

Андрій Наливайко

*кандидат технічних наук, доцент,
провідний науковий співробітник*

*Центру воєнно-стратегічних досліджень,
Національний університет оборони України
імені Івана Черняхівського (Київ, Україна)*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0675-9603>

Електронна пошта: lebixivka-6591@ukr.net

ІСТОРИКО–ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЇ БАЗИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ (1992–2022 рр.)

У статті досліджено становлення і розвиток нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони України в період з 1992 року по 2022 рік, а також запропоновано рекомендації щодо її подальшого удосконалення.

В ній розглянуто сучасні тенденції розвитку та формування цього планування через призму новітнього законодавства, його вплив на реформування Збройних Сил України та інших складових сил оборони в умовах відсічі російській повномасштабній збройній агресії; запропоновано використання практичного досвіду США та інших держав — членів НАТО при реформуванні вітчизняної нормативно-правової бази та розробки на її основі оновленої системи стратегічного планування в оборонній сфері.

У статті також проаналізовано стан та тенденції розвитку категорійно-понятійного апарату у сфері оборони в контексті розвитку системи стратегічних документів цієї сфери.

Ключові слова: *нормативно-правова база, стратегічне планування, сфера оборони, оборонне планування, оборонна реформа.*

Постановка проблеми. Аналіз досвіду проведення антитерористичної операції (АТО); операції Об'єднаних сил (ООС), спрямованої на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних

формувань у війні на сході нашої держави, та ведення воєнних дій з відсічі повномасштабного вторгнення в Україну збройних сил Російської Федерації (далі — РФ) показує необхідність комплексного підходу

до забезпечення всеохоплюючої оборони і має включати всі сфери діяльності держави. За такого підходу перед Україною постала нагальна потреба вирішення завдань оборони з урахуванням сучасних реалій безпекового середовища з використанням системного підходу щодо забезпечення оборони держави в нових умовах, що склались, і, в першу чергу, термінового вдосконалення однієї з найважливіших складових формування, розвитку й функціонування сил оборони України — стратегічного планування.

Таким чином, постає питання необхідності розробки нових підходів щодо удосконалення стратегічного планування, яке буде здійснюватись на оновленій нормативно-правовій базі.

З огляду на зазначене, аналіз процесу становлення і розвитку нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони України, як складової державного стратегічного планування, з метою розробки рекомендації щодо її подальшого удосконалення є вкрай актуальною і необхідною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В останні роки питанням запровадження стратегічного планування у сфері оборони (силах оборони), як складової державного стратегічного планування, приділяли значну увагу вітчизняні науковці та практики, зокрема: В. Бакуменко (Бакуменко, В. Д., Дзвінчук, Д. І.

& Поважний, О. С. 2011, 536 с.); О. Євмешкіна (Євмешкіна, О. Л. 2017, 394 с.); В. Горбулін, А. Качинський (Горбулін, В. П. & Качинський, А. Б. 2010, 288 с.); І. Руснак, О. Мелехов, А. Яковенко, І. Романюк (Руснак, І. С., Меліхов, О. А., Яковенко, А. В. & Романюк, І. М. 2021, с. 13–21); А. Семенченко (Семенченко, А. І. 2007), В. М. Телелим (Телелим, В. М., Єфіменко, В. І. & Мінеєв, П. А. 2021, с. 3–7); Р. Тимошенко, М. Лобко (Тимошенко, Р. І. & Лобко, М. М. 2018, с. 11–17); В. Тютюнник, В. Горовенко (Тютюнник, В. П. & Горовенко, В. К. 2018, с. 18–23) та інші.

В своїх дослідженнях автори стверджують, що стратегічне планування у сфері оборони і, зокрема, в силах оборони в умовах сьогодення є несистемним, характеризується недосконалістю розроблених теоретичних основ та понятійно-категоріального апарату, відсутністю єдиної методології його проведення, тощо.

На даний час стратегічне планування у сфері оборони не унормоване жодним нормативно-правовим актом, в той час як окремі його складові (планування оборони; стратегічне планування застосування ЗС та інших складових сил оборони; оборонне планування) визначені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Не достатньо досліджені питання пошуку ефективних методів запровадження стра-



тегічного планування в сучасних умовах в силах оборони та інше.

