

DOI 10.33099/2618-1614-2021-15-2-3-7

УДК 355.02(477)

В. М. Телелим,

доктор військових наук, професор, професор кафедри стратегії національної безпеки та оборони, Національний університет оборони України імені Івана Черняховського,

В. І. Єфіменко,

старший викладач кафедри стратегії національної безпеки та оборони, Національний університет оборони України імені Івана Черняховського,

П. А. Мінєєв,

провідний науковий співробітник кафедри стратегії національної безпеки та оборони, Національний університет оборони України імені Івана Черняховського

До питання розробки та імплементації плану оборони України

У статті розглянуто деякі історичні аспекти надання питанням планування у сфері оборони системного характеру. Проаналізовано проблеми планування оборони України, зокрема незабезпеченість нормативно-правової бази щодо державного регулювання питань стратегічного планування як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях, відсутність у законодавчих документах деяких важливих визначень та наявність некоректних (помилкових) положень. Запропоновано шляхи вдосконалення системи державного стратегічного планування. Визначено пропозиції щодо приведення строків планування у відповідність до термінів каденції Президента України, надання розширених повноважень Міністерству оборони України, порядку затвердження документів плану оборони України.

Ключові слова: планування оборони, план оборони України, система державного стратегічного планування.

Постановка проблеми. У вересні 2019 р. Верховною Радою України були внесені зміни до Закону України «Про оборону України» [1], згідно з якими були визначені поняття «План оборони України» (далі – План оборони), а також відповідальні за визначення його структури та порядок розроблення. Упродовж 2020 р. Міністерство оборони України, яке Кабінетом Міністрів України було визначене відповідальним за розробку Плану оборони, здійснило комплекс заходів з організації виконання цього складного завдання. Зокрема, була створена Міжвідомча робоча група, розроблена структура Плану оборони, підготовлена і проведена стратегічна командно-штабна воєнна гра з метою відпрацювання найскладніших документів, організована низка нарад з фахівцями різних органів державної влади, відпрацьований графік розробки.

Однак практична реалізація розробки Плану оборони виявила певну неготовність окремих міністерств до виконання в установлені терміни визначених документів. Однією з причин такого стану розроблення Плану оборони сьогодні є відсутність цілісної системи державного стратегічного планування. Це, у свою чергу, зумовлює відсутність єдиного підходу до планування, неузгодженість різних планових документів, невизначеність статусу деяких стратегічних документів, відсутність відповідальності за прийняття неефективних управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукову роботу в галузі теорії стратегічного планування та управління ведуть багато фахівців, при цьому не лише тісно пов'язані із сектором безпеки та оборони (В. М. Телелим [2], А. М. Сиротенко [3], О. Ф. Сальникова [4], В. К. Горovenko [5], Р. І. Тимошенко [6]), а й учені, дослідження яких більше спрямовані на державну економічну сферу.

Попри значну кількість наукових публікацій, пов'язаних з дослідженням стратегічного планування та управління, питання створення реально функціонуючої державної системи в цій галузі залишаються невирішеними.

Чинні в Україні документи планування в секторі безпеки та оборони, структури оборонного планування, планування застосування сил оборони сьогодні не складаються в єдину систему державного стратегічного планування, їхня ієрархія та хронологічна послідовність розроблення на законодавчому рівні не визначені.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби надати питанням планування у сфері оборони системний характер були зроблені з упродовженням на початку 2000-х рр. у діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань процедур оборонного планування. Зокрема, був розроблений і у 2004 р. набув чинності Закон України «Про організацію оборонного планування», у Міністерстві оборони України 21 грудня 2006 р. був виданий наказ № 749 «Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України».

У зазначеному Положенні наводилися визначення стратегічного планування, його сутність, складові, принципи, об'єкти, суб'єкти, терміни, організація та багато інших важливих дефініцій процесу планування.

Однак проблема полягала в тому, що питання стратегічного планування були сформульовані у відомчому документі (згаданому наказі Міністерства оборони України) та були обов'язковими для виконання лише в Міністерстві оборони і Збройних Силах України.

Водночас питання оборонного планування були законодавчо закріплені в Законі України «Про організацію оборонного планування», що спричинило певний дисбаланс в управлінській діяльності держави, коли лише одна складова загального процесу (оборонне планування) регламентувалася, а сам процес (стратегічне планування) залишався фактично некерованим.

