

DOI 10.33099/2618-1614-2023-22-2-3-7

УДК 355.02

П. М. Крикун,*головний консультант відділу воєнної політики центру безпекових досліджень, Національний інститут стратегічних досліджень,***В. І. Павленко,***кандидат військових наук, завідувач відділу воєнної політики центру безпекових досліджень, Національний інститут стратегічних досліджень,***В. С. Корендович,***кандидат технічних наук, доцент, професор кафедри оборонного менеджменту, Національний університет оборони України,***С. А. Ясенко,***кандидат технічних наук, доцент кафедри оборонного менеджменту, Національний університет оборони України, підполковник*

Оборонне планування в умовах правового режиму воєнного стану. Особливості та напрями вдосконалення

У статті розглянуто результати аналізу стану та проблем здійснення оборонного планування в мирний час та в умовах воєнного стану в Україні. За його результатами окреслено основні напрями вдосконалення системи планування з урахуванням особливостей його реалізації в умовах воєнного стану в забезпеченні обороноздатності держави.

Ключові слова: оборонне планування в Україні, сили оборони, оборонне планування в умовах правового режиму воєнного стану, архітектура міністерства оборони.

Постановка проблеми. Сили оборони України в умовах повномасштабної збройної агресії Росії попри ведення активних бойових дій здійснюють надважливі трансформаційні заходи з масштабного переозброєння, впровадження принципово нової системи підготовки військ (сил) за євроатлантичними принципами і стандартами. Такий контекст підкреслює актуальність і безальтернативність здійснення оборонного планування в умовах воєнного стану.

Розуміючи важливість цього питання Міністерство оборони України започаткувало цикл оборонного планування в умовах воєнного стану, поклавши в основу дослідно-аналітичний процес відповідно до розроблених Методичних рекомендації з організації та проведення Огляду спроможностей сил оборони [1]. При цьому системно були залучені всі складові сил оборони, відповідні науково-дослідні установи, вітчизняні та іноземні експерти. Практика проведення зазначеного процесу підтверджує необхідність урахування в інтересах оборонного планування в умовах активних бойових дій таких заходів:

- здійснення постійного моніторингу показників необхідності внесення змін до оперативних вимог щодо забезпечення рівня спроможностей військ (сил) та прийняття військово-політичним керівництвом рішень стосовно забезпечення відповідних потреб сил оборони;
- планування забезпечення поточних потреб сил оборони й водночас розроблення концепцій, стратегій, програм та інших документів щодо розвитку їхніх спроможностей;
- здійснення заходів оборонного менеджменту за євроатлантичними принципами і стандартами в рамках перспективи набуття членства в НАТО;
- цілеспрямоване та своєчасне узгодження військово-технічної та військово-промислової політики держави з урахуванням політики військово-технічного співробітництва з державами – членами НАТО та їхніми партнерами;
- упровадження інвестиційних проектів з країнами-партнерами щодо створення й виробництва сучасних зразків озброєння, військової та спеціальної техніки, продукції подвійного використання та інших проектів;
- удосконалення процесу оборонного планування в єдиному циклі¹ стратегічного планування держави та/або архітектурному циклі сектору безпеки та оборони;

¹ Архітектурний цикл є формою реалізації циклу стратегічного управління з тією відмінністю, що його реалізують відповідно до прийнятого суб'єктом збірника методик щодо послідовного формування: «архітектурного бачення» – оцінки зовнішнього і внутрішнього контексту включно з основними ефектами і «розривами» у спроможностях; «архітектури» процесів – моделі основних та допоміжних процесів; «архітектури рішень» – моделі забезпечення процесів ресурсами та іншими складовими спроможностей; заходами імплементації «архітектурних рішень» та заходами оцінювання ефективності їх упровадження. Схожі етапи має цикл управління державною політикою.

- балансування механізму досягнення визначених цілей розвитку сил оборони на післявоєнний період (середньо- і довгострокову перспективу) з фінансово-економічними показниками в поточному та перспективному вимірах;
- правового регулювання процесів огляду спроможностей сил оборони та оцінювання спроможностей складових сил оборони;
- координації діяльності та взаємодії між усіма суб'єктами певних рівнів в Україні з відповідною діяльністю суб'єктів країн-партнерів.

