

DOI 10.33099/2618-1614-2020-10-1-3-12

УДК 355.02(477)

А. М. Сиротенко,*доктор військових наук, старший дослідник,
начальник Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського, генерал-лейтенант,***П. В. Щипанський,***кандидат військових наук, професор, заступник
начальника Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського з наукової роботи, генерал-майор,***А. К. Павліковський,***кандидат військових наук, доцент, начальник центру
воєнно-стратегічних досліджень Національного
університету оборони України імені Івана Черняховського,
полковник,***М. М. Лобко,***кандидат військових наук, доцент, провідний науковий
співробітник центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського*

Актуальні проблеми планування оборони України: комплексний підхід

У статті розглядаються проблемні питання планування оборони України в сучасних умовах. Розглянуто історичний аспект підготовки держав до війни та розроблення планів її ведення, планування оборони і ведення війни, проаналізовано особливості планування оборони в НАТО, державах пострадянського простору та європейських державах з нейтральним статусом, наведено підходи до планування оборони в Україні.

Проаналізовані особливості сучасних умов, за яких має проводитися планування оборони. Визначено стратегічне планування у сфері оборони як складової державного стратегічного планування, підходи до розроблення плану оборони України та порядок його розроблення та подання на розгляд і затвердження.

Ключові слова: планування у сфері оборони, планування оборони, оборонне планування, план оборони, підходи до планування, комплекс заходів з оборони, порядок планування.

© А. М. Сиротенко, П. В. Щипанський, А. К. Павліковський,
М. М. Лобко, 2020

Постановка проблеми. В умовах розв'язаного Російською Федерацією (РФ) збройного конфлікту, що триває на сході нашої держави, наявності загрози розширення збройної агресії РФ за межі Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, Донецької та Луганської областей [1], значно зріс обсяг завдань із забезпечення оборони, захисту суверенітету й територіальної цілісності України. До того ж збройна агресія РФ проти України була здійснена з використанням нових форм, методів і способів, які в експертному й медійному середовищах одержали назву «гібридної війни». У таких масштабах проти України форми, методи і способи «гібридної війни» РФ були застосовані вперше в історії війн і збройних конфліктів.

Відсіч збройній агресії «гібридного» типу, як показала практика проведення антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил, потребує комплексного підходу до забезпечення оборони і має охоплювати всі сфери життєдіяльності держави.

Перед Україною постало нагальне питання вирішення завдань оборони з урахуванням нових реалій воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки з використанням комплексного підходу до забезпечення оборони держави. Одним з важливих напрямів комплексного вирішення завдань оборони в нових умовах є нові підходи до планування оборони.

Для забезпечення збройного захисту України доцільно проводити планування, яке охоплювало б усю систему заходів держави в усіх сферах її життєдіяльності та передбачало мобілізацію необхідних людських, матеріально-технічних ресурсів і духовних сил держави.

28 серпня 2019 р. Президент України В. О. Зеленський вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави», яким, зокрема, передбачені розроблення й затвердження плану оборони України [2]. При цьому голова держави визначив цей Закон як невідкладний для позачергового розгляду Парламентом. Він був ухвалений 20 вересня і набрав чинності 25 вересня 2019 р.

2 вересня 2019 року Президент України В. О. Зеленський на нараді з керівництвом Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та силових структур, серед іншого, доручив Міністру оборони України «розробити й затвердити план оборони, який міститиме комплекс заходів для захисту України від агресії» [3].

Комплексний підхід до планування оборони в Україні, що охоплює майже всі сфери (галузі) життєдіяльності держави, запроваджується вперше. Звичайно, досвіду планування оборони, розроблення відповідних документів у вітчизняних органах державної влади на сьогодні замало. До того ж, у більшості органів виконавчої влади, інших державних органах відсутні структурні підрозділи та посадові особи, які мали б необхідні знання, навички й досвід у розробленні «комплексу заходів для

захисту України від агресії». Для здійснення якісного планування комплексу заходів з оборони потрібні інші підходи, організація планування, порядок його здійснення, напрацювання відповідних методик, управлінських процедур тощо. Разом це й визначає актуальність запропонованої теми публікації.

Метою статті є розгляд актуальних проблем планування оборони держави й надання певних методологічних підходів до порядку розроблення плану оборони України.

Викладення основного матеріалу. Історія війн і воєнного мистецтва недавнього минулого містить досвід планування підготовки і ведення оборони державами. У [4] автори висвітлюють підходи до планування оборони у війнах минулого. Як правило, генеральними штабами держав-учасниць розроблялися плани стратегічних операцій (кампаній) збройних сил у війні (наступальні, оборонні, повітряні, морські, десантні тощо) та плани мобілізації. Питання забезпечення збройних сил і воєнних дій під час війни розроблялись окремими державними планами або програмами.

На підставі розрахунків генеральних штабів потреб збройних сил у війні урядами держав розроблялися відповідні плани (програми) виробництва озброєння і військової техніки, будівництва бойових кораблів (катерів, підводних човнів), випуск ракет і боєприпасів, спорядження інших матеріально-технічних засобів і виділялися відповідні фінансові кошти залежно від економічних і фінансових можливостей держави.

