

DOI 10.33099/2618-1614-2019-8-3-51-54
УДК 351:355/359

Ю. Г. Бодрик,

кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського

Оборонне планування в сучасних умовах: дослідження корпорації RAND

У статті подано огляд публікації «Процес планування Міністерства оборони США. Складові елементи та виклики», яка була підготовлена у вигляді звіту за результатами досліджень, виконаних у 2018 р. експертами відомої корпорації RAND. У центрі уваги дослідників – існуючий процес оборонного планування, який здійснюється в Міністерстві оборони США, з особливим акцентом на використання сценаріїв у цьому процесі. Під час роботи експертами узагальнено існуючі підходи до оборонного планування, розглянуто історичний досвід і поточний стан оборонного планування у США, проаналізовано виклики методологічного характеру щодо використання сценаріїв в оборонному плануванні.

Висновки та рекомендації, зроблені за результатами цих досліджень, можуть бути корисними для врахування в роботі фахівців з оборонного планування та науковців, які здійснюють дослідження в цій галузі.

Ключові слова: оборонне планування, сценарії планування, управління ризиками, RAND.

© Ю. Г. Бодрик, 2019

Питання підвищення ефективності оборонного планування в Україні та нормативно-правового регулювання в цій сфері не втрачають своєї актуальності, що підтверджується положеннями низки документів стратегічного рівня, зокрема Стратегічного оборонного бюлетеня України, введеного в дію Указом Президента України № 240/2016 від 6 червня 2016 р., Закону України «Про національну безпеку України», прийнятого Верховною Радою України 21 червня 2018 р. Ураховуючи курс на впровадження стандартів НАТО в діяльність Міністерства оборони України, Збройних Сил України та інших складових сил оборони, який є одним з пріоритетів оборонної реформи в Україні, вивчення досвіду оборонного планування країн – членів НАТО є важливою складовою на шляху до вдосконалення цього процесу в нашій державі.

Вивчення цього досвіду дає змогу як покращити розуміння методологічних основ оборонного планування, так і отримати корисні практичні рекомендації. У цьому контексті доцільним є ознайомлення з роботами закордонних учених, які проводять дослідження в зазначеній галузі. Корпорація RAND, одним з напрямів діяльності якої є дослідження проблем оборонного планування, належить до найавторитетніших наукових установ світу. Тому огляд однієї з нових публікацій RAND «*The U.S. Department of Defense's Planning Process. Components and Challenges*» («Процес планування Міністерства оборони США. Складові елементи та виклики»), як сподівається автор цієї статті, має зацікавити вітчизняних фахівців з оборонного планування й науковців, які приділяють увагу окресленій проблематиці, та в подальшому заохотити їх звернутися до оригінального джерела [1] для детальнішого ознайомлення.

Стислий зміст публікації, що розглядається

Зазначена публікація була підготовлена у вигляді звіту про результати досліджень, виконаних експертами корпорації RAND. Дослідження проводились у рамках другого етапу проекту «Оборонне планування в новій ері» (*Defense Planning for a New Era*) за спонсорством Департаменту армії США. Другий етап цього проекту зосереджувався на визначенні основних параметрів оборонного планування та чисельності збройних сил під час оновлення оборонної стратегії США у 2018 р., включно зі сценаріями планування. На другому етапі аналізувався також процес оборонного планування, який використовується Міністерством оборони США, з акцентом на те, як сценарії розробляються та використовуються для підтримки оборонного планування.

Автори звіту пояснюють свою увагу до сценаріїв тим, що вони протягом багатьох років відіграють визначальну роль у процесах оборонного планування. На основі сценаріїв як конкретних потенційних надзвичайних ситуацій можуть бути визначені чисельність і структура збройних сил та розвинуті необхідні спроможності. Але сценарії –

це більш ніж орієнтир, на основі якого планувальники можуть оцінити потреби для протидії певним надзвичайним ситуаціям. В ідеалі сценарії стають частиною ширшої дискусії в оборонному плануванні на перетині багатьох факторів – оперативних вимог, питань бойової готовності і побудови сил, наявних ресурсів, альтернативних оперативних концепцій, правових і політичних обмежень в операціях тощо.

