

УДК 351.86

Іващенко А. М. к.т.н., доцент;
Павліковський А. К. к.військ.н., доцент;
Сівоха І. М.

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

Концепція оборонного планування на основі розвитку спроможностей: проблеми впровадження

Резюме. Проведено огляд концепції оборонного планування на основі розвитку спроможностей, який став “золотим” стандартом оборонного планування в різних країнах. Проаналізовано проблеми впровадження цього стандарту в секторі безпеки і оборони України.

Ключові слова: оборонне планування, спроможності.

Постановка проблеми. Впровадження нової концепції оборонного планування на основі спроможностей зіткнулося з цілою низкою проблем і виявилось досить складним в сприйнятті. Постає питання: якщо основоположні принципи вірно передають сутність нової концепції планування, чому виникли розбіжності в середовищі експертів з оборонного планування і керівників різного рівня, а впровадження системи в практику роботи органів військового управління відбувається важко і неоднозначно? Деякі з проблем впровадження виявилися незначними і були розв’язані шляхом консультацій. Інші носять системний характер і потребували підвищеної уваги з боку всіх учасників процесу стратегічного планування.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Зміна парадигми оборонного планування – відмова від концепції, яка в якості вихідних даних розглядає загрози національним інтересам і перехід до концепції, що базується на спроможностях сил оборони (Capability - Based Defence Planning - CBDP) вперше була анонсована у “Чотирьохрічному оборонному огляді збройних сил США” 2001 року: “...треба визначити, які спроможності необхідні збройним силам для стримування і нанесення поразки противникам США, які будуть робити ставку на раптовість, обман і асиметричні засоби ведення війни” [1].

Для впровадження CBDP почали активно розроблятися нові засади, принципи і моделі [2-4].

Так, вже у 2002 році з’являються теоретичні засади функціонування CBDP, розроблені RAND corporation [2].

У січні 2004 року впливова дослідна група під керівництвом заступника міністра оборони США Едварта Олдріджа (*Edwart Aldridge*) завершує розроблення засад впровадження CBDP в діяльність міністерства оборони США.

Підсумковий звіт дослідної групи [3], відомий як “Aldridge Study”, дає визначення CBDP, мети та алгоритму впровадження, вводить ряд нових фундаментальних понять, таких як сфери спроможностей (Joint Capability Areas - JCA), система інтеграції та розвитку спроможностей (Joint Capabilities Integration and Development System - JCIDS) [4]. Дослідження пропонує новий спільний лексикон політиків і військових, який дає змогу чітко визначати сфери і обмеження майбутніх воєнних місій і ефективно управляти ресурсами[5-6].

“Керівництво по стратегічному плануванню” 2004 року [7] остаточно затвердило перехід міністерства оборони США на систему планування розвитку збройних сил на основі спроможностей. На основі цього керівництва були внесені значні зміни до основних складових стратегічного планування розвитку ЗС: систему інтеграції і розвитку об’єднаних спроможностей та систему прийняття рішень на придбання озброєння і військової техніки. Розроблений “Каталог об’єднаних спроможностей” [8], став загальною базою вихідних даних для всіх ЗС США. З метою впровадження CBDP штаби видів ЗС внесли зміни в організаційно-штатні структури, методи і порядок своєї роботи [9].

До впровадження нової концепції оборонного планування приєдналися ЄС [10], НАТО [11-12] та ряд інших країн [13-14]. У 2011 році ця концепція отримала назву “золотого стандарту оборонного планування” [15].

Метою статті є узагальнення та аналіз проблем впровадження концепції оборонного планування на основі спроможностей.

Виклад основного матеріалу. Стратегічний оборонний бюлетень України 2016 року [16] передбачає розвиток системи оборонного планування як складової національної системи планування у секторі безпеки і оборони на основі впровадження сучасних методів,

зокрема, планування на основі спроможностей (рис. 1).