Про це згадувалось у статті В. М. Телелима, Ю. В. Пунди, П. А. Мінеєва [2]. Зокрема, в ній підкреслювалася відсутність у питаннях планування у сфері оборони чіткої системи управлінської діяльності, збалансованого, синхронізованого процесу з дотриманням логічної послідовності розроблення документів, існування невідповідності в питаннях термінології, зверталась увага на випадки затвердження головою держави відомчих документів стосовно розвитку окремих силових структур ще до завершення оборонного огляду й видання Стратегічного оборонного бюлетеня.

Надання більшої системності процесам стратегічного планування в масштабах держави активно розпочалося з початком відбиття збройної агресії РФ та ведення проти України гібридної війни.

Упродовж 2015–2016 рр. у державі вперше в логічній послідовності були розроблені й уведені в дію Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони, Стратегічний оборонний бюлетень, у 2017 р. була затверджена Державна програма розвитку Збройних Сил України.

Вагомим кроком уперед у площині вдосконалення питань стратегічного планування стали Закони України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [7], «Про національну безпеку України» [8], зміни до Закону України «Про оборону України» [1], згідно з якими Росія визнається агресором (що необхідно Україні для обґрунтування міжнародно-правових наслідків російської агресії), війна нарешті названа війною, встановлено, що сектор безпеки та оборони України складається не лише із сил безпеки та сил оборони, а й охоплює ще оборонно-промисловий комплекс, а також громадян та громадські об'єднання, котрі добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки, з'ясоване поняття План оборони та порядок його розроблення.

Окремим розділом у Законі України «Про національну безпеку України» визначені питання планування у сферах національної безпеки та оборони. Зокрема, сформульована

мета планування в зазначених сферах, принципи, строки, документи планування та відповідальні за їх розроблення, вперше на законодавчому рівні встановлено, що Стратегія національної безпеки України опрацьовується протягом шести місяців після вступу на пост Президента України, розкрито питання державного оборонного замовлення, фінансового забезпечення сектору безпеки та оборони.

У Збройних Силах України наприкінці 2020 р. введено в дію Доктрину «Об'єднане планування» [9], яка повинна сприяти координації та узгодженню заходів усіх видів планування, створенню в органах військового управління Збройних Сил України всіх рівнів єдиних підходів до процедур об'єданого планування в загальній системі застосування сил оборони держави.

Утім, попри проведені заходи, слід визнати, що нормативно-правова база з питань державного стратегічного планування не повною мірою забезпечує врегулювання питань як на законодавчому, так і на виконавчому рівнях. Наприклад, згадана Доктрина «Об'єднане планування» призначена для використання в діяльності лише службових осіб Міністерства оборони України, Апарату Головнокомандувача Збройних Сил України, Генерального штабу Збройних Сил України, органів військового управління Збройних Сил України стратегічного та оперативного рівнів. Що стосується органів управління інших складових сил оборони, то застосування положень цього документа не є обов'язковим, ця Доктрина є лише «прийнятною як посилання», та аж ніяк не зобов'язує органи державної влади, які не входять до сил оборони і взагалі до сектору безпеки та оборони, дотримуватися положень Доктрини.

Аналіз головних законодавчих документів державного рівня в зазначеній галузі (Законів України «Про оборону України», «Про національну безпеку України») показує, що, наприклад, такі поняття, як «планування у сфері національної безпеки», «державне стратегічне планування», «об'єднане планування», між собою практично не пов'язуються, хоча за змістом дуже тісно перетинаються, що призводить до неоднозначного тлумачення.

Так, у Законі України «Про оборону України» визначено: «**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» [1].

Між тим, саме оборонне планування (головною метою якого є визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони) відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України» є складовою системи державного стратегічного планування [8].

У Доктрині «Об'єднане планування» наголошується, що планування оборони держави є складовою системи державного стратегічного планування: «**Планування оборони держави** – складова частина системи державного

стратегічного планування, що визначає мету, завдання та порядок дій суб'єктів забезпечення оборони держави, а також розподіл відповідних ресурсів при загрозі застосування воєнної сили, у разі збройної агресії або збройного конфлікту» [9].

Таким чином, виявляється, що двома складовими системи державного стратегічного планування є оборонне планування (Закон України «Про національну безпеку України») та планування оборони держави (Доктрина «Об'єднане планування»), при цьому в обох має бути План оборони, що з погляду коректності зазначеного викликає величезний сумнів (хоча Доктрина «Об'єднане планування» чомусь прямо і не вказує, що План оборони мусить бути складовою планування оборони) (рис. 1).

