

DOI: <https://doi.org/10.37129/2313-7509.2020.13.2.152-157>

УДК 355.02(045)

**О.О. Сурков**, к.військ.н.*Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, м. Київ, Україна*

## **СУТНІСТЬ І РОЛЬ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРАХ ОБОРОНИ І ВІЙСЬКОВОГО БУДІВНИЦТВА**

*У статті розглянуто сутність і роль стратегічного планування у сферах оборони і військового будівництва, вплив стратегічного планування на формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у сферах оборони і військового будівництва. Проаналізовано взаємозв'язок стратегічного планування розвитку Збройних Сил України із оборонним та бюджетним плануванням.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, оборонне планування, бюджетне планування, сфера оборони, військове будівництво.

### **Постановка проблеми**

На теоретичному рівні актуальність дослідження зумовлена потребою: розвитку методологічних основ, визначення засад та закономірностей в теорії стратегічного планування розвитку Збройних Сил України; систематизації та уточненню категорійно-понятійного апарату воєнної науки; використання спеціальних моделей, методів, методик оцінювання та підходів до планування у сфері оборони та військового будівництва.

На практичному рівні актуальність дослідження полягає в потребі уточнення сутності і ролі стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва, оскільки ні функції, ні суб'єкти стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва на законодавчому рівні [1] не визначено.

Також ці питання не врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2006 № 447 [2], якою затверджено Порядок організації та фінансування стратегічного планування саме у сферах оборони і військового будівництва.

Удосконалення нормативно-правової бази зі стратегічного планування у сферах оборони і військового будівництва залишається актуальною науковою та прикладною проблемою, що зумовлено необхідністю усунення деяких суперечностей у чинних нормативно-правових актах щодо стратегічного планування у сфері оборони та його важливістю у системі державного стратегічного планування.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми стратегічного та оборонного планування у Збройних Силах України розглядалися у працях [3–10].

У праці [3] досліджено стан і тенденції розвитку категорійно-понятійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки в контексті розвитку системи стратегічних документів, а також наведено модель ієрархічної структури системи документів з функціонування та розвитку національного сектору безпеки.

У підручнику [4] висвітлено основні підходи до формулювання стратегій, мету, принципи, об'єктивні і суб'єктивні фактори впливу на них, моделі стратегічного планування, а також зміст і структуру стратегічного плану. Зазначено, що стратегічне планування є однією з провідних складових у системі стратегічного управління, його використовують більшість західних і східних фірм та організацій.

У підручнику [5] відображено актуальні проблеми, що виникають в організації та здійсненні стратегічного планування в Міністерстві оборони України та Збройних Сил України, можливі шляхи їх вирішення. Так, серед основних проблемних питань впровадження системи стратегічного планування у сфері оборони визначено необхідність подальшого удосконалення системи нормативно-правового забезпечення реформування та розвитку ЗС України.

У монографії [6] наведено загальну методика стратегічного планування в оборонній сфері, що визначає послідовність застосування процедур прогнозування, програмування та проектування, розкрито їх зміст через специфіку сфери застосування. Також розглянуто основні проблеми та шляхи їх вирішення, обґрунтовано перелік документів, які потрібно розробити під час кожного етапу стратегічного планування і показано зв'язність цих документів.

На думку військових фахівців [7], стратегічне планування за змістом є управлінським процесом, сутність якого полягає в раціональному розподілі наявних сил і засобів, визначенні порядку їх використання та розвитку для досягнення воєнно-політичних цілей, визначених вищим воєнно-політичним керівництвом держави.

Дещо інший, але схожий підхід запропоновано у праці [8]. Беручи до уваги часові межі та перспективи планування, автори [8] виокремлюють у ньому дві підсистеми: стратегічне планування (на строк понад 1 рік) та оперативне (поточне) планування (до 1 року).

З виявлених авторами праць [9–10] невідповідностей у теорії і практиці стратегічного та оборонного планування зрозуміло, що жоден із планувальних документів не може бути реалізований, якщо система планування та управління позбавлена майбутнього, неузгоджено цілі, результативні показники, принципи і пріоритети, існують різні або тотожні тлумачення вжитих термінів (понять) тощо.

Отже, сутність і роль стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва, його взаємозв'язок з оборонним плануванням на основі спроможностей та бюджетним плануванням мають неоднозначні визначення і потребують уточнення та розмежування.

### **Постановка завдання та його розв'язання**

Зважаючи на зазначене, мета статті полягає у аналізі (уточненні) сутності і ролі стратегічного планування у сферах оборони та військового будівництва.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Необхідність стратегічного управління та планування в організаціях різного типу цілком беззаперечна, що особливо відчутно на рівні управління державою під час формування та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період.