Зважаючи на вище зазначене, стає очевидним, що дослідження генезису стратегічного планування в оборонній сфері через призму відсічі повномасштабній збройній агресії з боку РФ дозволить розробити пропозиції з обґрунтування нових підходів щодо удосконалення стратегічного планування у сфері оборони і, зокрема, його нормативно-правової бази.

Метою статті є дослідження процесу запровадження та еволюції нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони України з метою розробки рекомендацій щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. З початку формування Україною власних Збройних Сил розпочалася активна розробка та впровадження документів стратегічного планування у сфері оборони.

На підставі прийнятих керівництвом держави рішень, нормативно-правових актів (законів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, наказів Міністра оборони (далі — МО) України, директив Начальника Генерального штабу Збройних Сил (далі — ЗС) України та інших) у встановлені строки були проведені визначені заходи щодо реформування (розформування, переформування, скорочення) військових частин, установ та організацій зі складу МО України та ЗС України. В основу

визначення організаційних заходів покладался план застосування ЗС України для виконання завдань оборони держави.

У подальшому, було запроваджено стратегічне планування оборони, яке опиралось на засади оборонного планування і стратегічного планування застосування ЗС України.

На початку 2000-х років стратегічне планування у сфері оборони та його складові були вперше презентовані у вітчизняних нормативно-правових актах.

Зокрема, оборонне планування (далі — ОП), яке стало складовою частиною стратегічного планування (далі — СП) і здійснювалося з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави у встановлені строки, було започатковане у 2002 році з прийняттям рішення щодо проведення першого оборонного огляду в Україні, а фінансово підкріплене Кабінетом Міністрів України у лютому 2004 року офіційним визначенням прогнозних показників видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони. Ці показники були взяті за основу для розробки Стратегічного оборонного бюлетеня (далі — СОБ) України на період до 2015 року, який став першим концептуальним довгостроковим програмним документом з реформування та розвитку ЗС України та інших складових Воєнної організації держави (сектору безпеки і оборони).

В цілому ж сучасна система ОП на законодавчому рівні бере свої витoki з ухваленого у листопаді 2004 року Закону України «Про організацію оборонного планування», в якому були визначені завдання, принципи, зміст і порядок планування в галузі оборони та координація дій органів державної влади в цій сфері. В зв'язку з цим, процес розвитку ЗС України набув певної системності, а заходи розвитку почали значною мірою корелюватися з ресурсними можливостями держави (Про організацію оборонного планування. 2004).

В цьому Законі також були сформульовані основи понятійно-категорійного апарату СП, зокрема:

«стратегічне планування — це функція державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва;

оборонне планування — це складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється у встановлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку ЗС України та інших військових формувань з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації»

(Про організацію оборонного планування. 2004).

Цим Законом були визначені основні документи оборонного планування — нормативно-правові акти з питань національної безпеки та оборони, а також соціально-економічного розвитку, зокрема: Стратегія національної безпеки України; Стратегія воєнної безпеки України; Воєнна доктрина України; Державна програма розвитку Воєнної організації держави; ЗС України та іншим військовим формуванням; Стратегічний оборонний бюлетень; Державна програма розвитку озброєння та військової техніки; Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу та ін.

Оборонне планування прийнято було поділяти на довгострокове (12 років), середньострокове (6 років) та короткострокове (2 роки).

«Довгострокове оборонне планування здійснювалося з метою визначення (уточнення) засад державної політики у сфері оборони та створення нормативно-правової бази для середньострокового і короткострокового оборонного планування.

Середньострокове оборонне планування здійснювалося з метою визначення комплексу заходів організаційно-технічного і соціально-економічного характеру, що забезпечують підтримання необхідного рівня обороноздатності держави на плановий період.



Короткострокове оборонне планування передбачало щорічну розробку планів утримання та розвитку ЗС України та інших військових формувань на два роки, в яких деталізуються та конкретизуються і, за необхідності, коригуються у встановленому порядку державні програми розвитку ЗС України та інших військових формувань» (Про організацію оборонного планування. 2004).

Пізніше, у підзаконному нормативно-правовому акті — наказі Міністра оборони України від 27 грудня 2006 року № 749 «Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України», було конкретизовано визначення «стратегічного планування в МО України як функції державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення протидії реальним і потенційним загрозам у воєнній сфері, та здійснюється в інтересах Воєнної організації держави для забезпечення ефективного її функціонування на перспективу, адаптацію до умов середовища функціонування, забезпечення ресурсами відповідно до економічних можливостей держави».