Зазначені підходи з підготовки до війни і розроблення планів її ведення зберігалися до недавнього часу в більшості розвинених державах світу. Водночас, як показав досвід розроблення планів з використанням такого підходу, мали місце багато білих плям у вирішенні питань підготовки держав до оборони та її ведення під час війни.

Такий підхід до планування оборони використовувався і в Україні. Згідно з положеннями чинного законодавства [5, 6] Генеральний штаб Збройних Сил України як головний військовий орган, на який покладалося планування оборони України, розробляв стратегічний план застосування Збройних Сил України та мобілізаційний план Збройних Сил України й інших військових формувань. Відпрацьовувалися мобілізаційні плани національної економіки й цивільного захисту. Для проведення планування (забезпечення) оборони у відповідних міністерствах (відомствах) були розроблені документи: концепції, положення, настанови, організаційно-методичні рекомендації, інструкції тощо.

Набутий досвід показує, що в гео- та воєнно-політичних умовах, у яких Україна перебувала до осені 2013 р., такий підхід загалом забезпечував вирішення питань планування оборони України.

Однак, як свідчить проведений аналіз, основною вадою такого планування оборони є відсутність можливості задіяння всього комплексу заходів у всіх сферах життєдіяльності держави, які мають проводитися під час

підготовки до оборони та у випадку виникнення воєнного конфлікту. Недосконалість запровадженого планування проявилася під час збройної агресії РФ проти України і спричинила неабиякі труднощі.

Проведений аналіз показав, що в інших державах запроваджені власні побудова та планування оборони з урахуванням національних особливостей.

Так, моделі оборони держав – членів НАТО та планування оборони формуються, виходячи з принципу забезпечення колективної безпеки та оборони, який передбачає розподіл функцій і завдань оборони за відповідною спеціалізацією та поділу збройних сил на національний компонент і контингент, який входить до складу об'єднаних сил під єдиним командуванням та плануванням НАТО.

Керівництво безпекою та обороною залежно від системи влади, встановленої конституцією держави, покладається на органи виконавчої влади – президента чи голову уряду (канцлера).

Загальним для цих держав є належність провідної ролі у формуванні державної оборонної політики, плануванні оборони міністру оборони і міністерству оборони. Міністри оборони несуть відповідальність за реалізацію оборонної політики держави. Безпосереднє планування застосування збройних сил для відсічі збройній агресії, ведення воєнних дій здійснюється генеральними штабами збройних сил держав. При цьому слід зазначити, що вирішальними в плануванні оборони є плани застосування збройних сил з відсічі збройній агресії, ведення воєнних дій, адже успіх у їх веденні є визначальним у здійсненні оборони держави загалом.

Для держав пострадянського простору (РФ, Білорусь, Казахстан тощо) запроваджене розроблення планів оборони. Найхарактернішим є приклад планування оборони в РФ. Так, міністерством оборони і генеральним штабом РФ за дорученням президента Росії був розроблений План оборони РФ на 2016–2020 рр., затверджений його указом, який набрав чинності з 1 січня 2016 р. Розробленню плану передувало затвердження Воєнної доктрини РФ та замислу оборони на п'ять років [7].

Зазначений план містить загрози безпеці держави, потенційні ризики та пов'язані з ними основні напрями діяльності федеральних органів із забезпечення безпеки та оборони РФ. План визначає перспективу подальшого розвитку обороноздатності держави, зокрема реалізацію державних програм озброєння (як відмічається, вперше вдалось узгодити всі програми (плани), пов'язані з обороною держави: озброєння, техніки, матеріальних засобів, мобілізації всіх 49 міністерств (відомств) держави).

План оборони РФ розроблений генеральним штабом збройних сил РФ з урахуванням «гібридного» характеру сучасних воєнних конфліктів. Він становить комплекс документів, основу яких складає стратегічний замисел і плани операцій, що проводяться збройними силами РФ на встановлених стратегічних напрямках оперативно-стратегічними командуваннями (ОСК – оперативно-стратегічне

об'єднання, яке охоплює оперативні об'єднання, з'єднання, військові частини видів, родів військ збройних сил, інших федеральних військових формувань та військ, дислокованих на території відповідного воєнного округу, крім ядерного компонента).

План оборони розроблений за участі міністерства оборони РФ (генеральний штаб збройних сил РФ інтегрований до структури міністерства оборони РФ, начальник генерального штабу є першим заступником міністра оборони РФ) із залученням міністерств і відомств федерального рівня.

У європейських державах з нейтральним статусом для забезпечення оборони розроблена відповідна законодавча база та нормативно-правові акти з урахуванням геополітичних і національних особливостей. Принцип нейтральності передбачає мирну направленість зовнішньої політики та опори в забезпеченні оборони на власні сили. Водночас передбачається широке міжнародне співробітництво в оборонній сфері, насамперед зі США та державами – членами НАТО і ЄС.

Модель організації оборони в більшості цих держав базується на принципах «тотальної оборони», тобто залучення до оборони всього військовозобов'язаного населення та всіх наявних ресурсів.

