

Андрій НАЛИВАЙКО

кандидат технічних наук, доцент

Національний університет оборони України
(Київ, Україна)

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

Електронна пошта: lebixivka-6591@ukr.net

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ У 2000–2023 рр.: ВОЄННО-ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ

Аналіз вітчизняного досвіду стратегічного планування оборони держави свідчить, що існуюча система планування, що базувалася в основному на засадах оборонного планування і планування застосування Збройних Сил України та інших складових сил оборони, не в змозі охопити увесь спектр завдань, визначений національним законодавством у сфері оборони. У статті за допомогою методів аналізу, синтезу, порівняння та узагальнення досліджено процес становлення та розвитку стратегічного планування у сфері оборони, запропоновано новий підхід щодо формування його системи та окремі напрями удосконалення на сучасному етапі.

Ключові слова: планування оборони, оборонне планування, стратегічне планування застосування Збройних Сил України, мобілізаційне планування.

Постановка проблеми. Однією з найважливіших функцій управління у сфері оборони України є його стратегічне планування, що в умовах відсутності законодавчо унормованої цілісної системи державного стратегічного планування, складовою частиною якого є стратегічне планування у сфері оборони, неузгодженості окремих нормативно-правових актів, невизначеності порядку розроблення або імплементації деяких стратегічних документів (Коваль, М. & Наливайко, А. 2022, с. 62–63) потребує вдосконалення.

З огляду на зазначене, постає необхідність розроблення нових підходів щодо формування комплексної системи стратегічного планування у сфері оборони, її правового регулювання та практичного упровадження у відповідних центральних органах виконавчої влади та органах військового управління. Вони мають базуватися на вітчизняному досвіді запровадження та розвитку засад стратегічного планування, теоретичних розробках учених у галузі військового управління, впровадження сучасних методів та моделей планування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Упродовж останніх двадцяти років питанням упровадження та розвитку стратегічного планування у силах оборони і у сфері оборони у цілому значну увагу приділяли як науковці, так і практики (Горбулін, В. & Качинський, А. 2010, 288 с.; Руснак, І., Мелехов, О., Яковенко, А. & Романюк,

І. 2021, с. 13–21; Телелим, В., Єфіменко, В. & Мінеєв, П. 2021, с. 3–7; Тимошенко, Р. & Лобко, М. 2018, с. 11–17; Горovenko, В. 2018; Тютюнник, В. & Лобко, М. 2019, с. 10–21; Мінеєв, П., Шепіцен, О., Кружилько, А. & Швалючинський, В. 2023, с. 77–86). У цих та інших наукових працях досліджено сучасні тенденції та актуальні проблеми стратегічного планування у сфері національної безпеки та оборони, запропоновано методологічні підходи до порядку розроблення плану оборони України, викладено погляди та обґрунтовано пропозиції щодо вирішення проблеми планування оборони України.

У більшості наукових праць стверджується, що на сьогодні проблема трактування сутності та належного тлумачення правових норм щодо стратегічного планування у сфері оборони залишається невирішеною. Не повною мірою вирішено проблеми пошуку ефективних шляхів впровадження складових стратегічного планування у ЗС України та інших складових сил оборони, не опрацьовано пропозиції щодо формування системи стратегічного планування у сфері оборони.

На думку військових науковців та експертів, порядок такого планування у силах оборони (сфері оборони) має регулюватися відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами (Коваль, М. & Наливайко, А. 2022, с. 62–63; Руснак, І., Мелехов, О., Яковенко, А., Романюк, І.



2021, с. 13–21; Тимошенко, Р. & Лобко, М. 2018, с. 11–17; Горovenko, V. 2018). У цих документах доречно визначити правові, організаційні та інші основи стратегічного планування у сфері оборони та його складових, сформулювати напрями їх розвитку і застосування за відповідними сценаріями, організації ефективної взаємодії та всебічного забезпечення.

З огляду на вищезазначене та враховуючи завдання оборонної реформи сил оборони, що реалізуються нині в Україні, стає очевидним, що обґрунтування пропозицій щодо удосконалення стратегічного планування у сфері оборони і, зокрема формування його системи, а також його правового закріплення є актуальним і необхідним.

Виділення невирішених раніше частин проблеми. Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених аналізу стратегічного планування у секторі безпеки та оборони, а також у сфері оборони, не повною мірою залишається дослідженим перехід від стратегічного планування оборони, що базувалося на засадах стратегічного планування застосування ЗС України й інших складових сил оборони та оборонного планування, до стратегічного планування у сфері оборони як складової державного стратегічного планування, не запропоновано підходи до формування системи стратегічного планування у сфері оборони.