Наведені заходи мають ґрунтуватися на відповідній правовій і методичній основі оборонного планування в умовах воєнного стану та активних бойових дій сил оборони як у поточному вимірі, так і на довгострокову перспективу. Саме обґрунтування зазначених основ і правове їх закріплення є надважливим науковим і практичним завданням удосконалення системи оборонного планування в Україні.

Мета статті – аналіз стану оборонного планування в Україні за мирного часу та визначення особливостей його реалізації в умовах правового режиму воєнного стану, окреслення практичних заходів з його реалізації в умовах російської збройної агресії та активних бойових дій у поточному, середньо- та довгостроковому вимірах.

Виклад основного матеріалу. Оборонне планування здійснюють з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їхніх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів. Його засади були визначені в Законі України «Про організацію оборонного планування» [2], а з 2018 р. – у Законі України «Про національну безпеку України» [3]. Слід підкреслити, що в цих законах і досі відсутні положення стосовно особливостей оборонного планування в умовах воєнного стану в Україні.

Упровадження концепції всеохоплюючої оборони в умовах російської збройної агресії проти України потребує чітко спланованого системного залучення до оборони функціональної сукупності воєнного, політичного, економічного, інформаційного та інших ресурсів, наявних у розпорядженні держави. Вирішення цих питань ускладнене умовами правового режиму воєнного стану, для якого характерний високий рівень ризиків у визначенні фінансово-економічних показників на середньо- і довгострокову перспективу.

За цих умов особливого значення набуває питання дієвості системи планування у сфері оборони, рівень ефективності чинного оборонного планування щодо генерування нових високотехнологічних оборонних спроможностей²,

ефективного менеджменту³ бойової та небойової діяльності в секторі безпеки та оборони, включно з питаннями управління фінансовими та іншими оборонними ресурсами.

Оборонне планування в найкоротші терміни має стати адаптивним до умов активного переозброєння Збройних Сил України та інших складових сил оборони на зразки озброєння, військової та спеціальної техніки країн-партнерів і передусім держав – членів НАТО, які одержує Україна в рамках військової допомоги. Досягнення цих та інших цілей потребує значного обсягу інвестицій, а відповідно – реалістичної планової діяльності, системності й надійності ресурсного забезпечення, у тому числі фінансування. Не менш значущим є питання впровадження системи підготовки складових сил оборони за принципами та підходами системи підготовки військ у державах – членах НАТО.

Водночас оборонне планування не є єдиним процесом, який має забезпечити розвиток відповідних спроможностей сил оборони. У силах оборони України встановилася практика поєднувати оборонне планування насамперед із порядком планування, програмування, бюджетування та виконання. Однак заходи в межах цього планування неможливо реалізувати без урахування результатів іншої процесної діяльності планування операцій (яке визначає вимоги до всіх інших процесів); управління спроможностями (визначення вимог до спроможностей та управління їхнім розвитком, управління діяльністю на основі показників результативності й ефективності); закупівлі озброєння та військової техніки (забезпечення сил оборони продукцією, роботами і послугами); системного інжинірингу (спрямованого на управління життєвим циклом систем, передусім озброєння та військової техніки); і нарешті – управління портфелями спроможностей (пріоритетизації фінансування заходів підтримання та розвитку тих чи інших груп спроможностей) (рис. 1). Наведені процеси зазвичай об'єднують терміном «архітектурні рамки (архітектура) міністерства оборони» (АрМО) [4]. Учасниками такої архітектури в умовах України мають бути: командувач угруповання об'єднаних сил (ОС), Генеральний штаб (ГШ) ЗСУ, головнокомандувач (ГК) ЗСУ, Верховний головнокомандувач (ВГК) ЗСУ, Верховна Рада (ВР) України, Кабінет Міністрів (КМ) України.

Відчутною відмінністю підходів до організації діяльності стратегічних партнерів України від прийнятої практики державного управління в Україні є запроваджений процесний підхід до управління. Це передбачає, що процес управління діяльністю, зокрема розвитком спроможностей, у міністерстві оборони має ґрунтуватися на процедурах, які мають своїх власників і керівників.