Поштовхом до проведення зазначених досліджень стало усвідомлення того, що в існуючих процесах оборонного планування рішення, як правило, ґрунтуються на негнучких припущеннях, що збільшує ризики цих рішень. На підтвердження цього висновку наводиться приклад нещодавніх результатів оборонного планування, які не змогли передбачити відомі на цей час загрози, зокрема дії Росії або Ісламської держави в Іраку та Сирії. Сценарії планування також належним чином не враховували невизначеність – як у плані виникнення можливих надзвичайних ситуацій у майбутньому, так і стосовно точного визначення кола сценаріїв, які могли б формувати домінуючі вимоги до збройних сил на десять або двадцять років.

У результаті проведених досліджень, основними методами яких були сплановані опитування чинних та колишніх учасників оборонного планування, а також вивчення результатів попередніх досліджень та офіційних документів, автори узагальнили передусім існуючі підходи до оборонного планування.

Фахівці корпорації RAND, які брали участь у дослідженнях, виходили з того, що основною метою оборонного планування є трансформація положень Національної стратегії безпеки (НСБ) і похідних від неї оборонних стратегій та інших керівних документів – включно з Національною оборонною стратегією (НОС), Національною військовою стратегією (НВС) та Наставною з оборонного планування (НОП) – у сукупність пріоритетних оборонних витрат, комплекс досяжних та фінансово прийнят-

них спроможностей і, зрештою, довершену структуру збройних сил. Зважаючи на те, що НСБ та НОС установлюють стратегічні цілі, засновані на інтересах США, їхні всеосяжні положення не є достатньо детальними або конкретними для прямого зв'язку з військовими цілями і стратегіями. Міністерство оборони, як правило, застосовує певний метод, заснований на сценаріях, щоб пов'язати широкі стратегічні цілі з конкретною схемою фінансування, яка забезпечує спроможності, потрібні для виконання завдань, визначених стратегіями.

Автори звіту визначають два підходи до оборонного планування, в рамках яких розрізняють три їх види (рис. 1). Усі вони спираються на документи стратегічного керівництва на національному рівні – НСБ, НОС та НВС. Методологічно зазначені підходи до оборонного планування відрізняються тим, що один з них базується (тут автори застосовують термінологію з економічної теорії) на попиті (*demand-based*), тоді як другий – на пропозиції (*supply-based*). Іншими словами, перший підхід орієнтується на оборонні потреби або вимоги, другий – на наявні оборонні ресурси.

В основі більшості заходів оборонного планування, принаймні на стратегічному рівні, полягає попит, тобто стратегії, спроможності та ресурсний потенціал обґрунтовуються на уявленнях щодо вимог до виконання можливих майбутніх завдань. Ці вимоги можуть бути сформульовані на підставі або загроз, або бажаних спроможностей, або їх комбінації. Цей метод планування є «низхідним», тобто розпочинається він на найвищому рівні зі стратегічних сигналів, з яких і випливають відповідні вимоги.

З іншого боку, планування на основі пропозиції розпочинається з конкретних реальних обмежень, таких як поточна чисельність збройних сил та їхні спроможності, бюджетні обмеження, і вже побудова збройних сил здійснюється від цієї базової лінії. Це, радше, «висхідний» метод планування, під час застосування якого вносяться покрокові зміни до поточної структури збройних сил.