Метою статті є воєнно-історичне дослідження основних етапів розвитку стратегічного планування у сфері оборони України в інтересах обґрунтування пропозицій з її удосконалення у сучасних безпекових умовах.

Виклад основного матеріалу. Формування системи стратегічного планування у силах оборони (воєнній організації держави, сфері оборони) України було започатковано ще на початку 2000-х років. Зокрема, у 2004 році Закон України «Про організацію оборонного планування» визначив сутність державного стратегічного планування в оборонній сфері, а також перелік документів стратегічного планування у сфері оборони (воєнній сфері) та порядок їх розроблення (Про організацію оборонного планування. 2004 р.). У той же час, незважаючи на заявлений всеохоплюючий статус стратегічного планування в оборонній сфері, змістова частина закону стосувалася лише організації оборонного планування та стратегічного планування застосування Збройних Сил України, де-факто складових стратегічного планування в силах оборони.

У подальшому у Постанові Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 447 «Про затвердження Порядку організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва» як у підзаконному нормативно-правовому акті були деталізовані окремі питання організації стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва, у тому числі оборонного планування, та визначено механізм і методологію бюджетного фінансування цього планування (Про затвердження Порядку організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва. 2006).

У наказі Міністра оборони України від 27 грудня 2006 року № 749 «Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України» теоретичні основи стратегічного планування набули подальшого розвитку. Зокрема, було уточнено визначення терміна «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» (Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України, 2006). Крім того, були «сформульовані теоретико-методологічні та організаційні засади стратегічного планування в МО України, його сутність, складові (стратегічне планування розвитку ЗС, стратегічне планування застосування ЗС та оборонне планування), принципи та порядок здійснення» (Наливайко, А. Д. 2022).

Водночас «дія цих нормативно-правових актів стосувалась лише МО України і не розповсюджувалась на інші складові сил оборони, не були також визначені правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування, складовою якого має бути стратегічне планування в МО України» (Коваль, М. & Наливайко, А. 2022).

Розроблені Верховною Радою України у 2011 та 2017 роках проекти Законів України «Про державне стратегічне планування», якими пропонувався «визначити правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи

державного стратегічного планування розвитку країни (у тому числі і сфери оборони), встановити загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також 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; Коваль, М. & Наливайко, А. 2022).

Для вдосконалення наявної системи оборонного планування у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах спеціального призначення та в деяких інших органах до Закону України «Про організацію оборонного планування» у 2015 році було внесено зміни щодо приведення періодів оборонного планування у відповідність до періодів планування економічного і соціального розвитку України (Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування». 2014). При цьому у законопроекті було уточнено завдання оборонного планування, повноваження об'єктів і суб'єктів його здійснення, доповнено перелік і зміст документів оборонного планування, що розроблялися на довго-, середньо- та короткострокову перспективи, встановлено взаємозв'язок із іншими видами планування, у тому числі з плануванням застосування та діяльності складових сектору безпеки і оборони, уточнено завдання оборонного огляду та організації його проведення. Також уперше було юридично унормовано визначення терміна «сили оборони» у такому значенні: «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 держави» (Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування». 2014).

Однак Президент України застосував право вето, повернув законопроект до парламенту для доопрацювання та повторного розгляду, що так і не відбувся. Одним із основних зауважень було те, що в ньому не був врахований комплексний характер загроз для національної безпеки України, суттєві зміни у геополітичному безпековому просторі, що вимагали кардинального перегляду існуючих механізмів планування у секторі безпе-

ки і оборони, що передбачали б поєднання політичних, цивільних та військових спроможностей для ефективного врегулювання наявних і потенційних криз та забезпечення безпечного функціонування держави.

Варто зазначити, що вперше на державному рівні Президент України задекларував необхідність залучення до оборони держави не тільки військові, а й цивільні (економічні, соціальні) та політичні спроможності. Разом з тим реалізація даної парадигми планування у системі сил оборони була неможлива, адже до їх складу, згідно з діючими нормативно-правовими актами, не входили сили цивільного захисту, оборонно-промисловий комплекс, політико-дипломатичні та інші інституції, що могли би бути задіяні при підготовці до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Тому, починаючи з 2016 року, в нормативно-правових актах, зокрема в Указі Президента України від 6 червня 2016 № 240 «Про Стратегічний оборонний бюлетень України», вводиться новий термін «сфера оборони» як «галузь діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та органів військового управління, що здійснюється з метою підготовки держави, економіки, суспільства та сил оборони до відбиття збройної агресії проти України і гарантованого захисту її національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз» (Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». 2016).