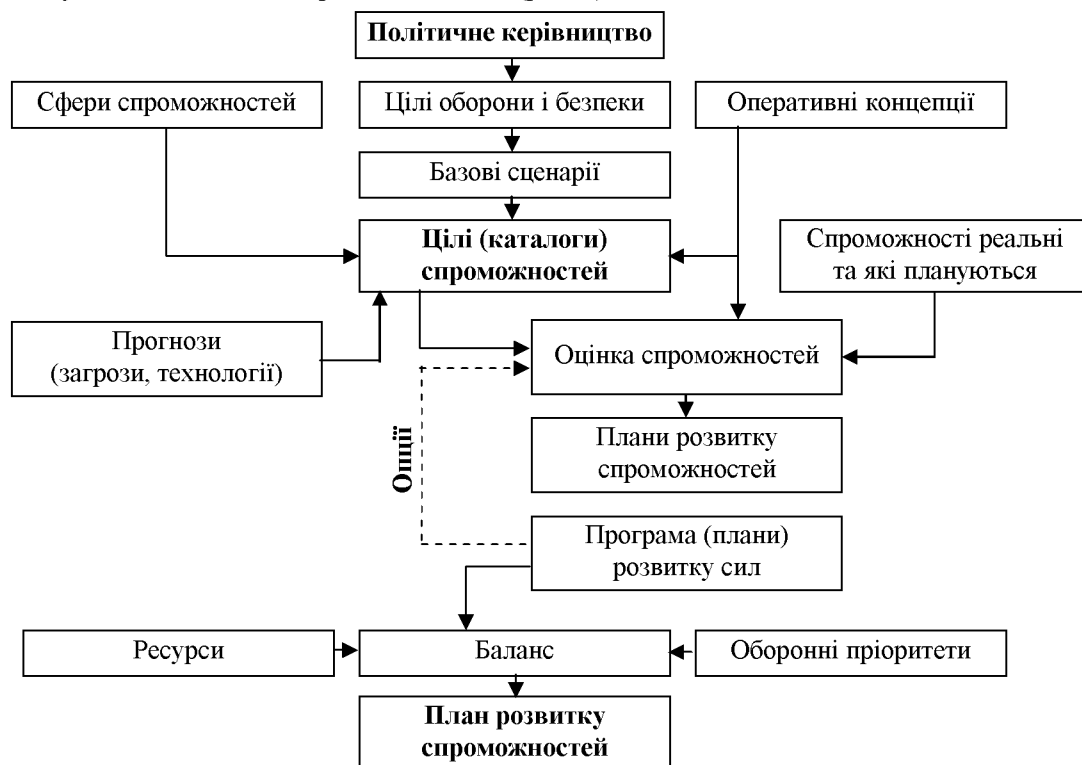


Рис. 1 Загальний алгоритм процесу оборонного планування на основі розвитку спроможностей

Ці зусилля дадуть змогу отримати такі основні результати:

розширити перелік завдань сил безпеки і оборони, у першу чергу в умовах особливого періоду мирного часу;

підвищити ефективність діяльності сектору безпеки і оборони, що полягає не тільки в зміні їх структури, бойового складу тощо, а в зменшенні ризиків для безпеки країни;

оптимізувати ресурсні витрати, у першу чергу за рахунок досягнення прозорості під час закупівлі озброєння і військової техніки.

Нова концепція істотно впливає як на систему оборонного планування розвитку збройних сил (ЗС), так і на всю систему прийняття воєнно-політичних рішень. Першим постає питання, як противник буде вести бойові дії, а не визначення ймовірного противника та напрямку, з якого розпочнеться вторгнення.

Розглянемо основні проблеми впровадження нової концепції оборонного планування.

1. Термінологія. Англійський слово “*sarability*” має два основних значення в українській мові – можливості (спроможності) і потенціал.

Поняття “спроможності” (*sarability*) використовується для визначення різних процесів:

- мети і завдань оборонного планування;
- сил і засобів, які можуть виконати поставлені завдання;
- органів і посадових осіб, які беруть участь у розробленні концепцій.

Будь-який з цих процесів вимагає визначення своїх специфічних спроможностей.

Міністерство оборони США запровадило універсальне визначення “спроможностей” [8]: *спроможності - це “здатність по досягненню необхідного результату, визначеного критеріями та умовами, за допомогою комбінації сил і засобів, а також методів і способів їх застосування для виконання поставлених завдань”*. Дослідна група Олдріджа (*Aldridge Study*) центральне місце приділяє уточненню і формулюванню “спроможностей” як основи всієї перспективної системи оборонного планування [3]. Національна нормативно-правова база і спеціальна література не дають однозначного і чіткого визначення цього поняття.