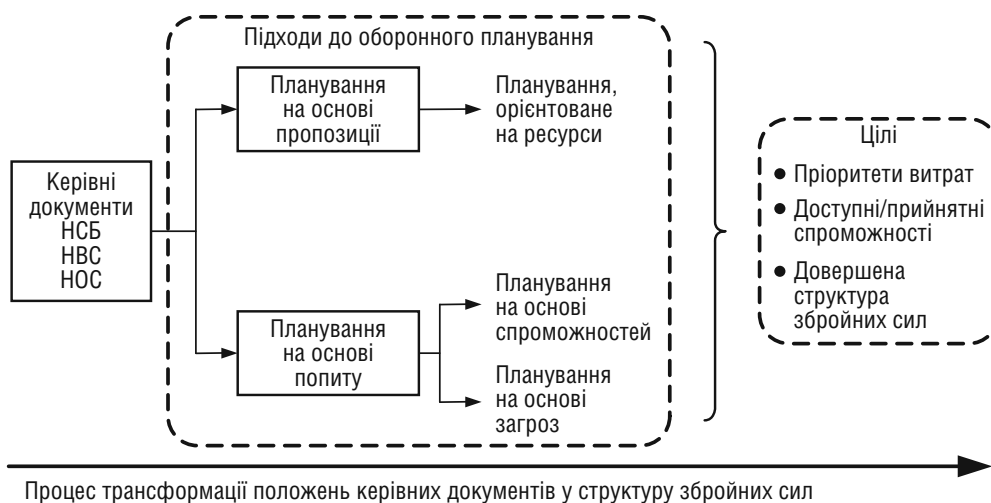


Рис. 1. Основні підходи до оборонного планування ([1])

В обох підходах політики визначають вимоги, оцінюють спроможності і ресурсний потенціал, ураховують обмеження і приймають ризики. Однак на яких із зазначених елементів робиться відносний акцент – залежить від обраного підходу, що має як свої переваги, так і недоліки, які досить повно проаналізовані в публікації.

Резюмуючи корисність таксономії оборонного планування, наведеної на *рисунку 1*, для розуміння різних теоретичних підходів, які можна було б застосовувати в оборонному плануванні, автори водночас зазначають, що на практиці відмінності між цими методами часто менш чіткі, ніж така систематика пропонує. Так, справжнє застосування методу, орієнтованого на ресурси, рідко зустрічається поза межами оперативного планування. Що стосується методів, які ґрунтуються на потребах, більшість прикладів з реального життя свідчить про поєднання підходу на основі загроз та підходу на основі спроможностей.

Достатньо уваги у звіті дослідники приділяють питанню ризиків оборонного планування. Констатується, що незалежно від того, який підхід до оборонного планування використовується, слід чітко усвідомлювати, що це планування неминуче є видом планування в умовах невизначеності. Тому здатність оцінювати ефективність у різних майбутніх ситуаціях та уявляти можливий діапазон наслідків стає дедалі важливішою якістю для фахівців стратегічного планування. Оцінювальна складова в будь-якому підході до оборонного планування повинна досліджувати вплив помилкових припущень, неповної інформації про структуру сил, спроможності та плани противника, непередбачуваних змін у глобальному середовищі безпеки.

Зважаючи на визначну роль сценаріїв в оборонному плануванні, аналізу їх використання в процесі оборонного планування у США присвячений окремий розділ звіту. На підставі цього аналізу зроблені основні висновки дослідження й надані відповідні рекомендації.

Загальний висновок щодо процесу оборонного планування у США доволі оптимістичний. Стверджується, що загалом організація процесу та підхід до планування є ефективними з погляду досягнення його цілей, тому процес не потребує радикальних змін. Існуючий процес дає вищим керівникам можливість протестувати конкретні запропоновані варіанти структури збройних сил стосовно детально визначених можливих надзвичайних ситуацій. Це створює постійний діалог про надзвичайні ситуації, які, найімовірніше, вимагатимуть військової відповіді США. Зазначається, що останнім часом дедалі частіше застосовуються досконаліші методи імітаційного моделювання (воєнних ігор). Таким чином, оборонний процес є дєздатним і значною мірою інформативним, що сприяє вищому керівництву у прийнятті рішень щодо структури та чисельності збройних сил.