В цьому документі також були сформульовані засади стратегічного планування в МО України, його сутність, складові (стратегічне планування розвитку ЗС, стратегічне

планування застосування ЗС та оборонне планування), принципи, порядок здійснення тощо.

Згідно з положеннями чинного законодавства Генеральний штаб ЗС України, як головний військовий орган, на який покладалося планування оборони України, розробляв стратегічний план застосування ЗС України та мобілізаційний план ЗС України й інших військових формувань. У МО України із залученням Генерального штабу ЗС України проводилось оборонне планування (Про організацію оборонного планування. 2004).

Разом з тим, законодавчі та інші нормативно-правові акти щодо організації та здійснення ОП тривалий час не відповідали вимогам часу і мали низку недоліків та потребували уточнення, зокрема: не була визначена чітко ієрархічна структура (включаючи послідовність розробки) законодавчої й нормативно-правової бази оборонної сфери, а також механізм відповідальності за розробку і виконання її документів; потребували уточнення умови і періодичність перегляду та визначення терміну дії самої Стратегії національної безпеки; не була сформована ефективна система звітності і відповідальності за результати ОП; потребувала нормативного запровадження система оцінки «необхідного рівня обороноздатності» та інше.

Розрізненість єдиного процесу планування — стратегічного засто-

сування ЗС, оборонного та бюджетного — у МО та ГШ ЗС України призводила до недостатньої керованості цим процесом, відсутності єдиного погляду на результати оборонного та бюджетного планування, а також розподіл фінансових ресурсів на потреби реалізації визначеної стратегії розвитку ЗС України.

Також слід зазначити, що при розробці нормативно-правових актів і програмних документів розвитку складових Воєнної організації держави (сил оборони) в ході організації та проведення двох перших оборонних оглядів приймалися надто амбітні прогностичні фінансові показники та наводилась безперспективна структура оборонного бюджету на плановий період (Корендович, В. С. 2010, с. 5).

Таким чином «реальні видатки бюджету не дозволили задовольнити потреби оборони держави, що значно знизило можливість проведення у досить короткі терміни таких затратних заходів, як переоснащення Збройних Сил України сучасними видами озброєння і військової техніки, їх професіоналізація тощо. Практика показала, що жодний прогностований показник фінансування не був забезпечений» (Інформаційно-довідковий матеріал... 2010, с. 82).

Слід також зауважити, що переважна більшість законодавчих актів у сфері оборони набула чинності ще в 1992–2005 роках, тому визначені ними засади планування підготовки

держави до оборони, здійснення відсічі збройній агресії і застосування ЗС України та інших складових сил оборони донедавна ґрунтувалися на класичних принципах, формах і способах підготовки й ведення конвенційних збройних конфліктів і війн.

До того ж, результати проведених досліджень свідчать, що хоча в 1992–2013 роках до згаданих нормативно-правових актів майже щорічно вносилися певні зміни, у них залишилися серйозні правові прогалини. Між їхніми нормами спостерігалось дублювання, неузгодженість та суперечності. Крім того значна кількість із них застаріла або втратила актуальність.

Зазначені та інші проблеми й недоліки в оборонному законодавстві особливо гостро проявилися вже під час розпочатої Росією навесні 2014 р. гібридної війни проти нашої країни, окупації нею Криму та окремих районів Луганської і Донецької областей, а також бойових дій, що й донині тривають на території України.

Крім того, після відмови України наприкінці 2014 р. від здійснення політики позаблоковості та визначення курсу на вступ до НАТО постала низка складних проблем, пов'язаних з необхідністю імплементації в національні закони у сфері оборони євроатлантичних термінів, принципів, стандартів, норм, процедур тощо, які є суттєво відмінними за змістом від діючих в Україні.



Впродовж 2014–2018 років керівництвом держави та Міністерства оборони України проведена значна робота щодо удосконалення оборонного планування складових сил оборони, яка була направлена на розвиток їх спроможностей. За цей період, зокрема, були: законодавчо унормовані сили оборони, які є складовою сектору безпеки і оборони; розпочате реформування системи оборонного планування, відповідно до принципів оборонного планування, прийнятих у державах-членах НАТО; прийняті нові редакції документів з питань ОП в секторі безпеки і оборони України: Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України; затверджені: Стратегічний оборонний бюлетень України – 2016, Концепція розвитку сектора безпеки і оборони України; наказами МО України введені в дію «Положення про середньострокове та короткострокове оборонне планування в МО і ЗС України», «Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в МО та ЗС України» та інші.