Планування оборони здійснюється шляхом розроблення відповідних планів застосування збройних сил, парамілітарних формувань, планів розвитку збройних сил, їх оснащення озброєнням, військовою технікою, забезпечення необхідними матеріально-технічними засобами. Провідна роль у формуванні державної оборонної політики, її реалізації належить міністру та міністерству оборони цих держав.

Останніми роками у вітчизняному науковому та експертному середовищі дедалі частіше йдеться про необхідність зміни підходу до розв'язання політичних і воєнних проблем у сфері оборони держави, розроблення системи планування оборони та цілісного документа, що забезпечило б об'єднання й синхронізацію існуючих планів, програм, ефективне використання коштів державного бюджету, швидкий перехід від стану мирного часу до стану війни тощо (В. К. Горovenko, О. І. Кузьмук, С. О. Кириченко, М. М. Пальчук, Ф. В. Саганюк, А. І. Семенченко, Р. І. Тимошенко, В. П. Тютюнник та ін.). Зокрема, у [8] автор розглядає необхідність запровадження в Україні планування оборони, підходи до розроблення плану оборони та наводить особливості його структури та опрацювання.

У [9] автори розглядають правову колізію між поняттями «оборонне планування» та «планування оборони», визначають необхідність розроблення плану оборони України і пропонують його структурну побудову. Разом з тим, у наведених публікаціях недостатньо визначені підходи до проведення планування оборони держави та розроблення плану оборони України як комплексного документа.

Проведений аналіз підходів до планування оборони показує, що забезпечення комплексного підходу планування оборони держави, на наш погляд, має здійснюватись у рамках державного стратегічного планування.

Державне стратегічне планування є функцією державного управління, що визначає цілі, завдання, напрями, пріоритети й комплекс заходів стосовно реалізації державної політики з розвитку держави в усіх сферах життєдіяльності, забезпечення національної безпеки, реалізації та захисту національних інтересів з урахуванням наявних ресурсів.

Результати державного стратегічного планування відображаються у відповідних нормативно-правових актах (доктринах, стратегіях, концепціях, програмах, планах тощо).

До державного стратегічного планування, серед інших, входить **стратегічне планування у сфері оборони держави**, основними складовими якого є: стратегічне планування в секторі безпеки та оборони України, оборонне планування, планування оборони, планування відсічі збройній агресії та мобілізаційне планування [4]. Тобто зазначені складові об'єднуються за цілями, завданнями й заходами у сфері оборони держави, як показано на *рисунку 1*.

Надалі доцільно коротко охарактеризувати вказані складові.

Стратегічне планування в секторі безпеки та оборони України

Стратегічне планування в секторі безпеки та оборони України як функція державного управління становить процес аналізу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на безпеку та оборону держави, встановлення форм і способів виконання ним визначених функцій і завдань та проведення заходів з реалізації державної політики у сфері безпеки та оборони, визначення цілей, напрямів і пріоритетів формування, підготовки й розвитку складових цього сектору й відображення їх у встановлених державних документах [10].

Стратегічне планування має функціонально поєднати діяльність суб'єктів сектору безпеки та оборони України, їхні можливості й ресурси у виконанні спільними зусиллями покладених функцій і завдань у сфері безпеки та оборони [11, 12].

Головною метою стратегічного планування в секторі безпеки та оборони України є забезпечення його сталого розвитку, визначення ефективних форм і способів застосування та досягнення спроможностей силами безпеки та оборони необхідних для ефективного виконання спільними зусиллями визначених функцій і завдань у сфері безпеки та оборони держави щодо надійного захисту її національних інтересів.

Важливою складовою стратегічного планування в секторі безпеки та оборони України є Комплексний огляд сектору безпеки і оборони, який охоплює проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного

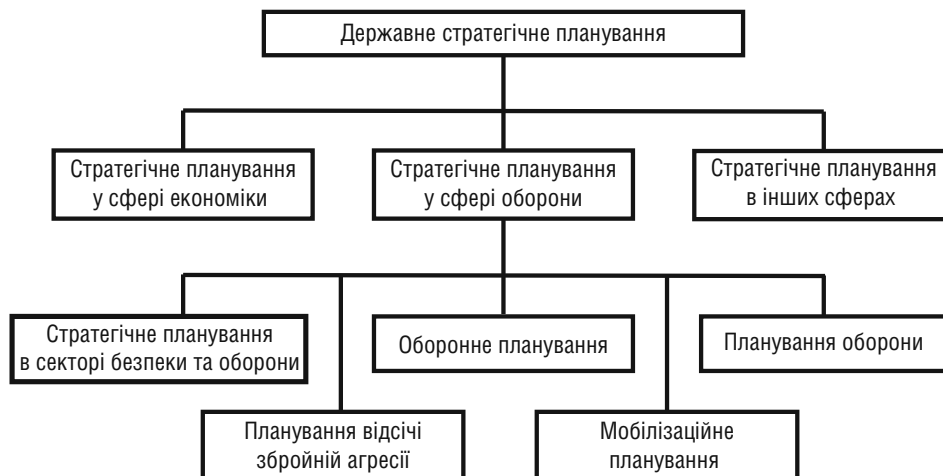


Рис. 1. Загальна схема державного стратегічного планування у сфері оборони

захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури [11].