Водночас зауважується, що процес має два помітні недоліки, які обмежують його ефективність. По-перше, попри нещодавні зусилля з удосконалення, він усе ще

недостатньо реагує на зміни у стратегічному середовищі, щоб швидко адаптуватися до них та запропонувати адекватні рекомендації щодо коригування вимог до збройних сил у відповідь на надзвичайні ситуації, що виникають. Ця проблема найближчим часом може стати ще актуальнішою, зважаючи на те, що світ перебуває на порозі періоду значної глобальної турбулентності. Причинами цієї недостатньої гнучкості автори вважають як бюрократичні перепони (необхідність формального узгодження й затвердження документів, координації дій), так і значну ресурсомісткість процесу оборонного планування.

По-друге, процес має тенденцію звужуватися до окремих «схвалених рішень», які довільним чином стримують розгляд альтернативних форм, що можуть мати надзвичайні ситуації, або інших варіантів оперативних концепцій, які можуть бути прийняті для протидії їм.

Крім того, конкретніші зауваження зроблені авторами стосовно використання сценаріїв у процесі оборонного планування.

Рекомендації фахівців RAND щодо напрямів удосконалення оборонного планування в оборонному відомстві США за результатами проведених досліджень полягають у такому.

1. Аналіз ширшого набору сценаріїв низької ймовірності, щоб захиститися від непередбачуваних ситуацій.

Для цього рекомендовано використовувати спеціальні групи з обмеженим адміністративним впливом на них (за принципом виконання так званих проєктів «skunkworks»), які би постійно генерували сценарії, надзвичайні ситуації, альтернативні концепції операцій (CONOPS), ключові припущення або інші способи визначення проблем та їхнього всебічного оцінювання з метою пропонування їх кандидатами для подальшого глибшого аналізу та вироблення шляхів їх розв'язання.

2. Аналіз поточних сценаріїв з акцентом на інновації.

Рекомендується залучати спільні групи фахівців з різних структурних (функціональних) підрозділів для розв'язання ключових оперативних проблем. На відміну від груп, указаних вище, призначенням яких є виявлення недооцінених загроз, ці групи повинні зосереджувати увагу на недооцінених можливостях для досягнення політичних цілей НСБ, використовуючи інноваційні підходи для відповіді існуючим викликам.

3. Передбачення несподіванок та аналіз за межами стратегічної концепції застосування збройних сил (*force sizing construct*).

У процесі планування пропонується виокремити тричотири сценарії, які вище керівництво має обрати як найкорисніші для включення до переліку робочих сценаріїв вищого рівня. Ці сценарії необхідно проаналізувати стосовно різних форм, які вони можуть мати, CONOPS, які можна було б обрати для протидії, та потенційних вимог до збройних сил. Висновки та оцінки з аналізу можуть бути лише попередніми та приблизними, але достатніми, щоб скерувати процес більш повної експертизи, коли вище керівництво прийме таке рішення.

4. Оцінювання впливу критичних припущень та обраних на їх підставі варіантів.

Необхідно відповідальніше підходити до виявлення ключових припущень, на підставі яких будується кожен сценарій, та піддавати їх ретельному аналізу та обговоренню. Це допоможе чіткіше зрозуміти взаємозв'язок між конкретними припущеннями та наслідками їх прийняття.

Коментарі та зауваження

Аналізуючи публікацію RAND, необхідно відзначити здобутки авторів як теоретичного, так і прикладного характеру.

У теоретичному плані проведене ними узагальнення існуючих підходів до оборонного планування дає підстави говорити про оновлений погляд на класифікацію методів планування. І хоча схожа таксономія зустрічається в більш ранніх публікаціях, наприклад у [2], автори розглянутого звіту в основу своєї класифікації покладають не просто напрямок планування (з верхнього рівня управління до нижнього або навпаки), а те, що зумовлює такий напрямок – попит або пропозицію (вимоги або ресурси). Це, зокрема, дає змогу з єдиних, змістовніших методологічних позицій розглядати підходи до оборонного планування, які звичайно протиставляються один одному – планування на основі загроз та планування на основі спроможностей.