У 2014–2015 роках Міністерством оборони України також був розроблений проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування» (Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування». 2015).

Метою розробленого проєкту Закону було вдосконалення наявної

системи оборонного планування у ЗС України та інших військових формуваннях.

Передбачалося, що даним законопроектом буде уточнено завдання оборонного планування, повноваження об'єктів та суб'єктів системи оборонного планування; доповнено перелік і зміст документів оборонного планування; забезпечено ефективне використання можливостей складових сектору безпеки і оборони при виконанні завдань оборони держави; встановлено взаємозв'язок з іншими видами стратегічного планування, в тому числі з мобілізаційним плануванням в державі на особливий період, стратегічним плануванням застосування Збройних Сил України.

Були запропоновані зміни термінів довгострокового (з 12 років до понад 5 років), середньострокового (з 6 років до від 3–5 років) та короткострокового (з 1–2 років до 1–3 років) планування.

Також вперше було анонсовано вживання терміну «сили оборони» в такому значенні:

«сили оборони — ЗС України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (далі — інші складові сил оборони) у частині залучення їх до виконання завдань з оборони дер-

жави» (Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування». 2015).

Однак прийнятий Верховною Радою України 2 червня 2015 року вищезазначений Закон був відхилений Президентом України з наступних причин (Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування». 2014):

предмет регулювання нової редакції Закону поширювався лише на сили оборони, що не відповідало цілям нової Стратегії національної безпеки України та потребувало розроблення додаткових законопроектів щодо унормування процесів планування у секторі безпеки, а також їх узгодження із процесами оборонного планування;

закон не розв'язував проблеми неузгодженості між довгостроковим, середньостроковим і короткостроковим (бюджетним) плануванням та недосконалого механізму корегування й уточнення документів оборонного планування, які не дозволяють ефективно управляти обмеженими оборонними ресурсами;

порівняно із чинним на той час Законом України «Про організацію оборонного планування в Україні», у новій редакції Закону зі складу документів довгострокового оборонного планування була вилучена Стратегія національної безпеки України;

запропонована редакція Закону, в частині щодо розгляду, порядку розроблення, внесення та затвердження

документів оборонного планування, обмежувала участь Президента України у вирішенні питань оборони, зокрема пов'язаних із розвитком озброєння, військової і спеціальної техніки, інфраструктури.

Зважаючи на те, що де-факто, стратегічне планування у сфері оборони є функцією державного управління і складовою державного стратегічного планування, забезпечення комплексного підходу стратегічного планування в силах оборони держави має здійснюватись у рамках державного стратегічного планування і ґрунтуватись на його законодавчій базі.

Втім розроблені Верховною Радою України у 2011 та 2017 роках проекти Закону України «Про державне стратегічне планування», якими пропонувалось визначити правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановити загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також закріпити повноваження учасників такого планування, до цього часу не прийняті (Про прийняття за основу проекту Закону України «Про державне стратегічне планування». 2011; Про державне стратегічне планування. 2017).

Разом з тим у Законі України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Про національну безпеку України»



запроваджено «всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, метою якого є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу» (Про національну безпеку України. 2018).

Це спричинило певний правовий дисбаланс у системі державного стратегічного планування, коли лише одна складова цього процесу — оборонне планування (планування розвитку спроможностей), законодавчо регламентувався, а процес стратегічного планування в цілому і на теперішній час не унормований жодним нормативно-правовим актом.

Важливим кроком на шляху удосконалення стратегічного планування сфери оборони стало рішення Президента України щодо внесення 28 серпня 2019 року на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави», яким, зокрема, передбачено розроблення та затвердження плану оборони України (прийнятий Парламентом 20 вересня 2019 року) (Про внесення змін до Закону України «Про оборону України». 2019).

План оборони мав включати підготовку оборони, тобто, проведення «системи політичних, економічних,

соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави» (Про внесення змін до Закону України «Про оборону України». 2019) і, власне, ведення оборони, а не тільки відсіч збройній агресії.

