

УДК 355.02

І. С. Романченко,

доктор військових наук, професор, директор Центрального науково-дослідного інституту Збройних Сил України,

В. Ю. Богданович,

доктор технічних наук, професор, головний науковий співробітник Центрального науково-дослідного інституту Збройних Сил України,

М. М. Денежкін,

кандидат військових наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Центрального науково-дослідного інституту Збройних Сил України,

П. М. Крикун,

старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України

Стан і перспективи розвитку системи оборонного планування в Збройних Силах України

Автори статті на основі аналізу досвіду і стану системи оборонного планування в Україні наводять свої погляди на перспективи розвитку єдиної системи планування в Збройних Силах України.

Ключові слова: оборонне планування, обороноздатність, оперативні (бойові) спроможності.

Актуальність проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Оборонне планування в Україні автори розглядають як частину державного прогнозування і стратегічного планування, що поєднує в собі планування розвитку Збройних Сил, оборонних ресурсів, здійснюється спільно з процесом бюджетного планування в державі з урахуванням стратегічного планування застосування Збройних Сил України.

На сьогодні подальший розвиток системи оборонного планування в Україні здійснюється із залученням іноземних експертів та радників з НАТО, але вже перші кроки в цьому напрямі вказують на неоднозначність з погляду реалістичності, узгодженості з існуючою системою державного управління та адаптованості до економічних умов України. Слід зазначити, що Стратегічним оборонним бюлетенем України на кінець 2012 року були визначені шляхи та перспективи розвитку системи оборонного планування, які передбачали наближення оборонного планування до планування розвитку держави, інтеграцію з бюджетним плануванням у державі, використання стандартів НАТО, урахування стратегічного планування застосування Збройних Сил України.

Довгостроковим концептуальним документом – Стратегічним оборонним бюлетенем України – передбачалося здійснити поступовий перехід до єдиної системи планування в Міністерстві оборони та Генеральному штабі Збройних Сил України, яка базувалася б на обороноздатності держави та її мобілізаційній складовій, ініціювалося накопичення оборонних ресурсів у державі та пропонувався обґрунтований перелік плануючих документів. Для реалізації цих концептуальних положень був підготовлений та прийнятий Верховною Радою України проект Закону України «Про оборонне планування».

Анексія Криму, події на сході України змусили переглянути раніше прийняті документи оборонного планування та розпочати новий цикл, який базується на досвіді, отриманому в процесі антитерористичної операції. Для підготовки вихідних даних для нового циклу оборонного планування був проведений комплексний огляд сектора безпеки та оборони, у рамках якого здійснювався оборонний огляд.

У результаті вступлення Президентом України прийнятого Закону України «Про оборонне планування» вимоги до переліку плануючих документів не були уточнені: практика останніх років оборонного планування та прийняті в цей час нормативно-правові акти вимагали підготовки одного комплексу документів, а положення Закону України «Про організацію оборонного планування» 2004 року передбачали інший, який не враховував тих реальних змін, що відбулися [1].

Слід зазначити, що на теперішній час в оборонному плануванні склалася ситуація, коли за умов невизначеності нормативно-правової бази підготовлений комплект проектів плануючих документів, з одного боку, не можна вважати збалансованим з погляду взаємної залежності,

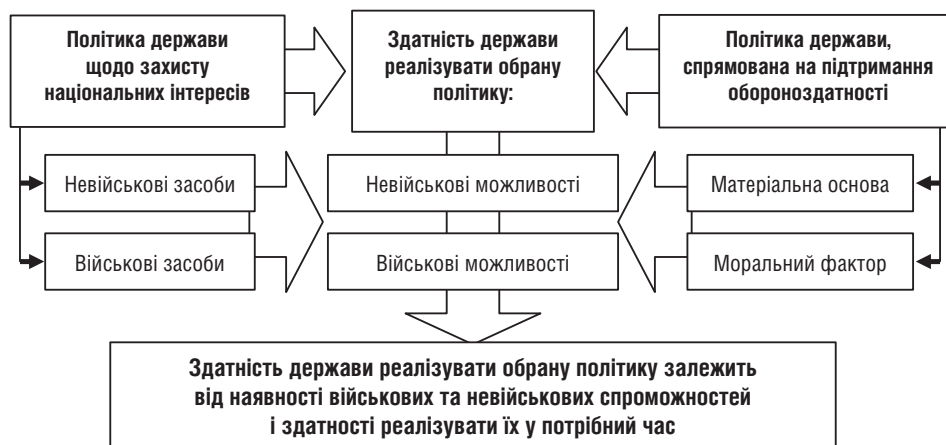


Рис. 1. Роль обороноздатності держави у здатності реалізувати визначену політику (варіант)

з другого – він не відображає стан справ і не дає можливості розв’язати основну проблему, що постає перед оборонним плануванням: забезпечити формування ефективного сектора безпеки та оборони держави.