² Високотехнологічна оборонна спроможність – здатність сформувати ефект у визначеному просторі (домені) на основі високотехнологічних рішень. Водночас подібна за ефектом спроможність може бути реалізована й на основі відомих менш технологічних і взагалі не технологічних рішень. Ключовим питанням тут виступають показники економічної результативності та ефективності.

³ Менеджмент – умовне поняття, яке охоплює управління процесами діяльності на основі показників (статистичне управління процесами, цільовий підхід, *result-based control*), адміністрування, забезпечення.

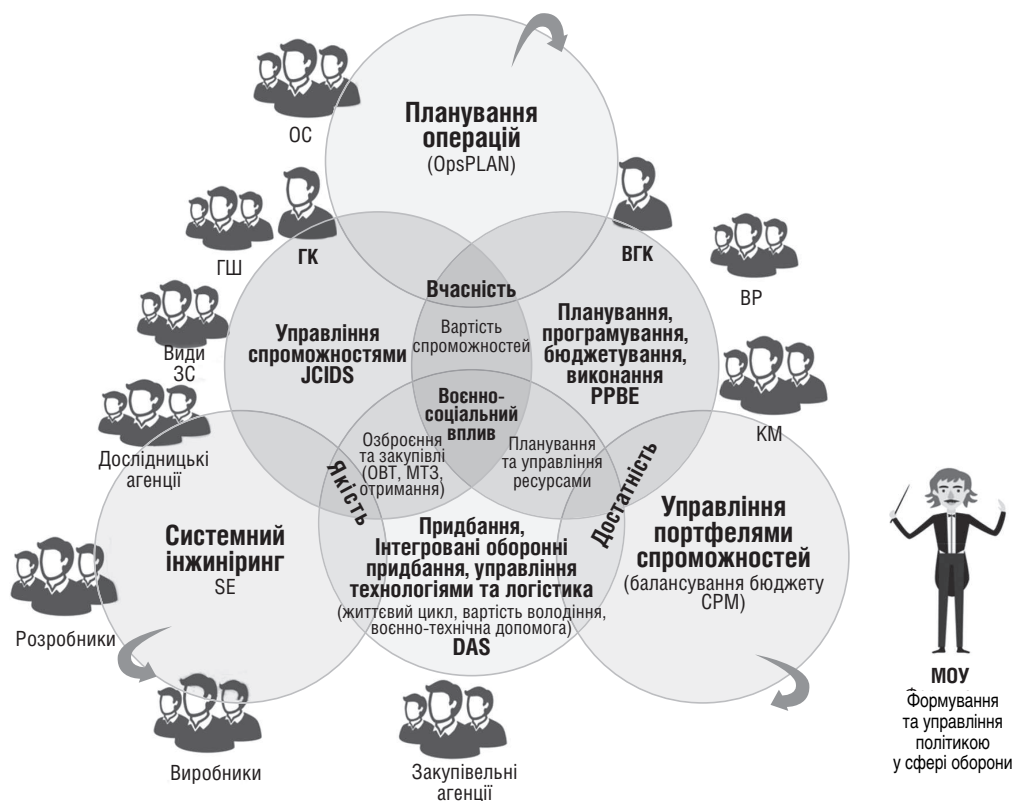


Рис. 1. «Архітектура» процесів діяльності Міністерства оборони та їхні учасники

Окрім різниці в ролях власників і керівників процесів щодо організації діяльності, ці ролі суттєво відрізняються від ролей керівників підрозділів. Практично йдеться про так звані матричні організації. В адаптивному світі матрично-процесні організації посилюють свою адаптивність через запровадження проектного підходу до управління змінами. Звідси стає очевидною необхідність узгодження методичних підходів зацікавлених сторін до опису всіх необхідних елементів системи: опису контексту, цільовизначеності/цільовстановлення, показників успішності (якості, результативності й ефективності діяльності, продукції, ресурсного забезпечення тощо), форми організації діяльності («ручної», процедурної, процесної, проектної), форми організаційної структури (розподілу/визначення прав та відповідальності; вертикальної, матричної, горизонтальної), ресурсного забезпечення, питань пріоритетизації. Рівень стандартизації питань менеджменту на глобальному рівні призвів до появи певних стандартів де-факто: EFQM (CAF) [5], практики проектного управління (PRINCE2) [6], управління процесами [7] і, звісно, моделей корпоративної архітектури і методичних підходів до їхньої побудови (архітектурні рамки) [4, 8, 9]. Практично архітектурні рамки можна розуміти як звід методичних підходів, практик, процедур щодо опису, проектування та моделювання різних складових моделі корпоративної системи, наприклад: архітектура сектору безпеки та оборони, архітектура