Стратегічне планування є однією з основних складових стратегічного управління, яке полягає у діяльності вищих політичних і військових органів з управління Збройними Силами. Об'єктом стратегічного управління є Збройні Сили у цілому та їх стратегічні угруповання зокрема.

Стратегічне планування у широкому розумінні – це процес стратегічного державного управління, в якому раціональний аналіз сформованої ситуації і майбутніх можливостей веде до формулювання довгострокових стратегій, цілей, заходів з урахуванням пріоритетів та ризиків [11].

Стратегічне планування на сьогодні як процес, характерний для усіх соціальних систем управління, здійснюють відповідні суб'єкти для прийняття обґрунтованих рішень на довго-, середньо- та короткострокову перспективу під час визначення завдань та заходів об'єктам управління. Залежно від головної мети управління і результатів аналізу (оцінювання) впливу чинників на об'єкт управління (соціальну систему) можуть бути поставлені стратегічні (довгострокові) цілі та проведено стратегічне планування, притаманне усім сферам національної безпеки держави.

Як зазначено у праці [4], головними функціями стратегічного планування є:

- зв'язок поточних рішень з майбутніми результатами, організоване осмислення рішень (усупереч спонтанному прийняттю) з прогнозуванням їх наслідків;
- орієнтованість на пошук альтернативних варіантів досягнення цілей, тобто допустимих цілей у межах визначених цілей та наявних обмежень;
- визначення можливостей і загроз, сильних та слабких сторін діяльності організації, врахування їх під час накреслення цілей і формулювання стратегій для негайного забезпечення впливу;
- свідомо підготовка майбутнього;
- розподіл відповідальності не лише за напрямками діяльності, а й у поточній та майбутній діяльності.

Найважливішою відмінністю стратегічного планування є його спрямованість від майбутнього до сьогодення, а не навпаки, як у традиційного довго- чи середньострокового оборонного планування.

Як зазначено вище, трактування сутності стратегічного планування у сфері оборони, взаємозв'язок з державним стратегічним плануванням, оборонним та бюджетним плануванням мають неоднозначні визначення і потребують уточнення у нормативно-правових актах України.

Так, згідно зі ст. 15 Закону України [1], до повноважень Міністерства оборони України належать організація в силах оборони заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони.

Оборонне планування визначено складовою системи державного стратегічного планування, що має за мету забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави [1].

Проте Постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2006 № 447 [2] оборонне планування визначено як «складову системи стратегічного планування», а не «складову системи державного стратегічного планування».

Аналогічне тлумачення терміна «оборонне планування» наведено у Стратегічному оборонному бюлетені України: «оборонне планування – складова системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони».

Відповідно до Порядку [2] стратегічне планування як функція державного управління визначає мету, завдання, пріоритети і комплекс заходів із реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення протидії реальним та потенційним загрозам у воєнній сфері, і здійснюється в інтересах військових формувань, а також органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана із забезпеченням обороноздатності держави.

При цьому стратегічне планування як особлива форма суспільної практики, у тому числі воєнної, полягає в розробленні управлінських рішень у вигляді прогнозів, програм і планів, які є вихідними даними для оборонного планування [2].

Стратегічне планування у сфері оборони та військового будівництва, як і інші види планування, є циклічним організованим (управлінським) процесом, який містить процедури, етапи, кроки, завдання та комплексні заходи.

Стратегічному плануванню властиві такі ознаки:

- визначення стратегії та бажаного майбутнього стану об'єкта управління, пов'язаність поточних рішень, завдань і заходів з бажаними майбутніми результатами;
- прийняття стратегічних та інших рішень на основі обраної стратегії (усупереч спонтанному прийняттю) з прогнозуванням наслідків очікуваних результатів;

– орієнтованість на досягнення визначеної (кінцевої) мети, тобто, узгодження довго-, середньо- та короткострокових цілей і очікуваних результатів у межах визначеної мети та наявних ресурсних обмежень;

– розподіл відповідальності між центральними органами виконавчої влади та органами військового управління не лише за напрямками діяльності, а й у поточній та майбутній діяльності.