Метою цієї статті є визначення основних напрямів удосконалення системи оборонного планування в Збройних Силах України, а за умов розпочатого циклу планування – запропонувати раціональний перелік документів оборонного планування, що й визначає її наукову спрямованість та актуальність.

Аналіз стану справ. Законом України «Про оборону України» визначено, що обороноздатність держави це – здатність до захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту. Вона складається з матеріальних і духовних елементів, є сукупністю воєнного, економічного, соціального, морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації. Обороздатність базується на готовності та здатності органів державної влади, всіх ланок воєнної організації України, органів місцевого самоврядування, Цивільної оборони України, національної економіки до переведення, в разі необхідності, з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення й території держави до оборони [2]. Це означає, що управління обороноздатністю держави – цілеспрямована діяльність органів державного, військового керівництва зі створення, підтримання та реалізації здатності держави до захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту (рис. 1).

Ця діяльність складається з двох функціонально пов’язаних частин: створення та підтримання спроможностей, а також реалізації спроможностей у разі агресії або збройного конфлікту.

У практичному розумінні обороноздатність держави можна оцінювати як здатність чи нездатність (обмежену здатність) формувати, утримувати (всебічно забезпечувати), нарощувати й застосовувати визначені військові спроможності для збройного захисту держави в разі агресії або збройного конфлікту. Можна припустити, що

здатність держави реалізувати воєнну політику залежить від ступеня задоволеності потреб оборони.

Співвідношення обороноздатності держави, стану Збройних Сил України, системи стратегічного планування в державі, місце оборонного планування, інших видів планування у сфері оборони та перспективи їх розвитку на сьогодні залишаються проблематичними та невирішеними. Вирішення цих проблемних питань є важливим завданням теорії та практики оборонного планування.

Виклад основного матеріалу. Досвід оборонного планування в Україні в різні періоди незалежності показує, що на практиці Кабінетом Міністрів України було реалізовано декілька стратегій підтримання потрібного рівня обороноздатності держави, а саме:

1. На початку незалежності Кабінет Міністрів України де-юре і де-факто відповідав та всебічно забезпечував обороноздатність держави.

2. На початку 2000 років він де-юре визначав необхідний рівень обороноздатності та відповідав за її всебічне забезпечення, де-факто цього не робив за умов відсутності явних загроз.

3. У середині 2000 років він де-юре відповідав за всебічне забезпечення обороноздатності держави, а де-факто делегував свої повноваження Міністерству оборони України, залишивши в себе всі важелі управління оборонними ресурсами.

Слід зазначити, що жодна з реалізованих стратегій не виявилась ефективною: Збройні Сили України опинились у скрутному становищі під час мобілізаційного розгортання для проведення антитерористичної операції. Особливо програвною виявилась стратегія делегування відповідальності управління сферою оборони Міністерству оборони України без надання відповідних повноважень.

Відповідь на запитання, чому такі стратегії були неефективними, полягає, на наш погляд, у сфері реалізації традиційних принципів теорії та практики управління під час створення системи управління сферою оборони. По-перше, це поєднання одним органом управління всіх складових управління: від прийняття рішення

до відповідальності за кінцевий результат. Практика, коли один орган управління приймає рішення, інший організує його виконання, а третій відповідає за кінцевий результат, не може вважатися ефективною й не може привести до якісного кінцевого результату. По-друге, наявність в органі управління повноти повноважень і відповідальності. Цей принцип певною мірою перегукується з першим, але переважно деталізує його.

