

Проблеми удосконалення системи оборонного планування в Україні

Шаталова Ольга Георгіївна

На новому етапі реформування сектору безпеки питання оборонного планування (ОП) в Україні набувають гостроти і перебувають у центрі уваги дослідників та експертів з питань військового будівництва. Євроатлантична орієнтація України зумовила наближення системи ОП до західних стандартів. У цьому напрямі вже відбулися суттєві зрушення, зокрема проводиться комплексний огляд сектору безпеки, де піонером стали Збройні Сили (ЗС) України. Діяльність ЗС стала більш прозорою, розвивається нормативно-правова база ОП, удосконалюється й організаційний механізм реалізації ОП, в першу чергу в частині розділення функцій планування між Міністерством оборони (МО) та їх Генеральним штабом (ГШ) [1, с. 13-14].

Перспективи щодо подальшого розвитку механізму реалізації ОП відкриваються з інтеграцією оборонного та бюджетного планування ЗС України в єдину систему. Ситуація, коли «між оборонними та бюджетними

• *Аналізується предметна галузь, законодавче поле, сучасний стан та проблемні питання системи оборонного планування України. Пропонуються шляхи удосконалення існуючої системи та її правового забезпечення.*

Ключові слова: Збройні Сили, державні програми розвитку, нормативно-правова база.

• *Анализируется предметная область, законодательное поле, современное состояние и проблемные вопросы системы оборонного планирования Украины. Предлагаются пути усовершенствования существующей системы и ее правового обеспечения.*

Ключевые слова: Вооруженные Силы, государственные программы развития, нормативно-правовая база.

• *The object sphere, legislation field, current status and problem issues of Ukraine defense planning system have been analyzed. The ways of improvement of existent system and its legal regulation have been offered.*

Key words: Armed Forces, government development programs, legislation base.

програмами прямого зв'язку немає... створює проблему в оцінюванні ефективності використання бюджетних коштів» [2, с. 25]. Дослідження шляхів усунення протиріч у процесі реалізації єдиної функції між оборонним та бюджетним плануванням свідчать, що найбільш реальним варіантом інтеграції двох систем для України є такий, коли на час планування відповідальні за його забезпечення структури взаємодіють і кожна з них делегує частину своїх повноважень, залишаючись самостійною, при цьому бюджетне планування має бути похідною від оборонного планування [2, с. 25].

І все ж українська система ОП має низку проблемних питань, які заважають її ефективному функціонуванню, про що свідчить кризовий стан об'єкту планування - Воєнної організації взагалі та ЗС зокрема. Це констатується п. 2.4 Стратегії національної безпеки України, затвердженої у лютому 2007 року: «Критичний стан озброєння та військової техніки, низький рівень забезпечення та підготовки Збройних Сил України, що ставить під загрозу можливість виконання ними завдань оборони держави».

Поки що система ОП України виявилася наближеною до західних стандартів здебільшого за формою, але не досить виразною за суттю. Зокрема і сьогодні «...залишаються остаточно не розв'язаними питання організації процесу планування: ієрархії рівнів, послідовності, системи звітності й відповідальності, переліку та структури розроблювальних документів»[3, с. 16]. Як результат - неузгодженість нормативно-правової бази, хаотичність прийняття ключових рішень оборонного будівництва, відсутність підпорядкування окремих складових Воєнної організації єдиній меті, що призвело до неузгодженості їх стратегічних пріоритетів розвитку, а з посиленням політизації в країні (як свідчать останні події) - навіть до проявів протистояння між силовими структурами.

Мета даної статті - окреслити невирішені аспекти загальної проблеми удосконалення існуючої системи ОП України і визначити основні шляхи їх подолання.

Результатом і певною мірою індикатором стану ОП є існуюча нормативно-правова база оборонного будівництва. Даючи її загальну характеристику, зауважимо, що сьогодні в оборонній сфері Україна має систему законодавчих і нормативно-правових актів, прийнятих у різні періоди її незалежності, не завжди з дотриманням ієрархічної послідовності, узгодженості, чіткості формулювань розглянутих питань і механізмів їх вирішення. Відсутня чіткість передусім щодо показників кінцевої мети, вибору пріоритетів її досягнення, робочих параметрів об'єктів управління, а також меж функціонування і відповідальності суб'єктів імплементації. Одним з основних недоліків процесу ОП є відсутність законодавчо встановленого механізму контролю, який визначає предмет і межі контролю та відповідальність суб'єктів його здійснення.