Організація розроблення плану оборони України здійснювалась МО України на підставі Указу Президента України «Про структуру плану оборони України» від 3 березня 2020 року № 61/2020 (Про структуру плану оборони України. 2020) та постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань розроблення проекту плану оборони України» від 3 березня 2020 року № 209. Після завершення розробки Плану оборони України, 24 лютого 2022 року Президент України Володимир Зеленський, відповідно до статті 107 Конституції України, Указом № 70/2022 ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України».

В той же час розроблення Плану оборони України не вирішило остаточно проблеми Планування оборони держави в цілому, адже документи зазначеного плану відображають в основному діяльність тільки центральних органів виконавчої влади, інших державних органів щодо забезпечення (сприяння) відсічі збройній агресії силами оборони.

Звідси постає питання необхідності пошуку напрямів та підходів, які забезпечували б охоплення всієї системи 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.

Відтак, основним напрямом щодо вдосконалення системи стратегічного планування має стати перехід від планування оборони до стратегічного планування у сфері оборони.

Забезпечення комплексного підходу стратегічного планування у сфері оборони держави має здійснюватись у рамках державного стратегічного планування та ґрунтуватись на наступному трактуванні базових термінів (Коваль, М. В. & Наливайко, А. Д. 2022, с. 62–63):

«державне стратегічне планування — функція державного управління, що визначає мету, цілі, завдання, напрями, пріоритети й комплекс заходів щодо реалізації державної політики з розвитку держави в усіх сферах життєдіяльності, забезпечення національної безпеки, реалізації та захисту національних інтересів з урахуванням наявних ресурсів; до державного стратегічного планування, серед інших, входить і стратегічне планування у сфері оборони;

стратегічне планування у сфері оборони — є функцією державного

управління та складовою частиною системи державного стратегічного планування, яка визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення протидії реальним і потенційним загрозам у воєнній сфері, та здійснюється в інтересах сил оборони держави для забезпечення ефективного їх функціонування, адаптації до умов середовища функціонування, забезпечення ресурсами відповідно до економічних можливостей держави та визначених завдань».

Аналіз нормативно-правової бази, «вітчизняного та іноземного досвіду показує, що основними видами стратегічного планування у сфері оборони мають бути: стратегічне планування в секторі безпеки та оборони України; планування оборони; планування відсічі збройній агресії; мобілізаційне планування та оборонне планування» (Коваль, М. В. & Наливайко, А. Д. 2022, с. 63).

Зазначені види стратегічного планування об'єднуються за метою, завданнями й заходами у сфері оборони держави.

Такий підхід до стратегічного планування забезпечує «здійснення системи 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»



(Про внесення змін до Закону України «Про оборону України». 2019).

Порядок і терміни проведення стратегічного планування у сфері оборони мають встановлюватися законами та іншими нормативно-правовими актами.

Висновки. Як показує проведене дослідження становлення, стану та розвитку нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони, система стратегічного планування оборони, яка склалась на сьогодні в Україні є несистематизованою, неструктурованою та юридично не регламентованою. Відтак, вона потребує перегляду та реформування.

Результати аналізу напрямів і підходів щодо забезпечення оборони, наявного вітчизняного й іноземного досвіду планування оборони держави підтверджують доцільність його проведення на засадах державного стратегічного планування, визначених оновленим вітчизняним законодавством, та здійснювати за сферою оборони.

Основними напрямками вдосконалення системи СП у сфері оборони мають бути:

перехід від стратегічного планування оборони, що базується на засадах стратегічного планування застосування ЗС України та оборонного планування, до стратегічного планування у сфері оборони;

всеохоплююче нормативно-правове врегулювання процесу страте-

гічного планування, відповідно до принципів планування НАТО, а також адаптація понятійно-категорійного апарату та його термінів, що вживаються в національному законодавстві, до понятійного апарату, який застосовується у стратегічних документах держав – членів НАТО.

В основу стратегічного планування у сфері оборони доцільно покласти комплексний підхід до його здійснення. Запровадження комплексного підходу до стратегічного планування у сфері оборони має забезпечити охоплення всіх сфер діяльності держави.

За такого підходу, стратегічне планування у сфері оборони України має становити собою взаємопов'язану систему видів планування за відповідними напрямками діяльності держави (стратегічне планування сектору безпеки і оборони; планування оборони; стратегічне планування застосування ЗС та інших складових сил оборони; оборонне планування; мобілізаційне планування), які забезпечуватимуть виконання визначених законодавством завдань оборони України.