Водночас для тих читачів, хто, орієнтуючись на досить амбітну назву проекту, в рамках якого проводилося дослідження («Оборонне планування в новій ері»), очікує знайти в публікації якісь нові тенденції або кардинальні зміни стосовно теоретичних основ оборонного планування, слід зауважити, що там такі положення відсутні – автори роблять свої висновки в рамках існуючої методології. І це цілком зрозуміло, якщо звернути увагу на назву вже самого звіту, в якій чітко відображений безпосередній предмет дослідження – процес оборонного планування у США.

Із цього погляду прикладним результатам дослідження порівняно з теоретичними потрібно надати важливішого значення. Однак не можна стверджувати, що вони не мають науково-теоретичного підґрунтя – всі практичні рекомендації випливають із глибокого аналізу «методологічних викликів» існуючому у США процесу оборонного планування, зокрема використанню сценаріїв планування.

Пропозиції авторів щодо використання сценаріїв в оборонному плануванні підтверджують методичні рекомендації, які можна знайти в інших джерелах ([3, 4]), але це підтвердження здійснюється вже на підставі висновків з аналізу реальних виявлених недоліків, а не виходячи лише з теоретичних міркувань.

Що стосується перспектив використання цих рекомендацій для процесу оборонного планування в Україні,

то, на перший погляд, вони можуть здаватися невідповідними нашим реаліям. Справді, якщо для процесу оборонного планування США ці рекомендації мають характер «чутливого налаштування», то Україна разом з іншими європейськими постсоціалістичними та пострадянськими країнами, судячи з оцінки іншого експерта зі Сполучених Штатів – Томаса-Даррела Янга, повинна запроваджувати заходи масштабнішого регулювання [5]. Проте якщо відволіктися від конкретики цих рекомендацій і звернутися до принципів, що стоять за ними, то можна спробувати врахувати їх у вітчизняному процесі оборонного планування. Серед цих принципів можна побачити: творчий підхід, пошук інноваційних рішень, нешаблонне та критичне мислення.

Крім того, можна звернути увагу на ті висновки експертів RAND, у яких підкреслюється стійкість процесу оборонного планування, побудованого на розглянутій методології, його здатність досягати визначених цілей, достатня гнучкість під час практичного використання. Звіт хоч і не містить детальний опис цього процесу, але вказує на важливі його елементи, включно з перевагами й недоліками. Порівняльний аналіз цих елементів з процесом оборонного планування в Україні може надати необхідні напрями для його подальшого вдосконалення.

Висновок

Загалом висновки та рекомендації, зроблені за результатами досліджень експертів корпорації RAND у рамках другого етапу проекту «Оборонне планування в новій ері», можуть бути корисними для врахування в роботі фахівцям з оборонного планування та науковцям, які здійснюють дослідження в цій галузі.

Перелік літератури

1. Mazarr M. J. The U.S. Department of Defense's Planning Process: Components and Challenges / Michael J. Mazarr, Katharina Ley Best, Burgess Laird, Eric V. Larson, Michael E. Linick, Dan Madden. – Santa Monica, CA : RAND Corporation, 2019. – xvi, 52 p. – URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2173z2.html.
2. Handbook on Long Term Defence Planning : RTO Technical Report 69. – Ottawa: St. Joseph Print Group Inc., 2003. – 54 p. – URL: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a414193.pdf>.
3. Guide to Capability-Based Planning : MORS Workshop, 19–21 October 2004. – Alexandria, VA, USA : The Technical Cooperation Program (TTCP), 2004. – iii, 15 p.
4. Davis P. K. Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation / Paul K. Davis. – Santa Monica, CA : Rand Corporation, 2002. – xxviii, 74 p. – URL: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513.html.
5. Young T.-D. The failure of defense planning in European Post-Communist Defense Institutions: ascertaining causation and determining solutions / Thomas-Durell Young // Journal of Strategic Studies. – 2018. – № 7 (41). – P. 1031–1057. – DOI: <https://doi.org/10.1080/01402390.2017.1307743>.