У подальшому, у Законі України від 21 червня 2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» було «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).

У рамках реалізації цього підходу в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави» від 20 вересня 2019 № 133-IX анонсовано запровадження планування оборони — розроблення та реалізацію «плану оборони України — складової частини оборонного планування, що містить сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформа-



ційних, 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» щодо організації оборони держави. 2019).

На виконання вимог законодавчих актів (Про національну безпеку України. 2018; Про внесення змін до закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави. 2019) Указом Президента України від 3 березня 2020 № 61/2020 була затверджена структура плану оборони (Про структуру плану оборони України. 2020) і упродовж 2020–2022 років органи державної влади, військового управління Збройних Сил України, органи управління інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України у воєнній сфері, розробили даний план і подали на розгляд до Ради національної безпеки та оборони України (далі — РНБО України). Після схвалення План оборони України був затверджений та введений в дію Указом Президента України від 24 лютого 2022 № 70/2020 (Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України. 2022).

Таким чином, за результатами аналізу вітчизняної нормативно-правової бази в галузі оборони є підстави стверджувати, що окремі складові системи стратегічного планування у сфері оборони в цілому унормовані законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, зокрема: планування оборони — Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави», Указами Президента України «Про структуру плану оборони України» та «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України»; оборонне планування — Законом України «Про національну безпеку України», наказом Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони»; стратегічне планування застосування ЗС та інших складових сил оборони а також мобілізаційне планування — Закона-

ми України «Про національну безпеку України» і «Про оборону України», доктриною Головнокомандувача ЗС України «Об'єднане планування».

Водночас залишається низка юридичних, організаційних та методологічних проблем у галузі регулювання питань державного стратегічного планування та його підсистеми — стратегічного планування у сфері оборони, зокрема:

- наявність «певного правового дисбалансу у системі державного стратегічного планування, коли лише одна складова цього процесу — оборонне планування, законодавчо регламентована, а процес стратегічного планування в цілому (в тому числі і визначення його терміну) на теперішній час не унормований жодним нормативно-правовим актом» (Коваль, М. & Наливайко, А. 2022);
- відсутність наукового обґрунтування, а відповідно і правового закріплення в нормативно-правових актах процесу формування системи стратегічного планування у сфері оборони;
- неналежна скоординованість дій науковців та практиків при формулюванні та застосуванні понятійно-категорійного апарату стратегічного планування в офіційних документах органів державної влади (законах, Указах Президента України тощо);
- нечіткість та неоднозначність при формулюванні одних і тих же понять (дефініцій), наведених у чинній нормативно-правовій базі, наприклад, «планування оборони держави», а також непоодинокі використання тих, що офіційно (на нормативному рівні) до цього часу не визначені: «сфера оборони», «стратегічне планування», «стратегічне планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони», «мобілізаційне планування» тощо.

Так, наприклад, відсутність на теперішній час у нормативно-правових актах України визначення системи державного стратегічного планування, некоректність віднесення плану оборони України до оборонного планування як його складової призвели до формування фактичного змісту цього документа як комплексу планів забезпечення та підтримки, серед яких немає документів, що регламентують саме військові заходи.

Дослідження також свідчать, що актуальним залишається питання зведення у єдину збалансовану за часом, ресурсами та розстановкою пріоритетів систему політичних, воєнних, економічних, міжнародних, правових, соціальних

та інших заходів, що будуть здійснюватися в рамках сформованої цілісної системи стратегічного планування у сфері оборони. Оновлена система планування сил у сфері оборони має забезпечувати оперативне реагування на увесь спектр воєнних загроз національній безпеці, враховувати засади всеохоплюючої оборони, бути гнучкішою у прийнятті відповідних рішень, мати тісний зв'язок із іншими підсистемами державного стратегічного управління і планування та включати наступні складові (види планування): планування оборони; стратегічне планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони; оборонне планування та мобілізаційне планування (Коваль, М. & Наливайко, А. 2022, с. 62–63); Руснак, І., Мелехов, О., Яковенко, А. & Романюк І. 2021, с. 13–21).

Таким чином, визначені види стратегічного планування об'єднуються за метою, завданнями й заходами у єдину систему планування у сфері оборони держави. На *рис. 1* представлено схему системи стратегічного планування у сфері оборони, розроблену за результатами досліджень. Стисло охарактеризуємо її складові.

Планування оборони України є складовою частиною стратегічного планування у сфері оборони, що здійснюється з метою визначення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройного конфлікту («Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України»». 2022).