Оборонне планування – складова системи державного стратегічного планування у сфері оборони, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їхніх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), раціонального управління державними ресурсами у сфері оборони з урахуванням загроз у військовій сфері та фінансово-економічних можливостей держави [13].

Результати оборонного планування відображаються в доктринах, стратегіях, концепціях, Стратегічному оборонному бюлетені, державних програмах, планах та інших документах.

Зміст оборонного планування є похідним від планування оборони, плану оборони, планування відсічі збройній агресії, мобілізаційного планування, визначених потреб для оборони держави.

Планування оборони – складова частина системи державного стратегічного планування у сфері оборони, що визначає цілі, завдання, напрями та комплекс політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів і дій суб'єктів забезпечення оборони держави щодо підготовки держави до оборони, її захисту в разі збройної агресії чи збройного конфлікту та частково відбудовного періоду.

Метою планування оборони є об'єднання зусиль і можливостей органів виконавчої влади, інших державних органів, ресурсів держави для забезпечення оборони України, збройного захисту її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та інших національних інтересів.

Основним документом, у якому відображаються результати планування оборони, є План оборони України.

Планування відсічі збройній агресії полягає в детальній розробці змісту і послідовності досягнення визначених цілей, виконанні завдань із забезпечення підготовки і здійснення відсічі збройній агресії проти України.

Питання відсічі збройній агресії відображаються в Стратегічному плані застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони.

Стратегічний план застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони – комплекс планувальних документів, які розробляються для забезпечення підготовки і здійснення відсічі збройній агресії проти України у визначеній системі їх застосування.

Розроблення здійснюється в органах військового управління.

Мобілізаційне планування – розроблення комплексу заходів, які здійснюються з метою планомірного переведення національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів сектору безпеки та оборони, підприємств, адміністративно-територіальних одиниць України на функціонування в умовах особливого періоду.

Мобілізаційний план – сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення заходів з мобілізації, задоволення потреб оборони держави, сил безпеки та оборони сектору безпеки та оборони, забезпечення функціонування національної економіки, єдиної державної системи цивільного захисту й системи забезпечення життєдіяльності населення в особливий період.

З урахуванням наявності певної параномії, тобто суперечностей у вітчизняному законодавстві, для єдиного розуміння понять наведені визначення рекомендується прийняти за основу для подальшої роботи над планом оборони України.

Переходячи до розгляду питання планування оборони, слід розглянути визначення поняття оборони. Як зазначено у [5], «оборона України – система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту» (рис. 2). Звичайно, що зазначену систему «заходів держави», потрібно поєднати єдиною метою та завданнями. Аналіз чинних стратегічних документів у сфері оборони показує, що здійснити таке поєднання необхідно розробленням відповідного документа. Таким документом має стати план оборони.

Слід зазначити, що після внесення змін до згаданого вище Закону України [5], відтепер на законодавчому рівні визначено, що являє собою цей план: «План оборони України – складова частина оборонного планування, що містить сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту» (абзац третій статті 1).

Доцільно зауважити, що в наведеному визначенні плану оборони України (далі – План оборони) виявилася неточність щодо його належності до оборонного планування. З наведеної системи стратегічного планування у сфері оборони держави стає зрозумілим, що План оборони належить до планування оборони держави.

Як показує проведене дослідження, План оборони є документом, що має об'єднати за цілями, завданнями і заходами інші види планування в системі стратегічного планування у сфері оборони держави.

Крім того, змінами до згаданого Закону врегульовані також питання щодо розроблення плану оборони України: «Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує структуру плану оборони України... Порядок розроблення плану оборони України визначається Кабінетом Міністрів України» (абзац третій статті 2).

Виходячи із цього положення, Президент України своїм Указом [14] визначив структуру Плану оборони. До нього як «сукупності документів» входять плани, інші документи з підготовки держави до оборони та її захисту в разі збройної агресії проти України.

Розроблення Плану оборони становить процес планування змісту і послідовності досягнення визначених цілей оборони, виконання основних завдань (за основними напрямками), установлення комплексу воєнних, невоєнних і спеціальних заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони із зазначенням конкретних заходів, їх виконавців та строків реалізації.

Під час розроблення Плану оборони необхідно керуватися положеннями Конституції, законодавства України та інших нормативно-правових актів у сфері оборони держави. Зокрема, розроблення плану оборони України має здійснюватися на підставі Указу Президента України [14], постанови Кабінету Міністрів України [15], Положення про Міжвідомчу робочу групу з питань розроблення проекту плану оборони України, затвердженого зазначеною постановою, постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок розроблення плану оборони України» (проект постанови перебуває на розгляді Уряду). Крім зазначеного, на наш погляд, має бути видано наказ Міністерства оборони України «Про організацію розроблення плану оборони України», в якому доцільно встановити організаційні засади розроблення Плану