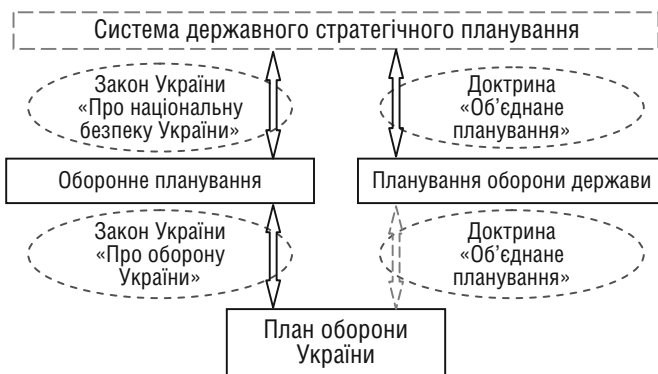


Рис. 1. Некоректності визначень стосовно Плану оборони України

Відповідно, некоректність чинного на сьогодні визначення в Законі України «Про оборону України», в якому план оборони України визначається як складова оборонного планування, стає очевидною.

Водночас, на нашу думку, заради справедливості варто зазначити, що на сьогодні визначення системи державного стратегічного планування в законодавчій базі України немає, тож які ще складові входять або можуть входити до цієї системи, не зрозуміло, у зв'язку із чим можна робити лише припущення.

Крім того, в Доктрині «Об'єднане планування» формулювання планування оборони держави як таке, що «визначає ... завдання та порядок дій суб'єктів забезпечення оборони держави», можна тлумачити так, що до них (суб'єктів) належать лише ті, які забезпечують оборону [9], а не безпосередньо її здійснюють, що звучує зміст плану оборони до комплексу планів підтримки та забезпечення, фактично виключаючи із цього комплексу плани саме воєнних заходів. І це підтверджується, якщо проаналізувати існуючий склад комплексу планів, котрі входять до плану оборони України: серед них немає жодного, який би регламентував заходи безпосередньо відсічі збройній агресії.

Зазначене викликає, на наш погляд, помилкове (чи принаймні дискусійне) визначення планування оборони

як окремої складової стратегічного планування у сфері оборони, рівнозначної таким видам планування, як планування відсічі збройній агресії, оборонне планування, мобілізаційне планування [3].

Між тим, аналіз визначень «оборона України» та «план оборони України» показує, що категорія «планування оборони» за змістом набагато ширша порівняно з переліченими вище видам планування і якраз вона складається з багатьох видів планування, серед яких, зокрема, планування відсічі збройній агресії, оборонне планування, мобілізаційне планування.

Це досить легко з'ясувати, якщо проаналізувати, які ж документи повинні визначати зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки виконання воєнних заходів щодо підготовки до збройного захисту й захист країни в разі збройної агресії чи збройного конфлікту. Очевидно, що передусім це документи стратегічного планування застосування сил оборони (завчасного та безпосереднього), оборонного планування (розвиток і набуття спроможностей сил оборони), мобілізаційного планування (в частині підготовки сил оборони та їх переведення на організацію та штати воєнного часу).

Проте на сьогодні в переліку документів [9], що входять до комплексу плану оборони України, взагалі відсутні навіть згадки про плани, які регламентують саме воєнні заходи. Тож виходить, що планування оборони представляється як окремий вид планування разом з іншими, серед яких є планування відсічі збройній агресії, оборонне планування. При цьому План оборони виглядає лише як комплекс планів забезпечення та підтримки.

На думку авторів статті, загальна система планування оборони (рис. 2) повинна не лише об'єднувати всі види планувань підготовки держави до відсічі збройній агресії та безпосередньо її відбиття, а й установлювати зв'язок між документами, а також принципову хронологічну послідовність їх відпрацювання.

Можна стверджувати, що в такому разі система планування оборони означатиме систему державного стратегічного планування у сфері оборони або систему об'єднаного планування, що й залишається лише закріпити на законодавчому рівні.

У принципі до аналогічної думки схиляються автори статті «Актуальні проблеми планування оборони України: комплексний підхід» у журналі «Наука і оборона» (2020, № 1): «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» [3].

На наш погляд, перше, що треба зробити у плані вдосконалення законодавчої бази, – це підготувати Закон України «Про організацію державного стратегічного планування», в якому визначити сутність цього планування, його складові, зв'язок між ними, об'єкти та суб'єкти планування, види планування за строками, документи планування та терміни їх розробки.