Слід зазначити, що підтримання обороноздатності є функцією державна, тому відносини Міністерства оборони України з іншими міністерствами та відомствами, причетними до участі в підтриманні потрібного рівня обороноздатності, та структурними підрозділами Кабінету Міністрів України повинні бути переглянуті в бік перерозподілу функцій і відповідальності за стан обороноздатності держави. Двічі на парламентських слуханнях виносилося рішення про створення всередині Кабінету Міністрів України відповідного структурного підрозділу з функціями управління питаннями обороноздатності та координації зусиль міністерств і відомств у реалізації оборонних державних програм, але вони не були реалізовані.

Інший аргумент на користь централізації управління обороноздатністю держави лежить у площині врахування умов функціонування національної економіки. Поради іноземних радників (експертів) базуються на наявності в країнах розвинених внутрішніх ринків озброєння, військової та спеціальної техніки, оборонних технологій і ресурсів, надання послуг, тому вони пропонують децентралізовану систему закупівель матеріальних засобів, розроблення та виробництва озброєння та військової техніки. За умови розвинених внутрішніх ринків та вільного виходу на зовнішні ринки такі поради виправдовують себе. В Україні своя промисловість здатна лише на 10% задовольнити потреби оборони – такі умови змушують використовувати інші стратегії, приймати інші рішення для задоволення потреб оборони [3]. Подібні умови вимагають максимально децентралізувати пошук ресурсів і джерел, але централізувати процедури оснащення всім необхідним Збройних Сил та інших військових формувань України.

Для цього треба мати відповідні умови для оснащення військових формувань усім необхідним. Ринкові відносини за умов несформованих ринків та обмежених можливостей промисловості лише гальмують процес оснащення їх сучасними зразками зброї та техніки, а часті зміни керівництва Уряду та перегляд з огляду на це правил і процедур (проведення тендерів при монополії на окремі товари оборонної спрямованості) взагалі роблять цей процес довготривалим та неефективним. Не відкидаючи необхідності поступового переходу на ринкові відносини, слід зазначити, що сфера оборони потребує створення більш привабливих умов функціонування системи оснащення військ (сил) потрібними ресурсами з боку національної економіки.

Це стосується передусім здатності держави оснащувати Збройні Сили та інші військові формування озброєнням, військовою, спеціальною технікою та іншими ресурсами також через оборонне, військово-технічне та технологічне співробітництво, через вихід на зовнішні ринки. Для цього зовнішньополітична діяльність відповідного міністерства та структурного підрозділу Міністерства оборони України повинна мати відповідні завдання та функції.

Військово-технічна політика має бути частиною технічної політики держави. Стан справ у технічній політиці свідчить про те, що ми сьогодні повинні бути країною, що переважно купує, а не продає військову техніку, озброєння та військово-технічне майно, за всієї користі продажу.

Питання інтеграції оборонного планування до державного прогнозування і стратегічного планування вирішується шляхом реалізації стратегії централізованого управління обороноздатністю з боку центрального органа виконавчої влади, коли плани підтримання потрібного рівня обороноздатності держави стають часткою планів розвитку держави. Питаннями підтримання такого рівня обороноздатності держави повинні займатися всі міністерства і відомства під керівництвом Уряду.

Зміст оборонного планування на сьогодні не задовольняє вимог до планування як до складової процедури процесу управління країною. Ідеться про те, що для отримання визначеного результату планування треба чітко дотримуватися послідовності виконання процедур оборонного планування (спочатку на державному рівні, далі – на міжвідомчому, а лише потім – на відомчому, а не навпаки), своєчасно ухвалювати відповідні рішення на державному, міжвідомчому та внутрішньовідомчому рівнях. Це стосується координації окремих процесів: підтримання потрібного рівня обороноздатності, оборонного, бюджетного планування та стратегічного планування застосування Збройних Сил України.

Фінансово-економічними механізмами Уряду, які він використовує для забезпечення належного стану військових формувань, є бюджетний процес та державне оборонне замовлення. Практика показує, що за кошти можна купити лише те, що є на ринку. Якщо ринок насичений лише на 10%, то діяльність Уряду в цьому питанні повинна спрямовуватися на пошук тих 90%, яких немає на цьому ринку. За наявності понад 4000 найменувань номенклатури озброєння, військової та спеціальної техніки та понад 2000 найменувань номенклатури матеріальних засобів така робота потребує координації зусиль на багатьох напрямках діяльності. Передусім це – воєнно-технічна політика держави, політика із заміщення ресурсів, яких не вистачає для задоволення потреб Збройних Сил та інших військових формувань. Такі функції Міністерства оборони України сьогодні не під силу.