На ефективність стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва негативно впливають такі чинники:

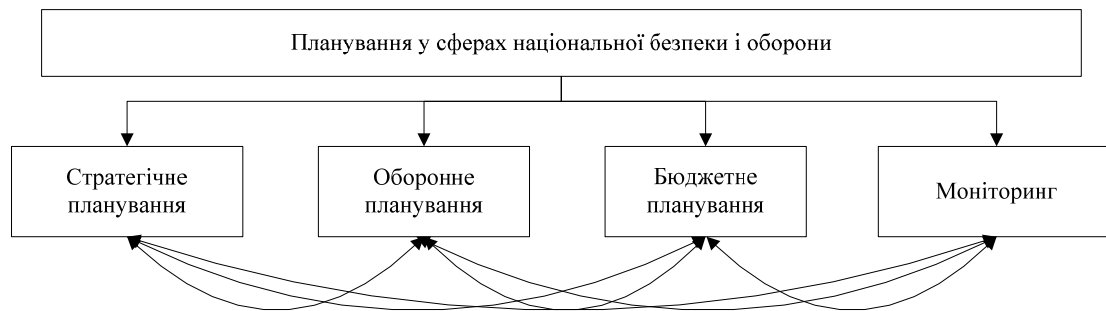
– недосконалість нормативно-правових актів і категорійно-понятійного апарату;

– неузгодженість видів планування у сферах національної безпеки й оборони, а також строків розроблення відповідних документів;

– неефективне використання науково-методичного потенціалу наукових установ та підрозділів, несвоєчасне впровадження одержаних наукових результатів у практичну діяльність;

– відсутність необхідних наукових методів і методик для обґрунтування стратегічних цілей та пріоритетних напрямів розвитку Збройних Сил тощо.

Стратегічне планування є елементом (підсистемою) планування у сферах національної безпеки й оборони. Складові планування у сферах національної безпеки й оборони та їх взаємозв'язок наведено на рис. 1.



**Рис. 1. Складові планування у сферах національної безпеки і оборони**

Як стратегічне планування розвитку ЗС України пропонуємо розуміти систематизований процес, який організують та здійснюють вищі політичні і військові органи управління з метою визначення стратегії розвитку ЗС України на довгострокову перспективу.

Відмінність стратегічного планування розвитку ЗС України від оборонного планування, на нашу думку, полягає у різних меті і результатах планування. Мета стратегічного планування розвитку ЗС України полягає у розробленні (визначенні) стратегії розвитку Збройних Сил, а мета оборонного планування – у плануванні реалізації обраної стратегії розвитку Збройних Сил, визначенні заходів зі строками виконання та виконавцями для досягнення стратегічних цілей і мети обраної стратегії.

Під час стратегічного планування розвитку ЗС України визначають потреби в ресурсному забезпеченні реалізації обраної стратегії їх розвитку, а під час оборонного планування – забезпечують і розподіляють ресурси для виконання завдань та заходів із розвитку ЗС України з урахуванням визначених пріоритетів.

Результатом стратегічного планування розвитку ЗС України має стати розроблення стратегічних документів (стратегій, або стратегічних планів на довгострокову перспективу), оборонного планування – розроблення середньо- та короткострокових програм (планів) утримання та розвитку ЗС України.

Бюджетне планування полягає у відпрацюванні бюджетного запиту на основі проектів Планів утримання і розвитку ЗС України та їх видів, супроводження проекту Державного бюджету України у частині стосовно Міністерства оборони України. Після ухвалення Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік складають і затверджують кошторис Міністерства оборони України і Плани утримання і розвитку ЗС України та їх видів [5].

Моніторинг пов'язаний із супроводженням реалізації стратегічних документів, виконанням програмних і планових заходів, контролем за виконанням програм, планів та цільовим використанням бюджетних коштів.

Ефективність стратегічного (оборонного) планування залежить, насамперед, від правильного вибору стратегії, стратегічних цілей, пріоритетних напрямів розвитку спроможностей ЗС України та інших складових сил оборони.

### Висновки

Стратегічне планування у сфері оборони та військового будівництва охоплює широкий спектр заходів, пов'язаних із вибором стратегічних орієнтирів і цілей, стратегічним аналізом та розробленням відповідних стратегій, стратегічних планів тощо.

Існує потреба в розробці концепції стратегічного планування розвитку Збройних Сил, сукупності методів і методик для обґрунтування стратегічних цілей та пріоритетних напрямів розвитку Збройних Сил, рекомендацій щодо удосконалення Стратегії національної безпеки, Стратегії воєнної безпеки і Стратегічного оборонного бюлетеня України, а також удосконалення нормативно-правових актів з питань будівництва Збройних Сил.

### Перспективи подальших досліджень

Подальші дослідження доцільно присвятити розробленню концепції стратегічного планування розвитку Збройних Сил України на основі спроможностей, у тому числі виявленню закономірностей, уточненню принципів, розробленню правил та гіпотези вибору стратегії розвитку Збройних Сил.