міністерства оборони, архітектура сил оборони, архітектура організації тощо.

Система оборонного планування в Україні мала низку прикладів, коли прийняті документи оборонного планування не були реалізовані, зокрема практично жодна програма розвитку Збройних Сил України не була виконана, і це в умовах мирного часу. Причиною цього є не тільки необґрунтованість фінансово-економічних показників, які не були підтверджені бюджетним плануванням і, як наслідок, відсутність фінансування за відповідними оборонними програмами, а й неузгодженість та/або відсутність зазначених вище процесів в архітектурі міністерства оборони. Такий стан є неприпустимим, особливо в умовах воєнного стану та подальшої розбудови оборонних спроможностей сил оборони на основі впровадження передових високотехнологічних розробок у всіх сферах діяльності військ. Таке твердження передбачає всебічне врегулювання питань організації оборонного планування в умовах правового режиму воєнного стану. Оборонне планування, з одного боку, повинне враховувати реальні загрози, будуватися на основі євроатлантичних принципів і стандартів, передбачати максимальну відповідність програмних документів ресурсним можливостям держави, передбачати систему управління ризиками, зумовленими умовами воєнного стану, особливо під час ведення активних бойових дій, а також передбачати застосування відповідних програмно-проектних механізмів реалізації

планів. З другого боку, цілі та завдання оборонного планування можна реалізувати лише у зв'язку з рештою процесів, що реалізуються в архітектурі міністерства оборони.

Отже, цілі й завдання оборонного планування як складової процесу систем управління розвитком спроможностей і планування, програмування, бюджетування та виконання, можуть бути успішно реалізовані в рамках усіх процесів архітектури міністерства оборони. При цьому системно враховуватимуться потреби забезпечення всеохоплюючої оборони України, зокрема:

- комплексне залучення функціональної сукупності воєнного, політичного, економічного, інформаційного та іншого потенціалу держави;
- системне оцінювання та розвиток воєнних і невоєнних спроможностей, визначення оптимального їх співвідношення відповідно до реалістичних показників ресурсних можливостей держави та з урахуванням обсягу допомоги (інвестицій) з боку країн партнерів;
- планування розвитку спроможностей в умовах значного розриву між обсягом потреб і наявних державних ресурсів для поточного забезпечення сил оборони та реалізації перспективних програм і проєктів розвитку складових сил оборони;
- своєчасна зміна пріоритетів у процесі планування, розподілу й використання державних ресурсів в умовах воєнного стану, гнучке визначення показників оборонних ресурсів у середньостроковому та довгостроковому вимірах;
- одосягнення системності щодо отримання міжнародної допомоги для поточних потреб оборони та забезпечення спільних проєктів розвитку спроможностей сил оборони відповідно до стандартів НАТО;
- здійснення огляду спроможностей сил оборони як завчасного та необхідного дослідно-аналітичного процесу оцінювання майбутнього безпекового середовища, спроможностей складових сил оборони, розроблення сценаріїв (варіантів дій) з усебічним обґрунтуванням обсягу оперативних завдань.

Це дає підстави стверджувати, що відповідно до наведених вище положень шляхи оновлення системи документів оборонного планування в контексті розвитку спроможностей сил оборони на середньо- та довгострокову перспективу з урахуванням фінансово-економічних показників не входять у протиріччя з основними положеннями чинної методики оборонного планування, але мають особливості, які повинні враховуватися під час його реалізації в умовах правового режиму воєнного стану та в післявоєнний період. При цьому вдосконалення процесу розроблення документів оборонного планування та регулювання процесів огляду спроможностей сил оборони й оцінювання спроможностей складових сил оборони передбачатиме чіткіше обґрунтовані заходи та їхню надійну реалізацію.