Метою планування оборони є об'єднання зусиль і можливостей органів виконавчої влади, інших державних органів, ресурсів держави для забезпечення реалізації державної політики у воєнній сфері розробленням стратегій, концепцій, програм, планів підвищення (посилення) обороноздатності України, управління ресурсами та ефективного їх розподілу. Основним документом, що відображає результати планування оборони, є план оборони України (далі — План оборони). План оборони містить сукупність документів, що 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. Вихідними даними для розроблення Плану оборони є законодавчі акти України у сфері національної безпеки та оборони, Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, висновки з оцінки воєнно-політичної та воєнно-стратегічної обстановки, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма.

Складовими Плану оборони визначені основні показники планування оборони держави та плани: управління обороною держави, підтримки політико-дипломатичними заходами виконання завдань оборони держави, забезпечення громадської безпеки і порядку, забезпечення державної безпеки під час оборони держави, цивільного захисту України, забезпечення економічної безпеки, протидії інформаційному впливу та пропаганді, кібероборони держави, науково-технічних заходів у сфері оборони під час збройного конфлікту, захисту та забезпечення безпеки функціонування критичних об'єктів інфраструктури та енергетики України під час оборони, фінансового забезпечення завдань з оборони України.

Відповідальність за організацію розроблення Плану оборони покладається на Кабінет Міністрів України. Безпосередня організація та планування оборони, розроблення плану оборони, а також координація участі у цьому процесі відповідних центральних органів виконавчої влади та інших державних органів покладено на Міністерство оборони України. Тобто Міністерство оборони України можна визначити як головний уповноважений орган із планування оборони держави та розроблення плану оборони.

Кабінет Міністрів України визначив центральні органи виконавчої влади та інші державні органи (суб'єкти планування), що відповідають за розроблення, періодичне оновлення і, головне, виконання відповідних його документів при підготовці до збройного захисту та її захисту (у разі збройної агресії або збройного конфлікту) в особливий період. До плану ввійшли (як складові) плани міністерств і відомств, що беруть участь у здійсненні відповідних заходів щодо підготовки до збройного захисту держави та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Аналіз реалізації плану оборони України «засвідчив, що він в основному дав змогу забезпечити використання потенціалу державного апарату та органів місцевого самоврядування