Іншим напрямом удосконалення оборонного планування є координація його зі стратегічним плануванням застосування Збройних Сил України, пов'язаним



Рис. 2. Два підходи до інтеграції оборонного та бюджетного планування (варіант)

з процедурою планування сил. На сьогодні використовуються дві процедури всередині Генерального штабу Збройних Сил: планування сил в інтересах оборонного планування для розвитку Збройних Сил та планування застосування Збройних Сил. За умов, що планування розвитку Збройних Сил повинно здійснюватися в інтересах їх стратегічного застосування, процес планування сил має бути єдиним і здійснюватися за єдиними сценаріями, за єдиними вимогами до оперативних спроможностей одним відповідальним структурним підрозділом.

Питання інтеграції оборонного та бюджетного планування, на наш погляд, полягає у зміні поглядів на роль фінансів в оборонному плануванні. Сьогодні обсяг коштів визначає обсяги завдань та заходів оборонного планування, але тривалий час фінансування сфери оборони здійснювалося на рівні 30% від потреби без підвищення здатності держави задовольнити потреби оборони. Як показує світова практика, планування ресурсів має бути складовою процесу оборонного планування і визначати обсяги фінансування як засобу досягнення цілей планування, предметом якого є досягнення здатності держави до оборони (рис. 2).

Перший підхід до інтеграції має такі переваги:

- спрямованість на загальний результат;
- збалансованість (зміна стану одного засобу автоматично спричиняє зміни в іншому);

- не потребує організаційного поєднання.

Серед недоліків:

- «конфлікт» під час визначення основного та допоміжного засобу, взаємна залежність;
- складність оцінювання ступеня досягнення мети й частки внеску в кінцевий результат;
- складність управління процесом реалізації, коли мету визначає оборонне планування, а обсяги фінансування – бюджетне планування.

Перевагами другого підходу є такі:

- кінцевий результат установлюється оборонним плануванням, а кошти є засобом досягнення цих цілей;
- кінцевий результат є спільним і взаємозалежним (кінцева мета залежить від стану фінансування та може бути змінена в процесі планування);
- легкість управління виконанням, оскільки ефективність прямо залежить від своєчасності та повноти фінансування;
- відносно простий та прозорий механізм взаємної залежності та оцінювання ефективності.

До недоліків цього підходу можна віднести потребу в організаційному поєднанні двох систем, де оборонне планування частково поглинає систему бюджетного планування.

Слід зазначити, що другий підхід через оцінку результатів планування та виконання планів дає змогу здійснювати розвиток ресурсних можливостей держави, що позитивно впливає не лише на стан обороноздатності, а й економіки в цілому.

З рисунка 3 видно, що бюджетні кошти витрачаються на утримання та підготовку (оперативну, бойову та мобілізаційну) військових організацій з метою підтримання визначених спроможностей, а також на інвестиції в озброєння та військову техніку (ОВТ), запаси матеріально-технічних засобів (МТЗ), капітальне будівництво, підготовку персоналу, на утилізацію для позбавлення від зайвих спроможностей.

Розвиток Збройних Сил України, таким чином, відбувається лише за рахунок витрат в інвестиції. Створення нових, підтримання наявних, нарощування існуючих та позбавлення від зайвих спроможностей повинні мати кінцевим результатом досягнення боєздатності та готовності військових формувань у встановлений строк виконати завдання за призначенням. Усі ці види діяльності