Спираючись на національну практику оборонного планування, а також на досвід держав – членів НАТО,

можна стверджувати, що основним інструментом для наукового обґрунтування показників оборонного планування в поточному вимірі та на перспективу в умовах воєнного стану є дослідно-аналітичні процеси, які залежно від поставленої мети й завдань здійснюються в рамках огляду спроможностей сил оборони (оцінювання спроможностей складових сил оборони). Це надає всьому процесу оборонного планування системності, обґрунтованості його показників, значно зменшує рівень ризиків з реалізації відповідних документів.

Висновки

1. Оборонне планування в Україні з моменту його започаткування відбувалося за процедурами, притаманними мирному часу. З початком повномасштабної війни, розв'язаної Росією, оборонне планування не втратило своєї актуальності. Водночас виникла необхідність урахування особливостей його реалізації за умов воєнного стану, в основу якого покладені процеси архітектури міністерства оборони.

2. Аналіз особливостей національного оборонного планування в період російсько-української війни дає підстави визначити практичні кроки з його вдосконалення в умовах правового режиму воєнного стану, якими є:

- внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» шляхом доповнення його положень статтею «Особливості оборонного планування в умовах правового режиму воєнного стану»;
- оборонне планування в умовах правового режиму воєнного стану має системно об'єднувати два основні напрями: планування в рамках забезпечення поточних потреб складових сил оборони під час виконання ними оперативних завдань відповідно до виділеного поточного ресурсу держави; розроблення концепцій, стратегій, програм та інших документів перспективного розвитку спроможностей сил оборони на основі прогностичних показників ресурсних можливостей держави;
- початок кожного циклу оборонного планування слід супроводжувати дослідно-аналітичним процесом за методикою огляду спроможностей сил оборони (оцінювання спроможностей складових сил оборони), в основу оборонного планування в поточному часовому вимірі покласти механізм бюджетного планування, своєчасне визначення та постійне уточнення обсягу ресурсного забезпечення для реалізації оперативних планів сил оборони;
- у розробку та реалізацію програмних проєктів покласти систему управління ризиками, яка має забезпечити своєчасне реагування на ключові чинники безпекового середовища довкола України, що впливають на ефективність досягнення поставлених цілей;
- досягнення збалансованої системи програмно-проєктних документів розвитку спроможностей мають спиратися на реалістичні показники ресурсних можливостей держави з урахуванням допомоги (інвестицій) країн-партнерів.

Перелік літератури

1. Методичні рекомендації з організації та проведення Огляду спроможностей сил оборони : затверджені Міністром оборони України 6 липня 2022 р.
2. Про організацію оборонного планування [Електронний ресурс] : Закон України № 2198-IV від 18 листопада 2004 р. // Верховна Рада України. Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-15#Text>.
3. 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#Text>.
4. DoDAF Architecture Framework Version 2.02. Introduction [Електронний ресурс] // Chief Information Officer. U.S. Department of Defense. – Режим доступу : https://dodcio.defense.gov/Library/DoD-Architecture-Framework/dodaf20_background.
5. CAF – Common Assessment Framework [Електронний ресурс] // EUPAN. – Режим доступу : <https://www.eupan.eu/caf>.
6. What is PRINCE2? [Електронний ресурс] // PRINCE2.com. – Режим доступу : <https://www.prince2.com/eur/what-is-prince2>.
7. APQC Process Classification Framework (PCF) – Cross Industry – Excel Version 7.3.0 [Електронний ресурс] // APQC. – Режим доступу : <https://www.apqc.org/resource-library/resource-listing/apqc-process-classification-framework-pcf-cross-industry-excel-10>.
8. About the Zachman Framework [Електронний ресурс] // Zachman International. Enterprise Architecture. – Режим доступу : <https://zachman-feac.com/zachman/about-the-zachman-framework>.
9. NATO Architecture Framework, Version 4 [Електронний ресурс] // NATO. North Atlantic Treaty Organization. – Режим доступу : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_157575.htm.