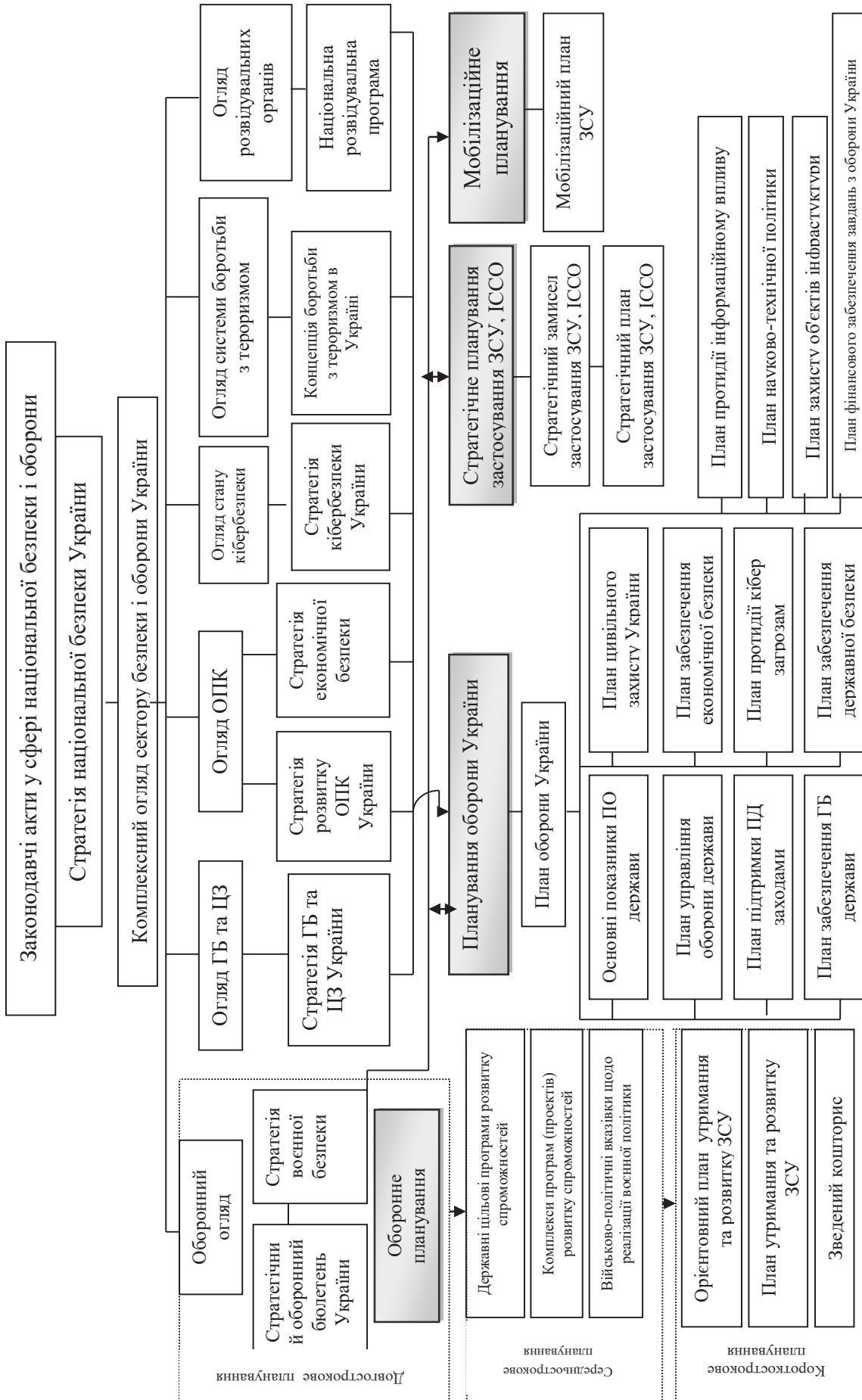


Рис. 1. Структура системи стратегічного планування в сфері оборони

для підтримки та забезпечення дій сил оборони під час виконання ними завдань у ході відбиття широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України» (Мінеєв, П., Шепіцен, О., Кружилько, А. & Швалючинський, В. 2023, с. 77–86).

Стратегічне планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони — процес визначення сценаріїв та варіантів застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони (далі — ІССО), стратегічних цілей і завдань Збройних Сил України, а також сил і засобів, необхідних для їх виконання, розроблення форм і способів застосування військ (сил), встановлення порядку управління та взаємодії, визначення та узгодження потреб у матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсах для їх всебічного забезпечення підготовки і здійснення відсічі збройної агресії проти України. Воно є одним із видів стратегічного планування у сфері оборони. Питання відсічі збройної агресії відображаються у Стратегічному плані застосування ЗС України та ІССО, що являє собою комплекс планувальних документів, що розробляється для забезпечення підготовки і здійснення відсічі збройної агресії проти України у визначеній системі їх застосування.

Стратегічний план застосування ЗС України та ІССО визначає стратегічні цілі та зміст завдань їх застосування, форми і способи застосування військ (сил), інших військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів за визначеними сценаріями для відсічі збройної агресії проти України, а у випадку виникнення збройного конфлікту — його ліквідації (нейтралізації), визначення потреб у матеріально-технічних, медичних засобах для їх усебічного забезпечення. Він базується на вимогах чинного законодавства, нормативно-правових актів, зокрема Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України та інших стратегічних документів, висновках з оцінки воєнно-політичної, воєнно-стратегічної обстановки та врахуванні економічних можливостей держави.

У свою чергу, Стратегічний план застосування ЗС України та ІССО є основою для розроблення низки нормативно-правових актів держави, організаційних і директивних документів щодо здійснення всього комплексу заходів із організації, забезпечення, здійснення і керівництва обороною держави, розроблення плану оборони, проведення оборонного планування, опрацювання державних цільових програм, планів тощо.

«Оборонне планування — складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою 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» (Про національну безпеку України. 2018).

Проведені наукові дослідження та аналіз досвіду практичної діяльності у цій сфері (Коваль, М. & Наливайко, А. 2022, с. 62–63; Руснак, І., Мелехов, О., Яковенко, А., Романюк, І. 2021, с. 13–21; Мінеєв, П., Шепіцен, О., Кружилько, А. & Швалючинський, В. 2023, с. 77–86; Сиротенко, А., Щипанський, П., Павліковський, А. & Лобко, М. 2020, с. 3–12) показали, що оборонне планування є складовою системи стратегічного планування у сфері оборони як один із його видів, а, відтак, стратегічне планування у сфері оборони є складовою частиною системи державного стратегічного планування. Основними завданнями оборонного планування є:

- систематичне проведення, виходячи із засад державної політики у сфері оборони, оцінки реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, визначення взаємозв'язку між цілями і завданнями діяльності Збройних Сил України та інших складових сил оборони;
- перегляд перспективних і поточних планів розвитку ЗС України та ІССО, що базуються на методі планування на основі спроможностей;
- створення і підтримання на належному рівні державних ресурсів у сфері оборони, а також ефективне управління ними для забезпечення розвитку ЗС України та ІССО;
- упровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість.