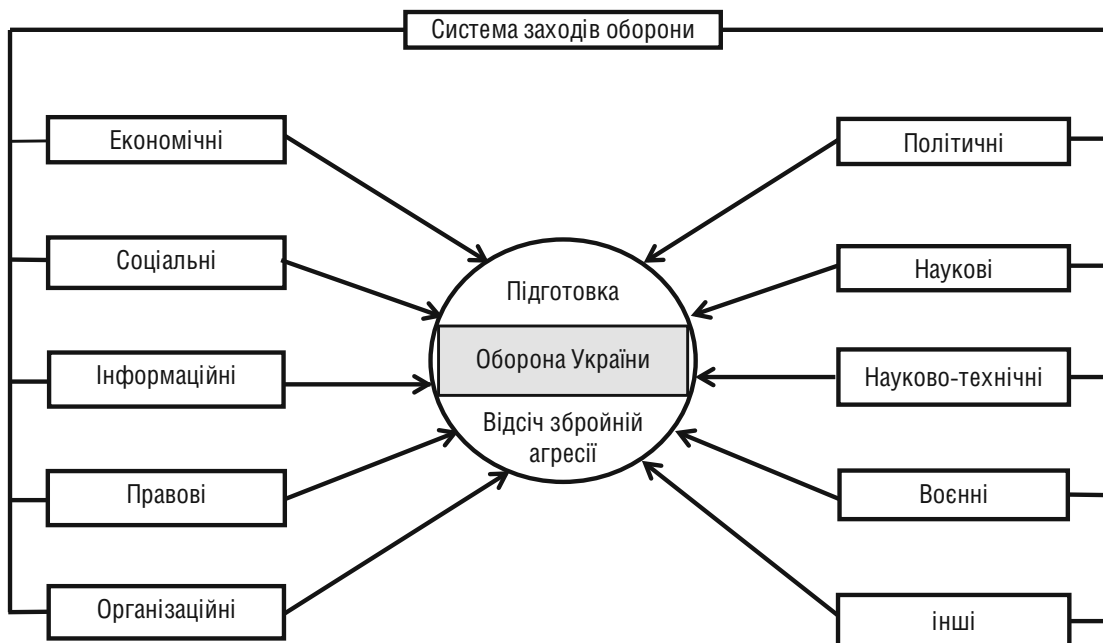


Рис. 2. Узагальнена структурна схема системи заходів з оборони держави

оборони та його затвердження за участі встановлених суб'єктів планування.

Слід вважати доцільним рішення Президента України покласти організацію розроблення Плану оборони на Міністерство оборони України. Адже відповідно до [13] Міністерство оборони України є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період» та є «центральним органом виконавчої влади, що забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони» [5].

На виконання даного рішення Кабінет Міністрів України утворив міжвідомчу робочу групу (МРГ) для забезпечення здійснення його повноважень з питань планування функціонування державних органів під час збройного захисту держави [15]. До її складу ввійшли керівники міністерств (відомств), визначені суб'єктами планування.

На підставі аналізу досвіду проведення Комплексного огляду сектору безпеки і оборони України, оборонного планування в Міністерстві оборони України, розроблення стратегічних документів у сфері оборони пропонується такий порядок розроблення Плану оборони.

Під час планування оборони МРГ установлює порядок роботи з розроблення Плану оборони, проводить підготовку пропозицій щодо змісту складових плану оборони України, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час розроблення складових плану оборони України та здійснює інші повноваження. Міжвідомчою робочою групою також установлюються вимоги до змісту та єдині форми планів, інших документів – складових Плану оборони, за якими суб'єкти планування їх розробляють та оформлюють. Загальна схема порядку розроблення Плану оборони наведена на *рисунку 3*.

Важливо наголосити, що кожний з планів – складових Плану оборони також є документом, який охоплює певну сферу (галузь), а отже, містить комплекс заходів для виконання завдань оборони спільними зусиллями. Тому для безпосереднього розроблення планів та інших документів – складових Плану оборони доцільно в кожному суб'єкті планування рішенням його керівника сформувати робочі групи (РГ). Зазначені РГ також є комплексними і мають містити представників суб'єктів планування, відповідальних за розроблення визначених планів, та співвиконавців, які беруть участь у плануванні та виконанні визначених заходів.

Окремо слід констатувати, що в центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, як зазначено вище, на сьогодні відсутні структурні підрозділи, які не лише їх розроблятимуть, а в подальшому проводитимуть роботу з розробленими планами, іншими документами – складовими Плану оборони. Відсутній такий підрозділ і в Міністерстві оборони України.

За результатами вивчення зазначеної проблеми, пропонується в Міністерстві оборони України завдання щодо зберігання, уточнення Плану оборони покласти на Департамент воєнної політики та стратегічного планування, в якому додатково створити відповідний структурний підрозділ. До такого підрозділу потрібно залучити фахівців з відповідним рівнем освіти, навичок і досвіду.

На наш погляд, зазначений структурний підрозділ, як і департамент, має здійснювати координацію роботи структурних підрозділів суб'єктів планування щодо зберігання, уточнення планів, інших документів – складових Плану оборони, а також готувати потрібні матеріали, документи для проведення навчань (тренувань).

Під час планування доцільно надати повноваження МРГ за потреби розробляти додаткові плани чи інші документи – складові Плану оборони.