2. Правильне розуміння засад нової концепції оборонного планування. Підходи до оборонного планування періоду холодної війни забезпечували підтримку стабільності, рівновагу в політичній сфері та паритет воєнної могутності країн. Перехід від стратегічних цілей планування до структури військ був складним, але добре відпрацьованим процесом, зрозумілий фахівцям з оборонного планування. З крахом біполярної системи міжнародних відносин відродження надійного методу розподілу наявних ресурсів для вирішення нових завдань стало логічним.

Перший з цих напрямів став новаторським для фахівців з оборонного планування. Другий був закладений на початку 1960-х років в рамках системи програмно-цільового планування. Однак складність і невизначеність воєнно-політичної обстановки (ВПО), руйнування систем глобальної

та регіональної безпеки та інші гібридні фактори вдихнули нове життя в цю тривіальну ідею.

Проблема зародилася відразу після декларації переходу на новий метод оборонного планування, в тому числі з-за поверхневого або навіть помилкового трактування її основних положень. Вочевидь, плутанина буде тільки зміцнюватися, що особливо наочно виявляється у взаємодії підходів до системи планування “від загроз” і “від можливостей”.

3. Зміна підходів до прогнозування ВПО і розроблення базових сценаріїв. Так, наприклад, у ряді документів заявляється, що нова система замінює діючу раніше систему оборонного планування на основі загроз. Вивчення СВDP спростовує цю точку зору. Це стосується всіх елементів планування, в тому числі й такої важливої складової системи планування “від загроз”, як базові сценарії. Якщо у наш час ВПО і менш передбачувана, ніж у попередні роки, то з цього не випливає, що базові сценарії не можуть бути використані при новому підході. З цього тільки випливає, що набір сценаріїв, який існував раніше, повинен бути істотно розширений і доопрацьований, в тому числі з урахуванням того, що *специфічні варіанти нейтралізації загроз не повинні підміняти систему планування на основі спроможностей*, а працюючи з нею в тісній взаємодії, сприяти формуванню нових вимог до розвитку сектору безпеки і оборони. При цьому Сили безпеки і оборони повинні вирішувати значно більший обсяг завдань у будь-яких умовах і в будь-якій обстановці.

Необхідність адаптації старих аналітичних підходів до СВDP і збільшення кількості завдань вимагає переглянути категорії “кількість” і “якість” в системі оборонного планування. Фактор невизначеності розвитку ВПО змушує збільшити число розроблюваних сценаріїв і ретельніше їх опрацювати з точки зору підвищення складності та варіабельності. Впровадження принципу “об’єднаності” у процес планування також вимагає збільшити кількість оцінюваних параметрів спроможностей і засобів для вирішення завдань. Усе це в сукупності вимагає змінити підходи до якості аналітичних розробок і підвищити вимоги до аналізу ВПО і прогнозування її розвитку, як найважливішої складової стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони (далі – сектору).

4. Використання категорії “ризик” як основної оцінки ефективності планування. У будь-якій системі повинні бути закладені оціночні показники її діяльності. Що ж може бути кінцевою продукцією функціонування сектору безпеки і оборони? З одного боку, внесок сектору в забезпечення безпеки різноманітний, складний і носить комплексний

характер, щоб урізати його до декількох показників. З іншого – складність і комплексність функціонування сектору виявляється в ході прийняття важливих воєнно-політичних рішень. Але у всіх документах є показник, на який посилаються фахівці з оборонного планування, використовуючи його як ключ до правильного вибору рішення серед можливих альтернативних стратегічних варіантів, – це ризик. Наскільки стратегічне планування розвитку бізнесу полягає, як правило, в збільшенні прибутку, настільки і стратегія національної безпеки країни повинна передбачати істотне зменшення ризику.

5. Розроблення методів, моделей і методології нової системи оборонного планування. Традиційні моделі воєнних конфліктів, спрямовані на знищення потенційних супротивників із повним напруженням усіх наявних людських і матеріальних ресурсів, поступово відходять на другий план у системі стратегічного планування. Актуальними стають гібридні сценарії із залученням всього спектра як національної могутності, так і союзників, в яких *ЗС відводиться суттєва, але не головна роль*. Одночасно спостерігається значне підвищення складності досліджень міждержавного протистояння, що в сукупності вимагає розробки і впровадження нових аналітичних методів в систему стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони, які раніше застосовувалися тільки в невійськових галузях розвитку держави.