Оборонне планування поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) і короткострокове (до трьох років), і здійснюється із застосуванням методу планування на основі спроможностей, орієнтованого на загрози національним інтересам держави у воєнній сфері та спрямованого на розвиток спроможностей сил оборони на довгострокову перспективу. Результати оборонного планування відображаються у доктринах, стратегіях, кон-



цепціях, Стратегічному оборонному бюлетені, державних програмах, планах та інших документах, а також є вихідними даними для організації й здійснення планування оборони, стратегічного планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони і мобілізаційного планування.

Мобілізаційне планування є складовою частиною стратегічного планування у сфері оборони, що являє собою взаємопов'язану систему планування заходів із мобілізаційної підготовки, мобілізації для забезпечення виконання завдань оборони, а також демобілізації (Сиротенко, А., Щипанський, П., Павліковський, А. & Лобко, М. 2020, с. 3–12). Мобілізаційне планування функціонально поєднує діяльність встановлених вітчизняним законодавством суб'єктів у проведенні визначених заходів із мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації.

Як процес мобілізаційне планування полягає у розробленні на основі системного аналізу внутрішнього й зовнішнього безпекового середовища плану оборони і плану відсічі збройної агресії, комплексу заходів із мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації для забезпечення виконання завдань оборони, досягнення стратегічних цілей, визначення напрямів і пріоритетів із реалізації державної політики у сфері оборони з урахуванням витрат встановлених ресурсів держави, розробленні стратегічних документів, їх поточному уточненні і корегуванні. За результатами мобілізаційного планування здійснюється розподіл та управління виділених державних ресурсів для визначених суб'єктів, базуючись на фінансово-економічних можливостях держави, а також управлінні ризиками. Розроблений комплекс заходів із мобілізаційної підготовки, мобілізації та демобілізації відображається у низці мобілізаційних документів, основним із яких є мобілізаційний план України.

Мобілізаційний план України становить сукупність документів, що визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення заходів щодо мобілізаційного розгортання Збройних Сил України, інших військових формувань, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту; переведення національної економіки, діяльності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, системи забезпечення життєдіяльності населення на функціонування

в умовах особливого періоду. Мобілізаційний план України включає такі складові:

- план управління державою в особливий період;
- мобілізаційний план Збройних Сил України, інших військових формувань;
- мобілізаційний план національної економіки на особливий період;
- план цивільного захисту України на особливий період.

Запропонований системний підхід щодо формування системи стратегічного планування у сфері оборони найбільшою мірою забезпечує комплексне охоплення та реалізацію 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.

Висновки. У статті проаналізовано процес становлення та розвитку стратегічного планування у сфері оборони, розглянуто стан формування його системи та напрями удосконалення на сучасному етапі. Результати проведеного дослідження показали, що основними напрямками удосконалення стратегічного планування у сфері оборони варто вважати:

- перехід від стратегічного планування оборони, що базувалося на засадах стратегічного планування застосування ЗС України та оборонного планування, до стратегічного планування у сфері оборони як складової державного стратегічного планування;
- розроблення і правове унормування системи стратегічного планування у сфері оборони, що включає планування оборони, стратегічне планування застосування ЗС України та інших складових сил оборони, оборонне планування та мобілізаційне планування;
- всеохоплююче нормативно-правове врегулювання процесу стратегічного планування у сфері оборони та його складових відповідно до сучасних безпекових умов;
- удосконалення понятійно-категорійного апарату (понять, категорій, термінів) для його адаптації до понятійного апарату, що застосовується у стратегічних документах держав-членів НАТО.