Відпрацювання Плану оборони доцільно розпочати з оцінювання безпекового середовища визначеними суб'єктами планування.

Під час оцінювання безпекового середовища проводиться:

- оцінювання воєнно-політичної обстановки (ВПО) та визначення актуальних зовнішніх загроз у воєнній сфері;
- оцінювання воєнно-стратегічної обстановки (ВСО);
- визначення сценаріїв мобілізації, оборони України, застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони для відсічі збройній агресії проти України, організації територіальної оборони тощо;
- аналіз стану забезпеченості Збройних Сил України, інших складових сил оборони необхідними озброєнням, військовою технікою, запасами матеріально-технічних засобів та визначення потреб сил оборони;
- оцінювання внутрішньополітичної обстановки, безпеки держкордону та державної безпеки;
- установлення внутрішніх загроз у зазначених сферах під час оборони держави;
- визначення сценаріїв забезпечення внутрішньополітичної стабільності, надійної охорони, захисту та оборони держкордону й державної безпеки в умовах особливого періоду;
- оцінювання обстановки в інформаційній сфері;
- визначення сценаріїв забезпечення інформаційної безпеки під час оборони держави;
- моделювання умов ведення оборони, висновки.

У процесі оцінювання ВПО й визначення актуальних зовнішніх загроз у воєнній сфері визначені виконавці та співвиконавці розробляють необхідні матеріали і проводять оцінювання факторів, які дають змогу встановити актуальні воєнні загрози для України. При цьому враховуються вимоги законодавства, використовуються матеріали оборонного огляду 2019 року, положення Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України тощо. У результаті оцінювання воєнно-політичної обстановки мають бути встановлені актуальні воєнні загрози для України.

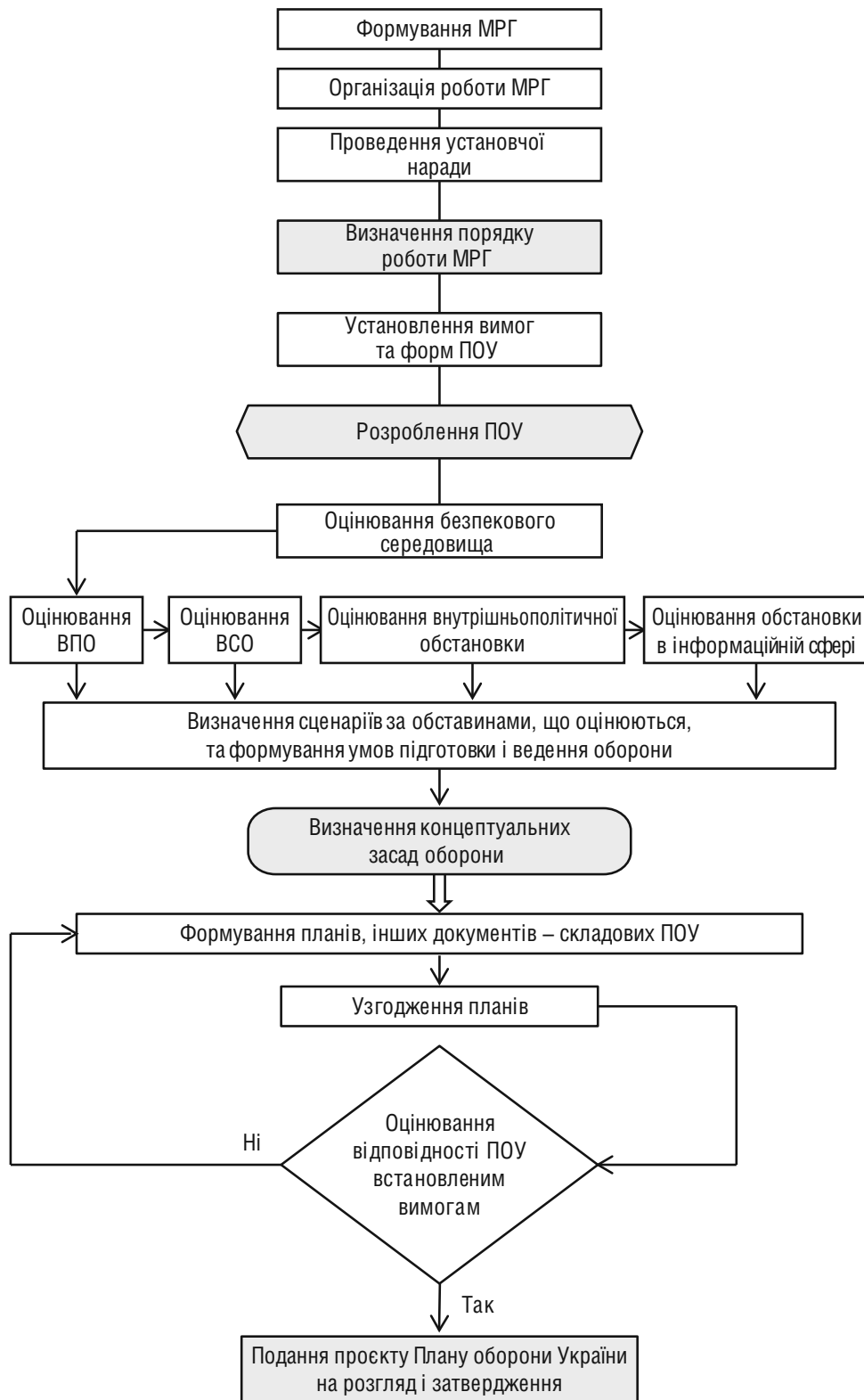


Рис. 3. Загальна схема порядку розроблення ПОУ

Під час оцінювання воєнно-стратегічної обстановки доцільно оцінити:

- стан і можливості збройних сил противника, ймовірні цілі, завдання і строки збройної агресії, сценарії, форми і способи її здійснення тощо;
- стан і можливості своїх збройних сил, сценарії здійснення оборони держави та відсічі збройній агресії, форми і способи застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони тощо; оцінюються також інші воєнні фактори.

За результатами оцінювання ВСО Міністерством оборони, Генеральним штабом Збройних Сил України визначаються сценарії мобілізації держави, мобілізації та застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони для відсічі збройній агресії проти України, організації територіальної оборони тощо.

Проводиться аналіз стану забезпеченості оборони, Збройних Сил України, інших складових сил оборони необхідними озброєнням, військовою технікою, запасами матеріально-технічних, медичних та інших засобів і визначення потреб сил оборони.

Ураховуючи «гібридність» сучасних воєнних конфліктів доцільно, на наш погляд, провести оцінювання внутрішніх загроз.

Оцінювання внутрішніх загроз під час оборони держави має охоплювати оцінювання внутрішньополітичної обстановки, безпеки держкордону та державної безпеки, встановлення загроз у зазначених сферах під час оборони держави та визначення сценаріїв забезпечення внутрішньополітичної стабільності, надійної охорони, захисту та оборони держкордону і державної безпеки в умовах кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, та особливого періоду.

Необхідно також проводити оцінювання обстановки в інформаційній сфері за всіма її складовими (інформаційним, негативним інформаційно-психологічним впливом на населення та сили оборони, брехливою пропагандою, кібернетичним впливом тощо). На підставі цієї оцінки визначаються основні напрями та сценарії забезпечення інформаційної безпеки під час підготовки та ведення оборони держави.

Важливим є врахування суб'єктами планування особливостей умов, у яких має здійснюватися планування оборони. До основних з них можна віднести: збройну агресію Російської Федерації проти України, що триває на сході країни; тимчасову окупацію Росією частини території нашої держави; дію особливого періоду в Україні; операцію Об'єднаних сил, яка проводиться в Донецькій та Луганській областях.

До того ж, не можна виключати ймовірність виникнення спровокованої РФ внутрішньополітичної кризи в деяких інших регіонах України [16].

За результатами оцінювання безпекового середовища відпрацьовуються сценарії реалізації воєнних загроз, мобілізації держави, мобілізації та застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони для відсічі

збройній агресії проти України, організації територіальної оборони тощо та проводиться моделювання умов ведення оборони.

Під час моделювання умов ведення оборони визначаються наслідки застосування агресором авіаційно-ракетної зброї, руйнувань об'єктів державної, військової інфраструктури, критичних об'єктів енергетики, життєзабезпечення населення, комунікацій тощо. Установлюються наслідки операцій угруповань сухопутних військ агресора із застосуванням сил загального призначення та Сил спеціальних операцій і ПДВ, а також ВМФ. Визначаються ймовірні результати застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони для оборони України, можливий стан внутрішньополітичної та інформаційної безпеки під час ведення оборони тощо.

За результатами оцінювання безпекового середовища та моделювання умов ведення оборони формуються висновки. У висновках робиться остаточний логічний підсумок за результатами оцінювання безпекового середовища та моделювання умов ведення оборони та визначаються основні напрями діяльності центральних органів виконавчої влади, інших державних органів із забезпечення оборони України.

Виходячи з оцінки безпекового середовища та моделювання умов ведення оборони суб'єктами планування визначаються узагальнені потреби оборони, Збройних Сил України, інших складових сил оборони в озброєнні, військовій техніці, запасах матеріально-технічних, медичних та інших засобах і ресурсах. Розробляються плани виробництва, постачання і закупівлі видів та обсягів продукції, робіт і послуг, необхідних для задоволення потреб Збройних Сил України, інших складових сил оборони, розраховуються обсяги фінансових ресурсів для виробництва, постачання та закупівлі визначених видів та обсягів продукції, робіт і послуг.

Базуючись на оцінці безпекового середовища, визначення узагальнених потреб для оборони держави, Збройних Сил України, інших складових сил оборони в озброєнні, військовій техніці, запасах матеріально-технічних, медичних та інших засобах і ресурсах опрацьовуються Концептуальні засади оборони держави як загальні погляди на підготовку і ведення оборони України під час її підготовки, в разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України у воєнній сфері (загрозливий період), під час здійснення оборони і відсічі збройній агресії проти України та частково – у відбудовний період.