Методики оцінювання ефективності бойових дій і суто технічних систем добре відпрацьовані й зрозумілі військовим експертам. Усі вони разом є вихідною базою для оцінювання конкретних зразків озброєння і військової техніки (ОВТ) і дають змогу зробити обґрунтований вибір. На оперативному рівні порівняння відносної ефективності альтернативних пакетів військ (сил) під час вирішення поставлених завдань є складним і трудомістким. Саме для подібного порівняння в СВDP використовується категорія “ризик”, як оцінка впливу прийнятих управлінських рішень на безпеку всієї нації і держави.

У СВDP встановлено вимогу оцінки ризиків як найважливішої оцінки ефективності розвитку сектору безпеки і оборони, а Генеральний штаб повинен проводити оцінювання ризику для всіх оперативних планів. Ця оцінка, особливо на вищому (стратегічному) рівні, залишається досить непередбачуваним і недосконалим процесом. Потрібні певні зусилля для розвитку загальної структури оцінювання наявних і особливо майбутніх спроможностей, перетворення категорії “ризик” у найважливіший показник оцінювання ефективності стратегічного планування.

Складові оборонного потенціалу мають специфічні можливості, які визначаються певними показниками. Ці показники необхідно розрахувати і інтерпретувати для прийняття рішення. При цьому вхідна інформація за наявними показниками хоча і може бути виражена у вартісному відношенні, але складно поєднується з вихідними результатами щодо розвитку ЗС. Це серйозна проблема для будь-якої аналітичної структури, особливо з урахуванням показника “вартість-ефективність”.

СВDP вимагає від виконавців розробки декількох варіантів застосування угруповань військ (сил) в різних умовах ВПО. Оцінивши зазначене, стає зрозуміла проблема концептуального плану під час реалізації нової системи планування.

6. Адитивність до постійного розширення списку завдань, до виконання яких повинні бути готові сили безпеки і оборони. Після анексії Криму і вторгнення ЗС Росії в східні райони України була визнана необхідність адаптації ЗС України до вирішення завдань в особливих умовах мирного часу, як виявилось, не менш важливих для національної безпеки країни, ніж перемога в можливих, але не обов'язково традиційних воєнних операціях. Крім того, були виявлені серйозні проблеми захисту національної території і елементів критичної інфраструктури.

Антитерористична операція на сході України сформувала нове бачення вигляду перспективної системи національної безпеки [17]. Основна діяльність сектору безпеки і оборони України все більше зміщується на ліквідацію гібридних, асиметричних, неясних і несподіваних загроз існуванню України. У результаті виникла необхідність вирішення більшого обсягу завдань, ніж в небезпечний, але більш прогнозований період становлення української держави. Проте головне тут не в кількості завдань, а в їх вирішенні, яке найчастіше знаходиться в стороні від традиційного і зрозумілого (для певної частини населення) застосування воєнної сили. У подібній ситуації ЗС повинні мати необхідну гнучкість і адаптивність органів оборонного планування, щоб їх реакція відповідала будь-яким можливим змінам ВПО.

7. Сумісність з діючими оборонними програмами, неправильне розуміння суті управління новою системою, в першу чергу щодо вихідної бази даних і отриманих результатів в частині розвитку оборонного потенціалу і застосування військ.

Квінтесенція нового підходу полягає в тому, що спочатку військові потреби повинні ідентифікуватися в термінах головних завдань сектору безпеки і оборони і встановлених стандартів їх виконання, а після цього в

термінах альтернативних комбінацій, необхідних для виконання поставлених завдань ресурсів. Водночас важливо зрозуміти, що спроможності не можуть бути визначені та оцінені надто загально або невизначено, наділені надмірною гнучкістю, що вимагається для виконання в запропонованій конфігурації будь-яких, у тому числі не пов'язаних між собою завдань.