### Список використаних джерел

1. *Про національну безпеку України : Закон України [від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII] // Голос України. – 2018. – 7 лип. – № 122 ; Урядовий кур'єр. – 2018. – 18 лип. – № 132.*
2. *Порядок організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 2006 р. № 447 // Офіційний вісник України. – 2006. – 19 квіт. – С. 110.*
3. *Семенченко А. І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07saiznb.htm>.*
4. *Шериньова З. Є. Стратегічне управління : [підруч. 2-ге вид., перероб. і доп.] / З. Є. Шериньова ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ : КНЕУ, 2004. – 699 с.*
5. *Основи стратегії національної безпеки та оборони держави : підручник / [О. П. Дузь-Крятченко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Телелима. – 3-е вид., перероб. і доп. ; Нац. ун-т оборони України ім. Івана Черняхівського. – Київ : НУОУ, 2015. – 620 с.*
6. *Теоретико-методологічні засади забезпечення національної безпеки держави у її визначальних сферах : монографія / В. Ю. Богданович [та ін.] ; К. : Київ, 2007. – 370 с.*
7. *Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері оборони: методичні та практичні аспекти / А. І. Семенченко, О. М. Косогов // Наука і оборона. – 2005. – № 2. – С. 3-6.*
8. *Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський ; Нац. ін-т страт. дослід. – Київ : НІСД, 2010. – 288 с.*
9. *Сурков О. О. Аналіз сутності і логіка формування методології стратегічного планування розвитку Збройних Сил України на основі спроможностей / О. О. Сурков // Реформування національної безпеки: історія, сучасність, перспективи : матеріали III підсум. наук.-практ. конф., 16 травня 2019 р., м. Київ, ін-т УДО КНУ ім. Тараса Шевченка, 2019. – С. 179-181.*



10. Романченко І. С. Стан і перспективи розвитку системи оборонного планування в Збройних Силах України / І. С. Романченко, В. Ю. Богданович, М. М. Денєжкін, П. М. Крикун // *Наука і оборона*. – 2017. – № 1. – С. 25-30.

11. Довгань Л. Є. Стратегічне управління: [навч. посіб. 2-ге вид.] / Довгань Л. Є., Каракай Ю. В., Артеменко Л. П. ; Нац. техн. ун-т України «КПІ»– Київ : Центр учбової літератури, 2016. – 440 с.

**Рецензент:** Сафронов О.В., д.т.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України, Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, м. Київ

## СУЩНОСТЬ И РОЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СФЕРАХ ОБОРОНЫ И ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

О. Сурков

*В статье рассмотрены сущность и роль стратегического планирования в сферах обороны и военного строительства, влияние стратегического планирования на формирование и реализацию государственной политики по вопросам национальной безопасности в сферах обороны и военного строительства. Проанализированы взаимосвязь стратегического планирования развития Вооруженных Сил Украины с оборонным и бюджетным планированием.*

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, оборонное планирование, бюджетное планирование, сфера обороны, военное строительство.

## ESSENCE AND ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN THE FIELDS OF DEFENSE AND MILITARY CONSTRUCTION

O. Surkov

*The article considers the essence and role of strategic planning in the spheres of defense and military construction, the impact of strategic planning on the formation and implementation of state policy on national security in the spheres of defense and military construction. The relationship between strategic planning for the development of the Armed Forces of Ukraine and defense and budget planning is analyzed.*

*The most important difference between strategic planning is its focus from the future to the present, and not vice versa, as in traditional long- or medium-term defense planning.*

*Strategic planning of the development of the Armed Forces of Ukraine is proposed to be understood as a systematic process organized and carried out by senior political and military authorities in order to determine the strategy for the development of the Armed Forces in the long run.*

*Negative factors that affect the effectiveness of strategic planning in the field of defense and military construction, in particular:*

- imperfection of normative-legal acts and categorical-conceptual apparatus;*
- inconsistency of types of planning in the spheres of national security and defense, as well as terms of development of relevant documents;*
- inefficient use of scientific and methodological potential of scientific institutions and departments, untimely implementation of the obtained scientific results in practice;*
- lack of necessary scientific methods and techniques to substantiate the strategic goals and priorities of the Armed Forces.*

*The difference between strategic planning of development of the Armed Forces of Ukraine from defense and budget planning, by purpose and results, is given.*

*The difference between strategic planning of development of the Armed Forces of Ukraine from defense and budget planning, by purpose and results, is given.*

*The need to develop a concept of strategic planning for the development of the Armed Forces, a set of methods and techniques to justify the strategic goals and priorities of the Armed Forces, recommendations for improving the National Security Strategy, Military Security Strategy and Strategic Defense Bulletin of Ukraine, as well as improving regulations issues of building the Armed Forces.*