Керівним документам оборонного будівництва також бракує належної обґрунтованості та професіоналізму. Як наслідок - існування у правовому просторі низки суперечливих положень, положень апіорі декларативного характеру, які ніколи не виконувалися і навряд чи виконуватимуться. Залучення до розробки законів і програм, зокрема планів міжнародного рівня, експертів НАТО з метою підвищення ступеня апробації документів, як свідчить практика, здебільшого не виправдалося.

Довгострокове невтручання в ситуацію сприяло подальшому поглибленню кризи оборонної сфери і, відповідно, зниженню рівня воєнної безпеки держави.

Як відомо, структурою ОП передбачається довгострокове (на 12 років), середньострокове (на 6 років) і короткострокове (на 2 роки) планування з розробкою відповідного ієрархічно структурованого комплексу керівних державних документів. За довгострокового планування розробка державних концептуальних положень починається з переліку національних інтересів. На його основі з урахуванням реальних загроз і викликів національним інтересам розробляється загальний концептуальний (довгостроковий) документ державної політики - Стратегія національної безпеки. На її положеннях базується низка довгострокових документів [4, с. 3]: Стратегія воєнної безпеки, Воєнна доктрина, Концепція розвитку Воєнної організації, Державна програма розвитку Воєнної організації, Завдання Збройним Силам та іншим військовим формуванням, Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ), Концепції та стратегії розвитку окремих складових Воєнної організації, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки (ОВТ), Державна програма розвитку оборонно-промислового комплексу.

Результатом проведення середньострокового планування є загальнодержавні й цільові державні програми розвитку на плановий період.

До короткострокових документів, крім деталізованих цільових програм розвитку на плановий період, а також планів утримання та розвитку формувань, документів з пропозиціями до проекту Державного бюджету України та проекту основних показників державного оборонного замовлення, бюджетного запиту на наступний рік і кошторису видатків на наступний рік, належать ще й інформаційно-довідкові та інформаційно-аналітичні документи.

О.Г. Шаталова

Хоча сьогодні в Україні відсутні Стратегія воєнної безпеки, Концепція розвитку Воєнної організації та Державна програма розвитку Воєнної організації, держава має чинні, наступні у загальній ієрархічній структурі документи: Воєнну доктрину, Стратегічний оборонний бюлетень, Державну програму розвитку Збройних Сил України на період 2006-2011 рр., Державну програму розвитку озброєння та військової техніки на період до 2015 року, Державну програму розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на період до 2009 року. Ці документи розроблялися різними командами фахівців, на різних ідеологічних і методологічних засадах, але вони однаково викликають сумнів щодо їхньої обгрунтованості та дієвості.

Розроблений попереднім воєнним керівництвом СОБ свого часу зазнав справедливої критики (навіть екс-міністром оборони О. Кузьмуком визнавалося, що його параметри «абсолютно не прораховано»). Незалежний аналіз прийнятого в СОБ підходу до визначення перспективної моделі ЗС України зразка 2015 року переконливо підтвердив його неспроможність, принаймні, в розглянутому аспекті [5, с. 64]. Такий же рівень обгрунтування має і довгострокова Державна програма розвитку ОВТ на період до 2015 року.

Усвідомлюючи низьку якість цих документів, нинішнє керівництво оборонного відомства заявляло про необхідність корегування цих документів. Але сьогодні і СОБ, і довгострокова програма розвитку ОВТ є чинними (навіть без змін) попри неприпустимість деяких їх положень, таких як кількісно-якісний склад пріоритетів програми, які є недоцільними в сенсі воєнної потреби. Наприклад, прийнятого розвитку танкової компоненти. Запланований до модернізації танк Т-64, який перебуває на озброєнні вже не одне десятиліття, який Росія взагалі знімає з озброєння, вважати новим поколінням бронетанкової техніки досить складно. До того ж у виробництві національного ОПК є більш нові розробки. Такий пріоритет не співвідноситься і зі світовими тенденціями.

Якщо взяти до уваги, що пріоритети переозброєння мають кінцевою метою створення потрібної структури озброєнь і оптимальних параметрів ЗС, які б гарантували виконання покладених на військо завдань, то відсутність належного обгрунтування такої структури професійними

воєнними експертами розглядається як загроза національній безпеці [6].

Всі ці обставини дали раднику Президента достатньо підстав для заяви наприкінці 2005 року про те, що «орієнтири переозброєння ЗС України дотепер відсутні або є розпливчастими» [7, с. 5].