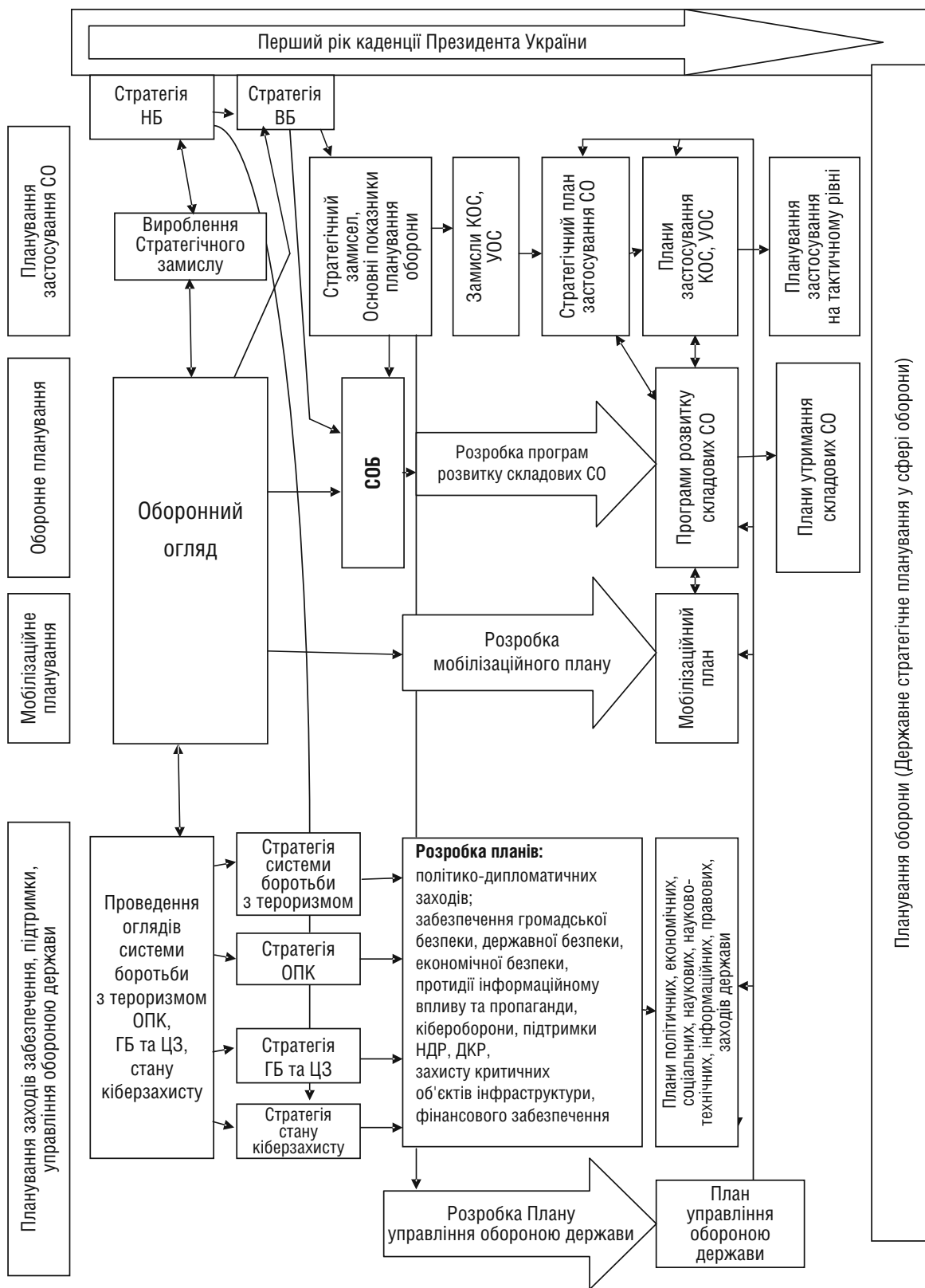


Рис. 2. Загальна система планування оборони

При цьому воєнні заходи планування оборони, особливо заходи стратегічного планування застосування сил оборони, повинні бути визначальними серед інших, оскільки саме вони вирішують долю країни в процесі збройного протистояння з ворогом. Саме на основі стратегічного замислу застосування сил оборони готуються стрижневі дані для Основних показників планування оборони держави: висновки з оцінки воєнно-політичної обстановки довкола України; сценарії застосування сил оборони в кризових ситуаціях воєнного характеру, збройному конфлікті та під час відсічі збройній агресії із зазначенням держав – потенційних противників; загальні кількісні показники чисельності військ (сил); показники розрахункових потреб тощо.