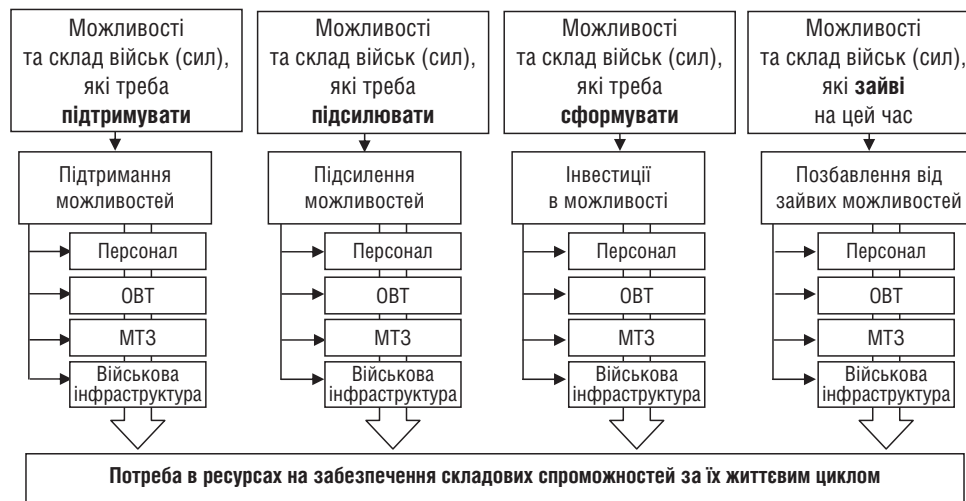


Рис. 3. Схема визначення потреби в ресурсах на елементи організаційної структури військ (сил) та розвиток спроможностей (варіант)

потребують відповідних видів витрат бюджетних коштів. Такий підхід до визначення потреб у ресурсах (бюджетних коштах тощо) полегшує їх розподіл, планування та визначення ефективності їх витрат, робить ці процедури прозорими та зрозумілими.

Важливим питанням удосконалення оборонного планування є систематизація та створення раціонального переліку плануючих документів. На сьогодні цей перелік назвати раціональним не можна: замість послідовної деталізації попередніх (вищого рівня) документів їхній зміст має багато повторів (Концепція розвитку сектора безпеки і оборони, Стратегічний оборонний бюлетень України, Концепція розвитку Збройних Сил України, Концепція державної програми розвитку Збройних Сил), серед них не вистачає всіх потрібних для планування документів (кількісних показників обороноздатності держави як складової Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», прогнозних показників фінансування сфери оборони, прогнозних показників постачання у війська (сили) систем, комплексів та зразків ОВТ, планів військово-технічного співробітництва, прогнозних показників оборонного замовлення, капітального будівництва в інтересах Збройних Сил). На сьогодні цей перелік розбалансований та потребує чіткого визначення.

Оскільки на сьогодні оборонне планування недостатньо інтегроване в систему державного прогнозування та стратегічного планування, включно з бюджетним плануванням, не повною мірою враховує стратегічне планування застосування Збройних Сил, одним зі шляхів вирішення цих проблемних питань є створення єдиної системи планування (рис. 4).

Запропонована схема взаємних зв'язків гармонійно поєднує довго-, середньо- та короткострокове планування, у тому числі пропонує достатній перелік документів для здійснення процесів та процедур оборонного планування. Розвитку сил оборони (Збройними Силами України

тощо) присвячений Стратегічний оборонний бюлетень України. Водночас для ефективного й реального планування обороноздатності держави, а на її основі – Збройних Сил та інших військових формувань України, потрібно оцінювати оборонні можливості держави. На сьогодні в умовах нерозвинутого ринку ОВТ, оборонних ресурсів і технологій конче необхідне централізоване управління сферою оборони. За умови розвитку цих ринків поступово можна буде здійснити перехід від централізованого до змішаного управління вказаною сферою.

Ураховуючи те, що жодна з державних програм розвитку Збройних Сил не була виконана і до них не було внесено потрібних змін, з метою надання гнучкості доцільно до процесу оборонного планування додати процедуру оцінювання ефективності планування та виконання програм і планів. У разі зміни умов планування можна буде управляти процесом виконання запланованих заходів шляхом внесення змін до пріоритетів як заходів планів, так і фінансування цих заходів. Така процедура змушує виконавців шукати раціональне сполучення заходів та їх фінансування для обов'язкового виконання запланованих заходів і завдань у межах реально виділених коштів [4].

Висновки. Автори статті запропонували своє бачення стану оборонного планування в Україні та напрямів його вдосконалення. Такий погляд, за їх оцінками, відповідає вимогам Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», де одним з векторів руху визначене проведення реформи системи національної безпеки та оборони. Основною метою такої реформи є підвищення обороноздатності держави, а також розвиток оборонно-промислового комплексу для максимального задоволення потреб армії [5].