Водночас, пропонується розпочати ґрунтовну реформу нормативно-правової бази в оборонній сфері «шляхом її кодифікації, спрямованої на систематизацію, уніфікацію, докорінну переробку, оновлення та гармонізацію зі стандартами НАТО» (Тютюнник, В. П. & Горовенко, В. К. 2018, с. 22).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

Бакуменко, В. Д., Дзвінчук, Д. І. & Поважний, О. С. (2011). *Державне управління: курс лекцій*. Івано-Франківськ: Місто НВ, 536 с.

Горбулін, В. П. & Качинський, А. Б. (2010). *Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія*. Київ: НІСД, 288 с.

Євмєшкіна, О. Л. (2017). *Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: монографія*. К.: УкрСІЧ, 394 с.

Інформаційно-довідковий матеріал за результатами проведення оборонного огляду в Україні у 2009–2010 роках. Кабінет Міністрів України. (2010). Київ: НІСД, 82 с.

Коваль, М. В. & Наливайко, А. Д. (2022). Обґрунтування підходу до вдосконалення стратегічного планування в силах оборони. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. № 2 (66), с. 61–66. DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2022-2-75/61-66>.

Корендович, В. С. (2010). Другий оборонний огляд в Україні. Його попередні результати та виклики. *Оборонний вісник*. № 2, с. 4–7.

Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України: *Наказ Міністра оборони України від 27. 12. 2006 р. № 749. (2006)*. Ст. 1, 2, 4, 5. [втратив чинність].

Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави: *Закон України від 20.09.2019 р. № 133-IX. (2019)*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2799967-zakon-ukraini.html. [дата зверн.: 07.11.2022].

Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування»: *Законопроект Закону України від 24.12. 2014 р. № 1547. (2014)*. URL: [urlhttp://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ВН16Z00О.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ВН16Z00О.html). [дата зверн.: 19.07.2022].

Про державне стратегічне планування: *Проект Закону України від 04.12.2017 р. (2017)*. URL: [https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainipro DerzhavneStrategichnePlanuvannia](https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainipro%20DerzhavneStrategichnePlanuvannia) [дата зверн.: 07.07.2022].

Про затвердження Порядку розроблення Плану оборони України: *Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 р. № 636. (2020)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/636-2020-%D0%BF#Text> [дата зверн.: 07.09. 2022].

Про національну безпеку України: *Закон України від 21.06.2018 р. (зі змінами) № 2469-VIII. (2018)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-VIII.#Text> [дата зверн.: 08.09.2022].

Про організацію оборонного планування: *Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV. (2004)*. *Відомості Верховної Ради України*. № 4. Ст. 97. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII).

Про прийняття за основу проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»: *Постанова Верховної Ради України від 15.11.2011 р. № 4020-VI. (2011)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4020-VI#Text> [дата зверн.: 02.07.2022].

Про структуру плану оборони України: *Указ Президента України від 03.03.2020 р. № 61/2020. (2020)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61/2020#Text> [дата зверн.: 07.07.2022].

Руснак, І. С., Меліхов, О. А., Яковенко, А. В. & Романюк, І. М. (2021). Документи стратегічного (оборонного) планування Міністерства оборони України, Збройних Сил України, інших складових сил оборони та порядок їх реалізації. *Наука і оборона*. № 3, с. 3–21. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2021-16-3-13-21>.

Семенченко, А. І. (2007). Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/2007/saiznb.htm>. [дата зверн.: 07.07.2022].

Телелим, В. М., Єфіменко, В. І. & Мінєєв, П. А. (2021). До питання розробки та імплементації плану оборони України. *Наука і оборона*. № 2, с. 3–7. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2021-15-2-3-7>.

Тимошенко, Р. І. & Лобко, М. М. (2018). Проблеми вдосконалення планування оборони України. *Наука і оборона*. № 1, с. 11–17. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-2-1-11-17>.

Тютюнник, В. П. & Горovenko, В. К. (2018). Законодавство у сфері оборони України: стан, проблеми та шляхи реформування. *Наука і оборона*. № 1, с. 18–23. DOI: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-2-1-18-22>.