За отриманими результатами проведеної роботи суб'єктами планування розпочинається безпосереднє розроблення визначених планів, інших документів – складових Плану оборони з визначення цілей та основних завдань (напрямів діяльності) оборони держави.

Надалі суб'єктами планування проводиться визначення комплексу воєнних, невоєнних і спеціальних заходів оборони держави, строків виконання, співвиконавців та їх сил, засобів і ресурсів для проведення цих

заходів. Здійснюється формування планів, інших документів – складових Плану оборони.

Під час формування планів, інших документів відображаються питання організації взаємодії між виконавцями і співвиконавцями, а також управління і забезпечення.

Отже, протягом опрацювання Плану оборони буде визначений комплекс воєнних, невоєнних і спеціальних заходів з оборони держави кожним суб'єктом планування у відповідній сфері (галузі), що до нього належить.

За час опрацювання серед суб'єктів планування оборони держави проводиться узгодження планів, інших документів – складових Плану оборони. Після завершення їх розроблення проводиться остаточне узгодження та підписання відповідними посадовими особами розроблених планів, інших документів – складових плану оборони України в МРГ.

У подальшому МРГ проводить підготовку планів, інших документів – складових Плану оборони для подання до Кабінету Міністрів України та подальшого розгляду й затвердження Президентом України.

Висновки

В умовах збройної агресії РФ планування оборони України потребує інших рішень у рамках стратегічного планування у сфері оборони держави, що має забезпечити комплексний підхід до підготовки і здійснення оборони.

Основним документом, який забезпечує комплексний підхід до планування оборони держави, є План оборони. План оборони являє собою сукупністю документів, які визначають комплекс заходів, зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення в політичній, економічній, соціальній, воєнній, науковій, науково-технічній, інформаційній, правовій, організаційній, інших сферах (галузях) держави щодо її підготовки до збройного захисту та захист у разі збройної агресії. Він має об'єднати зусилля й можливості органів виконавчої влади, інших державних органів, ресурси держави для забезпечення оборони України, збройного захисту її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та інших національних інтересів.

План оборони повинен бути реальним з урахуванням потреб оборони та фінансово-економічних і ресурсних можливостей держави.

Міністерство оборони України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та в особливий період, та як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, має безпосередньо організовувати розроблення Плану оборони.

Рекомендований порядок може бути покладений в основу діяльності МРГ з опрацювання Плану оборони, а його розроблення дасть змогу визначити комплекс

воєнних, невоєнних і спеціальних заходів з оборони держави кожним суб'єктом планування у відповідній сфері (галузі), що до нього належить.

У суб'єктах планування оборони необхідно створити структурні підрозділи для подальшої роботи з розробленими планами оборони, іншими документами – складовими Плану оборони, їх уточнення, зберігання та підготовки і проведення навчань (тренувань) з відповідними органами та посадовими особами.

Перелік літератури

1. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України № 2268-VIII від 18 січня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.
2. Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави : Закон України № 133-IX від 20 вересня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-20#Text>.
3. Володимир Зеленський: Пріоритет – потужна боєздатна армія [Електронний ресурс] // Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-prioritet-potuzhna-boyezdatna-armiya-57085>.
4. Тимошенко Р. І. Проблеми вдосконалення планування оборони України / Р. І. Тимошенко, М. М. Лобко // Наука і оборона. – 2018. – № 1. – С. 11–17.
5. Про оборону України : Закон України № 1932-XII від 6 грудня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
6. Про Збройні Сили України : Закон України № 1934-XII від 6 грудня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>.
7. Путин ввел в действие план обороны РФ на 2016–2020 годы [Електронний ресурс] // Інтерфакс. – Режим доступу : <https://www.interfax.ru/russia/479673>.
8. Горовенко В. К. План оборони України: у зоні особливої уваги [Електронний ресурс] // Оборонно-промисловий кур'єр. – Режим доступу : <http://orpk.com.ua/план-оборони-україни-у-зоні-особливої/>.
9. Тютюнник В. План оборони України: проблеми та рекомендації щодо визначення структури цього нового документа / В. Тютюнник, М. Лобко // Виклики та ризики. Безпековий огляд ЦДАКР. – 2019. – № 19 (130). – С. 10–21.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України № 92/2016 від 14 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text>.
11. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко, А. К. Павліковський; за ред. Р. І. Тимошенка. – К. : Майстер книг, 2016. – 248 с.
12. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика / [Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко та ін.]. – К. : Академпрес, 2017. – 180 с.

13. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

14. Про структуру плану оборони України : Указ Президента України № 61/2020 від 3 березня 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61/2020#Text>.

15. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань розроблення проекту плану оборони України : постанова Кабінету Міністрів України № 209 від 3 березня 2020 р. [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2020-п#Text>.

16. Тютюнник В. П. Рекомендації щодо першочергових кроків Президента України у сфері оборонної реформи та розвитку Збройних Сил України [Електронний ресурс] / В. П. Тютюнник, В. К. Горовенко ; НІСД ; відділ воєнної та воєно-економічної політики. – 19 с. – Режим доступу : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-06/Рекомендації_щодо_першочергових_кроків_Президента_України_у_сфері_оборонної_реформи_та_розвитку_ЗСУ.pdf.