Дуже важливою видається також остаточно прив'язка строків планування до термінів каденції Президента України з огляду на те, що він за статусом є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

На сьогодні строки опрацювання регламентуються лише для Стратегії національної безпеки України, яка розробляється протягом шести місяців після вступу на пост Президента України. Вважаємо за доцільне визначити загальну тривалість відпрацювання всіх документів Плану оборони терміном не більше одного року з тим, щоб більша частина припадала на виконавчу фазу, яка тривала би протягом чотирьох років. Із цього випливає, що термін розроблення Стратегії національної безпеки України було б раціонально скоротити до двох-трьох місяців, зменшити (й офіційно визначити) також тривалість розроблення інших концептуальних документів, передбачити їх опрацювання в режимі паралельної роботи, відвести основну частину на розробку відомчих програм і планів і ретельне узгодження.

З метою впорядкування процесу планування оборони держави варто **поширити повноваження Міністерства оборони України**. Наприклад, у статті 10 Закону України «Про оборону України» доцільно зазначити, що Міністерство оборони України є **головним органом з планування оборони держави (залишаючи при цьому Генеральний штаб Збройних Сил України головним військовим органом з планування оборони держави)**. Природним кроком виглядатиме факт надання Міністерству оборони України відповідних повноважень, згідно з якими інші центральні органи виконавчої влади будуть зобов'язані виконувати завдання головного органу з планування оборони держави. З метою впорядкування процесу зазначеного планування доцільним виглядає **розроблення документа на кшталт Табеля термінових донесень**, що дасть можливість Міністерству оборони України чіткіше відстежувати й контролювати стан справ у всіх сферах оборони держави.

Треба чітко усвідомити, що розроблення планувальних документів – це лише частка величезної роботи з усього процесу планування оборони держави, яка повинна здійснюватися постійно. Дуже велике значення мають організація постійного контролю за виконанням усього комплексу відомчих планів, регулярне їх узго-

дження та перевірка відповідності завданням усебічного забезпечення застосування сил оборони України, систематичне їх уточнення й оновлення за необхідності, підготовка відповідних фахівців, які працюють із цих питань, на постійній основі.

Постає ще одне запитання: якщо План оборони – це комплекс документів, то, власне кажучи, яким чином він має затверджуватися Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України? Як вводиться у дію?

На наш погляд, кращим варіантом виглядає затвердження Президентом України – Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України Плану управління обороною держави – документа, який регламентує всі питання керівництва найскладнішими процесами підготовки та відсічі збройній агресії, а також символізує закінчення фази планування оборони. Введення в дію Плану оборони доцільно здійснювати шляхом затвердження його Указом Президента України.

Перелік літератури

1. Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави [Електронний ресурс]: Закон України № 133-IX від 20 вересня 2019 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-20#n2>.
2. *Телелім В. М.* До питання організації стратегічного планування у сфері оборони / В. М. Телелім, Ю. В. Пунда, П. А. Мінеєв // Наука і оборона. – 2015. – № 3–4. – С. 40–44.
3. Актуальні проблеми планування оборони: комплексний підхід [Електронний ресурс] / А. М. Сиротенко, П. В. Щипанський, А. К. Павліковський, М. М. Лобко // Наука і оборона. – 2020. – № 1. – С. 3–12. – Режим доступу: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2020-10-1-3-12>.
4. Аналіз військових аспектів гібридної війни: їх зміст та уроки протидії [Електронний ресурс] / О. Ф. Сальникова, В. С. Корендович, С. І. Антоненко, П. А. Мінеєв // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. – 2018. – № 2 (32). – С. 111–118. – Режим доступу: <https://doi.org/10.33099/2311-7249/2018-32-2-111-118>.
5. *Горовенко В. К.* План оборони України: у зоні особливої уваги [Електронний ресурс] / В. К. Горовенко // Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. – Режим доступу: <https://cacds.org.ua/?p=8121>.
6. *Тимошенко Р. І.* Проблеми вдосконалення планування оборони України [Електронний ресурс] / Р. І. Тимошенко, М. М. Лобко // Наука і оборона. – 2018. – № 1. – С. 11–17. – Режим доступу: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-2-1-11-17>.
7. 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. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>.
8. Про національну безпеку України [Електронний ресурс]: Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
9. Про затвердження доктрини «Об'єднане планування»: наказ Головнокомандувача збройних Сил України № 225 від 22 грудня 2020 р.