REFERENCES

Bakumenko, V. D., Dzvinchuk, D. I. & Povazhny, O. S. (2011). *Derzhavne upravlinnia: kurs lektsii* [Public administration: a course of lectures]. Ivano-Frankivsk: Misto NV, 536 s. [in Ukrainian].

Gorbulin, V. P. & Kachynskyi, A. B. (2010). *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky: monohrafiia* [Strategic planning: solving national security problems: monograph]. Kyiv: NISD, 288 s. [in Ukrainian].

Evmeshkina, O. L. (2017). *Teoretyko-metodolohichni zasady modernizatsii systemy derzhavnoho stratehichnoho planuvannia v Ukraini: monohrafiia* [Theoretical and methodological foundations of modernization of the system of state strategic planning in Ukraine: monograph]. K.: UkrSICH, 394 s. [in Ukrainian].

Informatsiino-dovidkovyi material za rezultatamy provedennia oboronnoho ohliadu v Ukraini u 2009–2010 rokakh. [Information and reference material based on the results of the defense review in Ukraine in 2009–2010]. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2010). Kyiv: NISD, 82 s. [in Ukrainian].

Koval, M. V. & Nalyvaiko, A. D. (2022). Obgruntuvannia pidkhodu do vdoskonalennia stratehichnoho planuvannia v sylakh oborony [Justification of the approach to the improvement of strategic planning in the defense forces]. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho*. № 2 (66), s. 61–66. [in Ukrainian].

Korendovych, V. S. (2010). Druhyi oboronnyi ohliad v Ukraini. Yoho poperedni rezultaty ta vyklyky [The second defense review in Ukraine. Its preliminary results and challenges]. *Oboronnyi visnyk*. № 2, s. 4–7. [in Ukrainian].

Polozhennia pro orhanizatsiiu stratehichnoho planuvannia v Ministerstvi oborony Ukrainy [Regulations on the organization of strategic planning in the Ministry of Defense of Ukraine]: *Nakaz Ministra oborony Ukrainy vid 27.12.2006 r. № 749. (2006)*, s. 1, 2, 4, 5. [Expired]. [in Ukrainian].

Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro oboronu Ukrainy” shchodo orhanizatsii oborony derzhavy [On amendments to the Law of Ukraine “On the Defense of Ukraine” regarding the organization of state defense]: *Zakon Ukrainy vid 20.09.2019 r. № 133-IX. (2019)*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2799967-zakon-ukraini.html. [Accessed: 07.11.2022]. [in Ukrainian].

Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro orhanizatsiiu oboronnoho planuvannia” [On amendments to the Law of Ukraine “On the Organization of Defense Planning”]: *Zakonoproiekt Zakonu Ukrainy vid 24.12.2014 r. № 1547. (2014)*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/BH16Z000.html. [Accessed: 19.07.2022]. [in Ukrainian].

Pro derzhavne stratehichne planuvannia [On state strategic planning]: *Proiekt Zakonu Ukrainy vid 04.12.2017 r. (2017)*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=PrektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> [Accessed: 07.07.2022]. [in Ukrainian].

Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia Planu oborony Ukrainy [On the approval of the Procedure for the development of the Defense Plan of Ukraine]: *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.07.2020 r. № 636. (2020)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/636-2020-%D0%BF#Text> [Accessed: 07.09.2022]. [in Ukrainian].

Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy [On the national security of Ukraine]: *Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. (zi zminamy) № 2469-VIII. (2018)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-VIII.#Text> [Accessed: 09.08.2022]. [in Ukrainian].

Pro orhanizatsiiu oboronnoho planuvannia [On the organization of defense planning]: *Zakon Ukrainy vid 18.11.2004 r. № 2198-IV. (2004)*. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. (2005). № 4, art. 97 (Zakon vtratyv chynnist na pidstavi Zakonu Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII). [in Ukrainian].

Pro pryiniattia za osnovu proektu Zakonu Ukrainy “Pro derzhavne stratehichne planuvannia” [On adoption as a basis of the draft Law of Ukraine “On State Strategic Planning”]: *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 15.11.2011 r. № 4020-VI. (2011)*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4020-VI#Text> [Accessed: 07.02.2022]. [in Ukrainian].



Pro strukturu planu oborony Ukrainy [On the structure of the defense plan of Ukraine]: *Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 03.03.2020 r. № 61/2020*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61/2020#Text> [Accessed: 07.07.2022]. [in Ukrainian].

