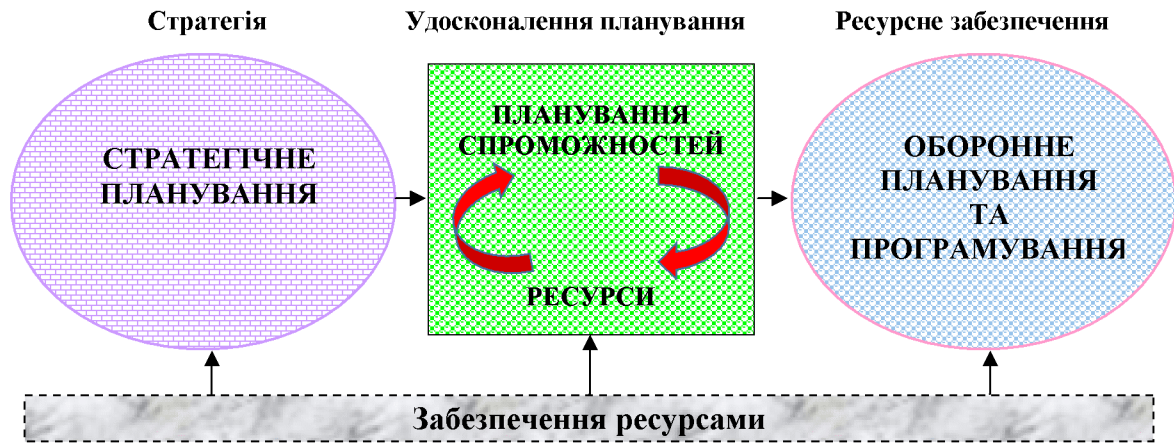


Рис. 1. Процес консолідації СП і ОП шляхом планування спроможностей і ресурсів

З позиції функції державного управління стратегічне планування покликано визначити мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва, а оборонне – спрямовується на розвиток спроможностей сил оборони та забезпечення їх необхідними ресурсами.

Саме так передбачається визначити його проектом Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про організацію оборонного планування”.

Стратегічне планування застосування сил оборони повинно ув’язуватись з оборонним, особливо у процесі перегляду варіантів (сценаріїв) застосування та відповідних завдань. Воно має визначити вимоги до необхідних спроможностей сил оборони та їх перелік для планування. Тут виникає ряд проблемних питань щодо забезпечення консолідації процесів оборонного і стратегічного планування застосування сил оборони.

Уточнення їх складу під час стратегічного планування застосування за даними оборонного планування виконується на етапі визначення їх спроможностей. Подальші зміни під час відпрацювання замислу, зазвичай, не враховуються, що призводить до неузгодженості планів. Для цього необхідне уточнення оцінки рівня воєнних загроз, характеру сучасних воєнних конфліктів, тенденцій розвитку збройної боротьби та визначення переліку ситуацій застосування сил оборони, тобто здійснення ітеративного (багаторазового повторення) цього процесу.

Оборонний сектор держави має місію забезпечення Збройних Сил України та інших складових сил оборони необхідними ресурсами, сучасною бойовою технікою і озброєнням для належного виконання покладених на них завдань. Він тут у певній частині розглядається як складова сектору безпеки і оборони держави.

Зокрема, так він розглядається у Республіці Білорусь, де на нього покладена також наукова і виробнича діяльність зі створення продукції (робіт, послуг) військового призначення [8, с. 175].

У Республіці Польща (РП) теж визначено, що важливим елементом у безпековій сфері є оборонно-промисловий потенціал країни, який має максимально бути залученим до процесів технічного переоснащення збройних сил держави та сприяти реалізації програм модернізації армії, розроблених міністерством національної оборони РП.

У загальнонаціональному масштабі оборонне планування повинне виконувати і функцію підготовки держави до оборони, як це передбачено Законом України “Про оборону України”, що містить:

формування та реалізацію воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави;

розвиток оборонно-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах;

забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів підготовленими кадрами, озброєнням, військовою та іншою технікою, продовольством, речовим майном, іншими матеріальними та фінансовими ресурсами;

розвиток військово-технічного співробітництва з іншими державами з метою забезпечення сил оборони необхідним озброєнням, військовою технікою і майном, які не виробляються в Україні;

підготовку національної економіки, території і транспорту, органів державної влади, органів військового управління, органів місцевого

самоврядування, а також населення до дій в особливий період;

створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів;

забезпечення охорони державного кордону України;

забезпечення розвитку військової науки, формування науково-технічного і технологічного набуtku для створення високоефективних засобів збройної боротьби;

захист інформаційного простору України; інші заходи, що впливають на стан обороноздатності держави і планування яких здійснюється на національному рівні.

Висновки. Отже, стратегічне планування фактично є процесом визначення місії, головних цілей та завдань сил оборони, необхідних їм спроможностей та ресурсів для забезпечення гарантованого виконання ними поставлених завдань щодо оборони України.

Оборонне планування як складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони має забезпечувати необхідний рівень спроможностей сил оборони з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у військовій сфері та економічних можливостей держави.

Представляється, що ці підходи, як теоретичні, так і практичні щодо покращення консолідації і взаємодії стратегічного та оборонного планування в секторі безпеки і оборони мають бути унормовані у відповідних нормативно-правових актах.

Напрямок подальших досліджень.

Розглянуті у статті проблеми потребують більш детального та поглибленого дослідження з метою підготовки відповідних нормативно-правових актів для їх врегулювання та унормування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Проблеми та пріоритети розвитку сектору безпеки і оборони // Defense express.– 2015. – 6 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews>.
2. Положення про Департамент військової політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України / Затверджено наказом МО України від 12 травня 2016 року № 252.
3. Business Dictionary [Електронний ресурс]. – <http://www.businessdictionary.com/definition/strategic-planning.html>.
4. Закон України “Про організацію оборонного планування” від 18.11.04 № 2198-IV.
5. Положення про організацію стратегічного планування в МО України / Наказ МО України від 27.12.06 № 749.
6. Порядок організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва / Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.06 № 447, п.2-4.
7. Joint Defense Capabilities Studies (Improving DOD Strategic Planning, Resourcing and Execution to Satisfy Joint Capabilities). Final Report, 2004 – 128 p. – [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <https://books.google.com.ua/books?id=TSbKYWuYC1AC&pg=PR2&lpg=PR2&dq>.
8. Доктринальні та концептуальні підходи до забезпечення військової безпеки держави: документи, факти, коментарі. – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2008. – 244 с.

Стаття надійшла до редакції 09.11.2016

Саганюк Ф. В., к.юр.н., доцент;

Лобко М. Н., к.воен.н., доцент;

Мирошниченко В. Я.

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

Проблеми консолідації і взаємозв'язи стратегічного і оборонного планування в секторі безпеки і оборони України

Резюме. В статті проаналізовані існуючі наукові і організаційно-правові підходи для консолідації і взаємозв'язи стратегічного і оборонного планування в секторі безпеки і оборони України.

Ключевые слова: військова безпека і оборона, консолідація, стратегічне планування, оборонне планування, сектор безпеки і оборони.

F. Sahaniuk, Ph. D;

M. Lobko, Ph.D;

V. Miroshnychenko

Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernykhovsky, Kyiv

Problems of consolidation and intercommunication of the strategic and defensive planning are in the sector of safety and defensive of Ukraine

Resume. Analyzed the available scientific, organizational and legal approaches to consolidation and correlation of strategic and defense planning in the security and defense of Ukraine.

Keywords. military security and defense, consolidation, strategic planning, defense planning, security and defense sector.