Напрямом подальших наукових досліджень є розроблення інтегрованої моделі системи стратегічного планування у сфері оборони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

- Горбулін, В. П. & Качинський, А. Б. (2010). *Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія*. Київ: НІСД, 288 с.
- Горовенко, В. К. (2018). План оборони України: у зоні особливої уваги. URL: <https://cacds.org.ua/план-оборони-україни-у-зоні-особливої/> [дата зверн.: 20.05.2023].
- 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>.
- Мінєєв, П. А., Шепіцен, О. І., Кружилько, А. О. & Швалючинський, В. В. (2023). Аналіз факторів, які впливають на процес планування оборони України. *Труди університету*. № 1 (176), с. 77–86.
- Наливайко, А. Д. (2022). Історико-правовий аналіз нормативно-правової бази стратегічного планування у сфері оборони України (1992–2022). *Воєнно-історичний вісник*. № 4 (46), с. 36–52. DOI: <https://doi.org/10.33099/2707-1383-2022-46-4-36-52>.
- Про внесення змін до закону України «Про оборону України» щодо організації оборони держави: Закон України від 20.09.2019 № 133-ІХ. (2019). *Відомості Верховної Ради України*. № 43. Ст. 251.
- Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування»: проєкт Закону України від 24.12.2014 № 1547. (2014). URL: [urlhttp://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ВН16Z000.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ВН16Z000.html). [дата зверн.: 19.07.2022].
- Про державне стратегічне планування: проєкт Закону України від 04.12.2017. (2017). URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia> [дата зверн.: 07.07.2022].
- Про затвердження Положення про організацію стратегічного планування в Міністерстві оборони України : наказ Міністерства оборони України від 27.12. 2006 № 749.
- Про затвердження Порядку організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони і військового будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2006 № 447. Офіційний вісник України. № 14. Ст. 1003.
- Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. (2018). *Відомості Верховної Ради України*. № 31. Ст. 241.
- Про організацію оборонного планування: Закон України від 18.11.2004 № 2198-IV. (2004). *Відомості Верховної Ради України*. № 4. Ст. 97.
- Про прийняття за основу проєкту Закону України «Про державне стратегічне планування»: постанова Верховної Ради України від 15.11.2011 № 4020-VI. (2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4020-VI#Text> [дата зверн.: 02.07.2022].
- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016. (2016). Офіційний вісник Президента України. № 17. Ст. 466.
- Про структуру плану оборони України: Указ Президента України від 03.03.2020 р. № 61/2020. (2020). Офіційний вісник Президента України. № 7. Ст. 350.
- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про введення в дію плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони України»: Указ Президента України від 24.02.2022 № 70/2022. (2022). Офіційний вісник України. № 46. Ст. 2502.
- 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>.
- Сиротенко, А. М., Щипанський, П. В., Павліковський, А. К. & Лобко, М. М. (2020). Актуальні проблеми планування оборони: комплексний підхід. *Наука і оборона*. № 1, с. 3–12.
- 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. & Горовенко, В. К. (2018). Законодавство у сфері оборони України: стан, проблеми та шляхи реформування. Наука і оборона. № 1, с. 18–23.

Тютюнник, В. П. & Лобко, М. М. (2019). План оборони України: проблеми та рекомендації щодо визначення структури цього нового документа. Виклики та ризики. Безпековий огляд ЦДАКР. № 19 (130), с. 10–21.

REFERENCES

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

Horovenko, V. K. (2018). Plan oborony Ukrainy: u zoni osoblyvoi uvahy [Defense plan of Ukraine: in the zone of special attention]. URL: <https://cacds.org.ua/план-оборони-україни-у-зоні-особливої/> [Accessed: 02.10.2022]. [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].

Miniciev, P. A., Shepitsen, O. I., Kruzhylko, A. O. & Shvalyuchynskiy, V. V. (2023). Analiz faktoriv , yaki vplyvaiut na protses planuvannia oborony Ukrainy [Analysis of factors that influence the process of defense planning of Ukraine]. *Trudy universytetu*. № 1 (176), s. 77–86. [in Ukrainian].

Nalyvaiko, A. D. (2022). Istoryko-pravovyi analiz normatyvno-pravovoi bazy stratehichnoho planuvannia u sferi oborony Ukrainy (1992–2022). [Historical and legal analysis of the normative and legal framework of strategic planning in the sphere of defense of Ukraine (1992-2022)]. *Voienno-istorychnyi visnyk*. № 4(46), s. 36–52. [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 defence]: Zakon Ukrainy vid 20.09.2019 № 133-IX. (2019). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 43. art. 251. [in Ukrainian].

Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro orhanizatsiiu oboronnoho planuvannia” [On amendments to the Law of Ukraine “On the Organization of Defence Planning”]: proiekt Zakonu Ukrainy vid 24.12.2014 № 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 (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 Polozhennia pro orhanizatsiiu stratehichnoho planuvannia v Ministerstvi oborony Ukrainy [Regulations on the organization of strategic planning in the Ministry of Defense of Ukraine]: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 27.12.2006 № 749. [in Ukrainian].

Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii ta finansuvannia stratehichnoho planuvannia u sferi oborony i viiskovoho budivnytstva [On the approval of the Procedure for the organization and financing of strategic planning in the field of defence and military construction]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.04.2006 № 447. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*. № 14. art. 1003.

Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy [On the national security of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2469-VIII. (2018). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 31. art. 241. [in Ukrainian].

Pro orhanizatsiiu oboronnoho planuvannia [On the organization of defence planning]: Zakon Ukrainy vid 18.11.2004 № 2198-IV. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 4. art. 97. [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 № 4020-VI. (2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4020-VI#Text> [Accessed: 07.02.2022]. [in Ukrainian].

Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy “Pro Stratehichniy oboronnyi biuleten Ukrainy” [On the decision of the National Security and Defence Council of Ukraine “On the Strategic Defence

Bulletin of Ukraine”]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06.06.2016 № 240/2016. (2016). *Oftsiiyni visnyk Prezydenta Ukrainy*. № 17. art. 466.

Pro strukturu planu oborony Ukrainy [On the structure of the defence plan of Ukraine]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 03.03.2020 № 61/2020. (2020). *Oftsiiyni visnyk Prezydenta Ukrainy*. № 7. art. 350. [in Ukrainian].

Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy “Pro vvedennia v diiu planu oborony Ukrainy ta Zvedenoho planu terytorialnoi oborony Ukrainy” [On the decision of the National Security and Defence Council of Ukraine “On the implementation of the Defence Plan of Ukraine and the Consolidated Territorial Defence Plan of Ukraine”]: Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 24.02.2022 № 70/2022. (2022). *Oftsiiyni visnyk Ukrainy*. № 46. art. 2502. [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].

Syrotenko, A. M., Shchypansky, P. V., Pavlikovsky, A. K. & Lobko, M. M. (2020). Aktualni problemy planuvannia oborony: kompleksnyi pidkhid [Actual problems of defense planning: a comprehensive approach]. *Nauka i oborona*. № 1, s. 3–12. [in Ukrainian].

Telelym, V. M., Yefimenko, V. I. & Minieiev, 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].

Tyutyunnyk, V. P. & Lobko, M. M. (2019). Plan oborony Ukrainy: problemy ta rekomendatsii shchodo vyznachennia struktury tsoho novoho dokumenta. Vyklyky ta ryzyky. [Ukraine’s defense plan: problems and recommendations for defining the structure of this new document]. *Bezpekovi ohliad TsDAKR*. № 19 (130), p. 10–21. [in Ukrainian].

Andrii NALYVAIKO

Candidate of Technical Sciences (Ph. D.),

Associate Professor;

The National Defence University of Ukraine

(Kyiv, Ukraine)

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

FORMATION OF THE STRATEGIC PLANNING SYSTEM IN THE DEFENCE SPHERE IN 2000-2023: MILITARY HISTORICAL ANALYSIS

The analysis of the national experience of strategic defence planning of the state shows that the existing planning system, which was based mainly on the principles of defence planning and the planning of the use of the Armed Forces of Ukraine and other components of the defence forces, is unable to cover the entire range of tasks defined by national legislation in the field of defence.

In addition, the existing strategic planning in the field of defence of Ukraine in today’s conditions is non-systematic, characterized by the imperfection of the regulatory and legal framework, the developed theoretical foundations and methodology of its implementation, as well as the absence of a single conceptual and categorical apparatus.

Considering this, the purpose of this article is to study the genesis of the formation of the strategic planning system in the sphere of defence of Ukraine and to substantiate proposals for its improvement in accordance with modern security conditions.



In the article, using the methods of analysis, synthesis, comparison and generalization, an analysis of the formation and development of strategic planning in the field of defence was carried out, a new approach to the formation of its system and individual areas of improvement at the current stage were proposed, in particular:

the transition from strategic defence planning, which was based on the principles of strategic planning of the use of the Armed Forces of Ukraine and defence planning, to strategic planning in the field of defence as a component of state strategic planning;

development and legal regulation of the strategic planning system in the field of defence, which includes: defence planning; strategic planning of the use of the Armed Forces of Ukraine and other components of the defence forces, defence planning and mobilization planning;

comprehensive regulatory and legal regulation of the process of strategic planning in the field of defence and its components in accordance with modern security conditions;

improvement of the conceptual and categorical apparatus (concepts, categories, terms) in order to adapt it to the conceptual apparatus used in the strategic documents of NATO member states.

Keywords: *planning of defence, defence planning, strategic planning of the use of the Armed Forces of Ukraine, mobilization planning.*