Rusnak, I. S., Melikhov, O. A., Yakovenko, A. V. & Romaniuk, I. M. (2021). Dokumenty stratehichnoho (oboronnoho) planuvannia Ministerstva oborony Ukrainy, Zbroinykh Syl Ukrainy, inshykh skladovykh syl oborony ta poriadok yikh realizatsii [Strategic (defense) planning documents of the Ministry of Defense of Ukraine, the Armed Forces of Ukraine, other components of the defense forces and the procedure for their implementation]. *Nauka i oborona*. № 3, s. 13–21. [in Ukrainian].

Semenchenko, A. I. (2007). Rozrobka katehoriino-poniatiinoho aparatu stratehichnoho planuvannia z derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky [Development of a categorical and conceptual apparatus of strategic planning for state management of national security]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/2007/saiznb.htm>. [Accessed: 07.07.2022]. [in Ukrainian].

Telelym, V. M., Yefimenko, V. I. & Mineev, P. A. (2021). Do pytannia rozrobky ta implementatsii planu oborony Ukrainy [Regarding the development and implementation of the defense plan of Ukraine]. *Nauka i oborona*. № 2, s. 3–7. [in Ukrainian].

Tymoshenko, R. I. & Lobko, M. M. (2018). Problemy vdoskonalennia planuvannia oborony Ukrainy [Problems of improving Ukraine's defense planning]. *Nauka i oborona*. № 1, s. 11–17. [in Ukrainian].

Tyutyunnyk, V. P. & Horovenko, V. K. (2018). Zakonodavstvo u sferi oborony Ukrainy: stan, problemy ta shliakhy reformuvannia [Legislation in the field of defense of Ukraine: state, problems and ways of reform]. *Nauka i oborona*. № 1, s. 18–23. [in Ukrainian].

Andriy Nalyvaiko

Candidate of Technical Sciences (Ph. D.),

Associate Professor,

Leading Researcher of the Centr

for Military and Strategic Studies,

The National Defense University of Ukraine

named after Ivan Cherniakhovskyi

(Kyiv, Ukraine)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0675-9603>

HISTORICAL–LEGAL ANALYSIS OF THE NORMATIVE–LEGAL BASES OF STRATEGIC PLANNING IN THE SPHERE OF DEFENSE OF UKRAINE (1992–2022)

The purpose of the article is to study the process of introduction and evolution of the regulatory and legal framework of strategic planning in the defense sphere in the period from 1992 to 2022 with the aim of developing a recommendation for its further improvement.

The research methodology is based on the principles of historicism, systematicity, scientificity, rule-making, as well as the use of general scientific methods (analysis, synthesis, comparison, generalization) and a specific regulatory and legal framework.

The scientific novelty is that the article reveals for the first time the process of formation and stages of development of the regulatory and legal basis of strategic planning through the prism of the latest legislation, its influence on the reform of the Armed Forces of Ukraine and other components of the defense forces in the conditions of repelling Russian full-scale armed aggression; it is proposed to use the practical experience of the USA in reforming the domestic legal framework and to develop an updated system of strategic planning in the defense sphere based on it.

The main areas of improvement of the regulatory and legal framework of the strategic planning system in the field of defense were substantiated:

the transition from strategic defense planning, based on the principles of strategic planning of the use of the Armed Forces of Ukraine and defense planning, to strategic planning in the field of defense;

comprehensive regulatory and legal regulation of the strategic planning process, in accordance with NATO planning principles, as well as adaptation of the conceptual and categorical apparatus and its terms used in national legislation to the conceptual apparatus used in strategic regulatory and legal acts of NATO member states;



introduction of a comprehensive approach to the implementation of strategic planning, which should ensure the coverage of all spheres of state activity and will constitute an interconnected system of types of planning (strategic planning of the security and defense sector; defense planning; strategic planning of the use of the Armed Forces and other components of the defense forces; defense planning; mobilization planning), which will ensure the fulfillment of the defense tasks of Ukraine set by the national legislation.

At the same time, it is recommended simultaneously with the implementation of the defense reform to start a deep reform of the legislation in the field of defense through its codification aimed at systematization, unification, radical revision, renewal and harmonization with NATO standards.

Keywords: *regulatory and legal framework, strategic planning, defense sphere, defense planning, defense reform.*