Якщо зважати на те, що західні фахівці відносять сучасне ОП до сфери воєнного мистецтва та науки [8, с. 163], то у загальному вигляді його можна розглядати у площині математичного моделювання, де вирішується задача досягнення балансу між рядом конкуруючих змінних. У математичному трактуванні задача ОП формулюється так: є множина A параметрів, що характеризує стан оборонної сфери країни на час T (сучасний стан). Визначаються вимоги до її стану, зумовлені множиною B на час T (майбутній стан), що задовольняє умові забезпечення необхідного рівня воєнної безпеки. Потрібно провести планування переходу зі стану A у стан B за заданий період часу за мінімальних витрат ресурсів.

У цій же математичній площині зазначена ситуація «розпливчастих орієнтирів», що склалася в ОП України, є фактично плануванням переходу ЗС зі стану A у погано зумовлений стан B , що не дає можливості отримати коректний розв'язок. Для отримання коректного результату потрібно позначити «необхідний рівень обороноздатності» у конкретній системі виміру (структурі бойового потенціалу ЗС або структурі озброєнь) і визначити параметрично [5, с. 59].

У межах середньострокового ОП нинішнім військовим керівництвом розроблено Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки, в якій, за словами начальника ГШ ЗС України, оцінено умови розвитку армії, визначено мету застосування й основні завдання ЗС відповідно до сучасних умов, а також завдання з розвитку ОВТ. Розроблено також Державну програму розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на період до 2009 року, яка визначила перспективи забезпечення українського війська новими зразками ОВТ, а також модернізацію існуючих зразків. У цьому форматі з'явилися програми впровадження нової системи ОП [1, с. 8], принципово нових тактики і стратегії реформування та розвитку ЗС України.

Але перший сумнів у належній обгрунтованості зазначених програм викликає інструментарій обгрунтування нової стратегії, за допомогою якого «після концептуального визначення характеру

Кількісні показники основних озброєнь документів ОП

Вид озброєння	2009 р. (за СОБ), од	2011 р. (за середньостроковою програмою), од	2015 р. (за СОБ), од
Танки	1800 - 1900	700	700 - 800
Броньовані машини	2600 - 2700	2100	1700 - 1800
Артилерійські системи	2800 - 2900	125	700 - 800
Літаки	300 - 350	220	150 - 200
Кораблі	16	18	18

загроз, у ході аналізу, узгодження розрахунків і експертних оцінок чітко визначено завдання ЗС, сили і засоби для їх виконання» [9, с. 23]. Адаже обґрунтування адекватних (потрібних) сил і засобів захисту через низку причин вимагає наукового обґрунтування і належить до оптимізаційних. Навіть держави, котрі не обмежені ресурсами, не нехтують таким підходом.

Наступний сумнів щодо переконливості нової стратегії реформування підказує порівняння структури основних озброєнь моделі 2011 року середньострокової програми з параметрами СОБ, наведено у таблиці.

Як бачимо, нові стратегічні орієнтири вписуються у межі СОБ, який потребує перегляду. У тій же площині протиріч, очевидно, перебуває й узгодженість довгострокової та середньострокової програм розвитку ОВТ, розроблених на основі різних вихідних даних: перша - на основі «недосяжного» СОБ, а друга - за новою стратегією.

Це стосується також сумісності планових показників нової Програми розвитку ЗС та заяви керівництва оборонного відомства (ще у 2005 році) про те, що «за бойовим складом ми вийшли вже на той рівень, який нам потрібно у 2010–2011 рр.» [9, с. 26]. І вже зовсім несумісною є така заява з наведеними вище положенням п. 2.4 Стратегії національної безпеки України (2007 року), що стосується критичного стану озброєнь та військової техніки.

На особливу увагу заслуговує обґрунтування потреб ЗС. Як бачимо з останніх наукових публікацій, ця проблема поки що залишається принципово невирішеною, хоча «постійно прово-

диться робота з пошуку нових підходів до розрахунку потреби Збройних Сил України в озброєнні, військовій техніці та матеріально-технічних засобах...» [10, с. 18]. Сьогодні є ряд позитивних зрушень щодо відпрацювання організаційного механізму визначення потреб (який став більш структурованим), підвищення ефективності роботи органів управління ЗС, значного зменшення мобілізаційних завдань, суттєвого вдосконалення порядку і механізмів обліку ОВТ, матеріально-технічних засобів тощо.