8. Дотримання вимоги “об'єднаності” сил безпеки і оборони на будь-якому етапі планування. Світовий досвід оборонного планування за останні 25 років є історією просування в життя концепції створення посправжньому об'єднаних сил безпеки і оборони. Концепція СВDP надає додаткові можливості для досягнення цієї найважливішої мети. Необхідне розроблення і просування офіційно прийнятих сценаріїв розвитку ВПО на перспективу і ведення відповідної бази даних. База сценаріїв повинна бути єдиною і обов'язковою для всіх структур сектору безпеки і оборони та не допускати несанкціонованих змін. Органи військового управління повинні зосереджуватися на розв'язанні інших, важливіших питань, а не на проведенні непотрібних дебатів і суперечок за варіантами сценаріїв.

9. Визначення спроможностей відповідно до концепції “мережецентричності” - ключовий принцип, що припускає необхідність враховувати сукупні зусилля формувань і засобів збройної боротьби під час вирішення завдань. На перший план виходить не ТТХ окремих зразків і систем ОВТ, а здатність Сил безпеки і оборони до проведення “об'єднаних” операцій.

Досвід розвитку кризових ситуацій показує, що найкраще розв'язання проблем не завжди залежить від потужності двигунів бойових машин, більшої чи меншої ймовірності ураження об'єктів, пропускної здатності або діапазону мереж зв'язку. Можливості Сил безпеки і оборони більшою мірою обумовлюються наявністю інноваційних концепцій ведення операцій, впровадженням нових форм і методів навчання особового складу і формуванням у командирів необхідних навичок управлінської діяльності, в тому числі з використанням бізнес-процесів. Раніше в рамках процесу оборонного планування на такі нюанси фахівцями практично не зверталось уваги. У концепції СВDP нематеріальні фактори стали ще одним елементом, для обліку та оцінки якого в обов'язковому порядку повинні залучатися досвідчені експерти.

10. Поєднання в процесі планування розвитку спроможностей на середньо- і довгострокову перспективу та поточних потреб сил безпеки і оборони. Крім відмінностей організаційного, методичного, технологічного плану, та й самої культури довгострокового і поточного планування, можна виділити ще одну

ключову відмінність складових у загальній системі стратегічного планування будівництва ЗС. Ця різниця полягає в головному кінцевому результаті роботи системи.

11. Формування необхідного переліку (каталогу) спроможностей сектору безпеки і оборони за прогнозними варіантами. Проблема впровадження CBDP полягає не тільки в необхідності вироблення окремих переліків спроможностей для різних прогнозних горизонтів (які часто кардинально відрізнятимуться один від одного), але і в застосуванні для цього базових принципів планування. Звісно, *орієнтованість системи планування від спроможностей на кінцевий результат поширюється як на короткострокове, так і на середньо- і довгострокове планування.*

Реалізація принципу постійного розширення списку завдань в рамках існуючих планів представляє значні складності для органів військового управління, які відповідають за вирішення поточних завдань, в яких задіяні тільки доступні спроможності. Іншими словами, CBDP *притаманні певні умовності та допущення, що не дають змоги повною мірою використовувати переваги нового підходу, насамперед для поточного планування.*

Розв'язання цієї проблеми можливе за рахунок уточнення термінологічного апарату, розроблення нових методичних підходів і прийомів у системі планування, що дають змогу здійснювати тісну координацію виконавців для різних етапів планування.

12. Організаційна проблема є найбільш складною для впровадження CBDP. Справа в існуючій системі прийняття воєнно-політичних рішень. Військово-політичне керівництво формує національну оборонну стратегію (воєнну доктрину), міністерство оборони здійснює стратегічне планування і розробляє оборонний бюджет, генеральний штаб планує і здійснює поточні операції.

Розділення функціональних обов'язків у системі оборонного планування не перешкоджає дотриманню вимог "об'єднаності". Важливість міжвидової взаємодії під час формування оборонного бюджету очевидна для всіх учасників процесу стратегічного планування. Однак на практиці види постійно займаються відстоюванням своїх інтересів на шкоду загальним завданням. У результаті зняття постійних протиріч у рамках розроблення загального бюджету є додатковим навантаженням на стратегічне планування.