Усі запропоновані заходи, перспективи розвитку системи оборонного планування спрямовані на підвищення його ефективності та гарантованості виконання запланованих заходів, що істотно вплине на раціональне використання оборонних ресурсів.

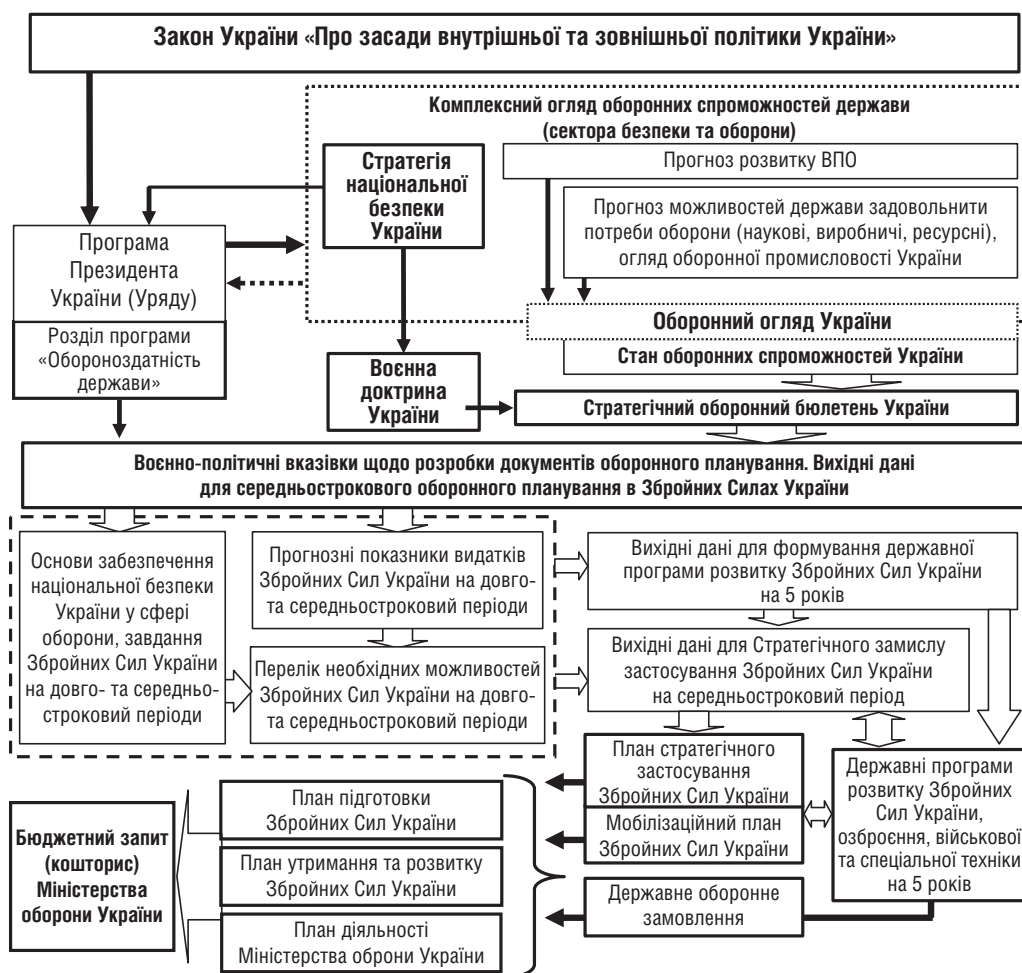


Рис. 4. Взаємний зв'язок між процесами оборонного планування та плануючими документами (варіант)

Перелік літератури

1. Закон України «Про організацію оборонного планування» // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 97.
 2. Закон України «Про оборону України» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – С. 106.
 3. Апаршин І. М. Погляди на інтеграцію оборонного та бюджетного планування Збройних Сил України в єдину систему / І. М. Апаршин, М. М. Денежкін // Наука і оборона. – 2007. – № 1. – С. 16–22.

4. Романченко І. С. Теоретико-методологічні засади побудови системи управління ефективністю планування та виконання програм розвитку Збройних Сил України / І. С. Романченко, В. Ю. Богданович, М. М. Денежкін // Наука і оборона. – 2015. – № 3–4. – С. 50–55.
 5. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – К., 2015. – 11 с.