Підтвердженням сформульованого висновку можна вважати відсутність у поданих схемах ОП [1, 2, 11] механізму обґрунтування «потрібних сил і засобів», що, як відзначено вище, належить до завдань оптимізації. Замість цього йдеться про «оптимальне фінансування» [1, с. 10], або про оптимізацію як «синхронізацію заходів, часу, ресурсів і стану» [3, с. 19]. А у СОБ закладено «оптимальний розподіл особового складу між різними видами і компонентами ЗС» (з орієнтацією на світовий досвід) [12, с. 37]. Хоча оптимізацію будь-яких заходів за неоптимальних параметрів кінцевої мети навряд чи можна вважати доцільною.

Функціонування системи ОП врегульоване Законом України «Про організацію оборонного планування», який потребує вдосконалення, в першу чергу в частині конкретизації завдань цієї системи «забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави» [13, ст. 1]. Довготривала відсутність у практиці ОП належної конкретизації «необхідного рівня обороноздатності» (що по суті спричиняло

О.Г. Шаталова

його недовір'я), очевидно, зумовила усунення зі схеми, поданої в Законі, і позначення «необхідного рівня» у конкретній системі виміру (структурі бойового потенціалу ЗС або структурі озброєнь). Вже навіть цей прорахунок робить Закон неповноцінним.

До недоліків Закону можна віднести й відсутність у ньому чіткої структури законодавчої і нормативно-правової бази оборонної сфери. Подання цих базових документів у вигляді переліку, без дотримання принципів ієрархії, пріоритетності та хронології, створює передумови для неузгодженості й методологічних помилок.

У Законі не чітко виписана система звітності й відповідальності за ефективність оборонного планування. Так за розгалуженої мережі структур, які «видають пропозиції», «організують процес» і «беруть участь», фактично відсутні органи, які здійснюють експертизу під час підготовки проектів програм розвитку оборонної сфери та контролюють їх виконання. На практиці це виявляється у відсутності ефективного зворотного зв'язку в механізмі реалізації оборонного планування, що негативно впливає на функціонування системи в цілому.

Положення Закону, що стосується механізму довгострокового оборонного планування мають неоднозначність щодо Стратегії національної безпеки. А саме, в ньому встановлюється, що «Президент України, звертаючись до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, визначає, серед іншого, Стратегію національної безпеки України...», хоча таке послання є щорічним. Щорічне поновлення Стратегії не має сенсу і не відповідає світовій практиці. Необхідно уточнити умови перегляду цього документу.

Недоречним у системі оборонного планування є таке завдання, як «впровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість». Це суперечить суті оборонного планування як «складової частини системи стратегічного планування та управління державними ресурсами» (саме державними ресурсами).

Отже, Закон, який має регламентувати цілісну систему оборонного планування держави, за глибиною опрацювання не відповідає належним чином поставленим завданням.

Пошук шляхів удосконалення системи ОП України має перебувати у площині подальшої

інтеграції її в систему загальнодержавного планування, пов'язаного з певними циклами існування держави, прийнятими концепціями розвитку (зовнішньо- і внутрішньополітичним курсами). Зовнішньо- і внутрішньополітичний курси країни мають бути підтвержені політичним і суспільним консенсусом.

ОП, як інструментарій забезпечення певного рівня обороноздатності держави, має враховувати головні принципи оборонного будівництва демократичних країн, на яких наголошували західні експерти, думку яких (зважаючи на євроатлантичну перспективу) Україна має враховувати наступне.

«Зосередженість на реальних ризиках і загрозах» [14, с. 55], які є базовим аргументом ОП і мають бути параметрично визначеними. Відповідно до реальних загроз мають визначатися реальні оборонні потреби за конкретизованого «необхідного рівня обороноздатності».

«Потреба політичної та суспільної підтримки» [14, с. 57]. Неможлива ефективна реалізація стратегії з невизначеністю щодо суспільної підтримки, а в умовах політичної нестабільності це може стати додатковим чинником загострення ситуації. Суспільній підтримці оборонних планів і програм сприяє належне наукове обґрунтування, залучення відповідних цивільних аналітичних структур до системи ОП, широке суспільне обговорення, посилення відповідальності за результати ОП вищих владних структур: РНБО, Парламенту, Кабінету Міністрів.

«Внутрішня єдність, ефективність і гнучкість всіх складових оборонної сфери» [14, с. 58]. Це реалізація на практиці принципу системності, яка потребує єдиного органу управління, єдиних стратегій та програми реформування і розвитку для всіх складових Воєнної організації тощо.

«Ціна безпеки і оборони не повинна загрожувати економічному розвитку, перешкоджати соціальному і політичному прогресу» [14, с. 60]. Цей принцип актуалізує наукове обґрунтування оборонних потреб з урахуванням економічних можливостей держави. Визначення потрібних сил і засобів має проводитися із залученням оптимізаційних процедур, де їх головною властивістю, головним фактором відповідності воєнній загрози та визначальним для більшості їх параметрів (зокрема і чисельності особового складу, і його міжвидового розподілу) є структура основних озброєнь.