Концепція CBDP вимагає, щоб переклад стратегії у військові спроможності проводився в об'єднаному плануючому органі, а всі військові ресурси структурно включені та фінансуються майже повністю за рахунок бюджету.

Висновки. Таким чином, концепція CBDP є черговим етапом розвитку системи стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони держави. Її впровадження вимагає глибокої багатофункціональної реформи, яка охоплює всі засади національної безпеки і оборони. Водночас, впровадження CBDP зіткнулося з низкою проблем. Частина яких може бути знята досить швидко додатковою підготовкою фахівців з оборонного планування. Інші проблеми мають системний характер і потребують підвищеної уваги з боку всіх складових сектору безпеки і оборони.

Головне полягає в тому, що впровадження CBDP допоможе військово-політичному керівництву менше думати про управління бюрократичними процесами, а зосередитися на керуванні ризиками, зводячи загрози національній безпеці до мінімуму.

У подальшому розглядатимуться основні складові процесу оборонного планування на основі розвитку спроможностей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Quadrennial Defense Review Report. Department of Defense, Washington, D.C., September 2001. p. 14.
2. Davis, Paul K. Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation. National Defense Research Institute, Santa Monica, USA, 2002.
3. Joint Defense Capabilities Study: Improving DoD Strategic Planning, Resourcing, and Execution to Satisfy Joint Requirements. Final Report, Department of Defense, Washington, D.C., January 2004, 127 p.
4. Більш детальну інформацію про JCAs можна знайти в: Bonnet Joe. Joint Capability Areas. Presented of the Deputy Director for Force Development & Integration Joint Staff J-7 to Future of Precision Strike Conference 23 Jan 08. Joint Staff, 2008, 50 p.
5. Joint Capability Areas. Difinition. Joint Staff, Washington, Approved as of 12 January 2009. – 52 p.
6. Department of Defense. Dictionary of Military and Associated Terms. Joint Publication 1-02, DoD, 17 March 2009.
7. Strategic Planning Guidance, Secretary of Defense Donald Rumsfeld, Washington, Department of Defense. 2004.
8. Manual for the Operation of the Joint Capabilities Integration and Development System (JCIDS). # 3170.011. 12 February 2015. Joint Staff, 2015, 416 p.
9. Naval Analytical Capabilities: Improving Capabilities-Based Planning. Naval Studies Board. Division on Engineering and Physical Sciences Washington, DC: The National Academies Press, 2005.
10. European Union. European Security and Defence Policy. Executive Summary. Development of European Military Capabilities. June 2009. 9 p.

11. NATO Research and Technology Board: Panel On Studies, Analysis and Simulation (SAS), Handbook in Long Term Defense Planning, 2001.
12. NATO, The Use Of Scenarios In Long Term Defense Planning <http://www.plausiblefutures.com/55074>
13. Defence Capability Guide 2012. Annual Report. Australian Government. Department of Defence. 48 p.
14. Anastasios Papazoglou. Capability-Based Planning with Togaf and Archimate. Master Thesis. Bizz Design, University of Twenty, 2014 154 p.
15. De Spiegeleire Cf. Stephan. Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security. The Royal United Services Institution (RUSI) Journal, v. 156 #5, 2011, pp. 20-28.
16. Стратегічний оборонний бюлетень України. Указ Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016. Стратегічна ціль 2. Ефективна політика, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів.
17. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2017

Иващенко А. М. к.т.н., доцент;

Павликовский А. К. к.воен.н., доцент;

Сивоха И. М.

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

Концепция оборонного планирования на основе развития возможностей: проблемы внедрения

Резюме. Проведён обзор концепции оборонного планирования на основе развития возможностей, которое уже стало “золотым” стандартом оборонного планирования в разных странах. Проанализированы проблемы его внедрения в секторе безопасности и обороны Украины.

Ключевые слова: оборонное планирование, возможности.

A. Ivashchenko, Ph.D;

A. Pavlikovsky, Ph.D;

I. Sivoaha

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

Conception of the defensive planning on the basis of development of possibilities: problems of introduction

Resume. The review of conception of the defensive planning is conducted on the basis of development of possibilities, that already became " the gold" standard of the defensive planning in different countries and the problems of his introduction are analysed in the sector of safety and defensive of Ukraine.

Keywords: defensive planning, possibilities.