«Підтримання регіональної стабільності та міжнародна співпраця» [14, с. 60]. Щодо ОП цей принцип передбачає планування заходів з розширення міжнародної військової співпраці України у форматі регіональних систем типу ГУАМ, а також сприяння розвитку військово-технічного співробітництва з іншими країнами, яке дозволить знизити навантаження на економіку і забезпечити розвиток власних озброєнь на сучасному рівні.

Отже, виходячи із зазначеного вище, зробимо деякі висновки.

Визнання кризового стану Воєнної організації в Стратегії національної безпеки України переконливо доводить, що існуюча система оборонного планування в Україні є неефективною. Низька якість вихідних документів як довгострокового, так і середньострокового планування зумовлена недостатнім рівнем їх обґрунтованості.

Законодавчим рішенням, що приймаються в оборонній сфері, у методологічному плані бракує належної ієрархічної підпорядкованості, узгодженості й систематизації. Відсутність чітко обґрунтованих потреб ЗС України робить систему оборонного планування процесом, у якому нівелюється центральна ідея, а основні заходи зводяться до технології опрацювання документації «ефективного переходу в потрібний стан», параметри якого неконкретизовані.

Профільний Закон України «Про організацію оборонного планування» має недоліки і потребує уточнення. У цьому законі необхідно чітко визначити ієрархічну структуру (включаючи послідовність розробки) законодавчої й нормативно-правової бази оборонної сфери, встановити механізм відповідальності за розробку і виконання її документів.

Необхідно уточнити умови перегляду Стратегії національної безпеки. Для системи оборонного планування необхідно викреслити завдання «впровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість».

Для підвищення ефективності системи оборонного планування доцільно ввести в практику прийняття концептуальних документів ОП, залучати до процесу їх розробки цивільні аналітичні структури та експертів, запровадити широке обговорення документів.

Нову систему ОП треба інтегрувати в загальну систему державного планування і управління.

Список використаних джерел

1. Шелест Є. Ф. Розвиток системи оборонного планування в Збройних Силах України // Наука і оборона. - 2005. - № 2. - С. 7-15.
2. Апаршин І. М., Денежкін М. М. Погляди на інтеграцію оборонного та бюджетного планування Збройних Сил України в єдину систему // Наука і оборона. - 2007. - № 1. - С. 24-32.
3. Грінченко О. І., Денежкін М. М. Погляди на функціонування системи оборонного планування у Збройних Силах України // Наука і оборона. - 2005. - № 1. - С. 16-22.
4. Типове положення про організацію оборонного планування. Міністерство оборони України (від 14.03.2005).
5. Герасимов А., Шаталова О. Перспективный облик Вооруженных Сил Украины в акцентах и просчетах Стратегического оборонного бюллетеня // Акцент. Національна безпека України - 2005. - № 5-6. - С. 57-64.
6. Антоненко В. Від доктрини до доктрини // Україна молода. - від 03. 09.2004.
7. Горбулин В. Перевооружение Вооруженных Сил Украины и стратегия сдерживания // Defense express. Экспорт оружия и оборонный комплекс Украины - 2005. - № 12. - С. 3-11.
8. Гречанинов В. А. Гражданско-военные отношения в Украине. К.: «Интеграция-К», 2002. - 348 с.
9. Поляков Л. Армия в любых условиях выполнит задачи по защите суверенитета Украины // Defense express. Экспорт оружия и оборонный комплекс Украины - 2005. - № 6. - С. 21-26.
10. Шелест Є. Ф., Ширалієв Р. Ш., Масловський С. С. Визначення потреби Збройних Сил України в озброєнні, військовій техніці та матеріально-технічних засобах // Наука і оборона. - 2006. - № 2. - С. 17-21.
11. Семенченко А. І., Косогов О. М. Стратегічне планування у сфері оборони: методичні та практичні аспекти // Наука і оборона. - 2005. - № 2. - С. 3-6.
12. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року: (Біла книга України). - К., 2004, 95 с.
13. Закон України «Про організацію оборонного планування» від 18.11.2004 № 2198-IV.
14. Донеллі К., Грін Д. Головні принципи сучасного військового будівництва в контексті реформування сфери безпеки і оборони в Україні // Національна безпека і оборона. - 2003. - № 7. - С. 54-61.