

Аналіз сучасного стану оборонного планування в Україні та основні проблеми, пов'язані з його подальшим розвитком

Analysis of the current state of defense planning in Ukraine and the main problems related to its further development

Станіслав Слободяник * A

* Corresponding author: к.економ.н., с.н.с., провідний науковий співробітник, e-mail: 8s.8@ukr.net, ORCID: 0000-0001-5537-2723

Олег Онуфрійчук A

здобувач, e-mail: master_gyl@ukr.net, ORCID: 0000-0001-6495-2973

Stanislav Slobodianyuk * A

* Corresponding author: Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, e-mail: 8s.8@ukr.net, ORCID: 0000-0001-5537-2723

Oleg Onofriychuk A

Ph.D student, e-mail: master_gyl@ukr.net, ORCID: 0000-0001-6495-2973

^A Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського, м. Київ, Україна

^A National Defence University of Ukraine named after Ivan Cherniakhovskiy, Kyiv, Ukraine

Received: April 5, 2023 | Revised: April 11, 2023 | Accepted: April 30, 2023

DOI: 10.33445/sds.2023.13.2.17

Мета роботи: аналіз та узагальнення основних напрацювань Міністерства оборони України на шляху ефективного застосування оборонного планування на основі спроможностей та визначення проблемних питань, які необхідно вирішити на цьому шляху.

Метод дослідження: декомпозиція, аналіз, узагальнення, прогнозування, власні міркування авторів.

Результати дослідження: проаналізовано сучасний стан розвитку оборонного планування на основі спроможностей та визначені проблеми, які потребують швидкого вирішення в короткостроковій перспективі.

Теоретична цінність дослідження: дане дослідження було спрямовано на розкриття можливостей оборонного планування на основі спроможностей для країни, що знаходиться в стані війни із значно потужнішим ворогом та змушена шукати шляхи супротиву в умовах жорсткої обмеженості ресурсів.

Практична цінність дослідження: дана робота може виступати базою для подальших досліджень в напрямку розвитку оборонного планування в умовах повномасштабної агресії та обмеженості ресурсів.

Тип статті: аналітична.

Ключові слова: оборонне планування, спроможності, стратегія, програмування, бюджетування, ресурси.

Purpose: to analyze and summarize the main achievements of the Ministry of Defense of Ukraine on the way to effective implementation of capability-based defense planning and to identify the problematic issues that need to be addressed along the way.

Method: decomposition, analysis, generalization, forecasting, authors' own considerations.

Findings: the current state of development of capability-based defense planning is analyzed and the problems that need to be solved quickly in the short term are identified.

Theoretical implications: this research was aimed at discovering the possibilities of capability-based defense planning for a country at war with a much more powerful enemy and forced to seek ways to resist under conditions of limited resources.

Practical implications: This work can serve as a basis for further research on the development of defense planning in the conditions of full-scale aggression and limited resources.

Paper type: analytical.

Key words: defense planning, capabilities, strategy, programming, budgeting, resources.

1. Вступ

Розвиток світової спільноти відбувається сьогодні в умовах інтенсивної глобалізації, яка охоплює всі сфери людської діяльності. Це призводить до зростання залежності рівня національної безпеки кожної держави від стратегічної стабільності в окремих регіонах світу в цілому. У зв'язку із цим гарантії забезпечення воєнної безпеки більшості країн поставлені у пряму залежність від розвитку сектору безпеки і оборони і підвищення ефективності її діяльності у напрямку створення сучасних збройних сил. Однією зі складових цього є виконання державою своєї основної функції – забезпечення національної безпеки. Відповідно до існуючих законодавчих актів складовою системи стратегічного планування та управління державними ресурсами в секторі безпеки і оборони виступає оборонне планування, яке здійснюється шляхом забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави, її економічних можливостей та врахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів.

Перед країнами завжди гостро буде стояти проблема виділення та розподілу бюджетних

коштів на потреби оборони. Адже фінансові ресурси, які виділяються на оборону держави є з одного боку необхідними для вирішення питання життєздатності країни як елементу світової політичної системи, а з іншого боку – це ресурс, який виведений з економіки держави. Тому завжди буде актуальним питання визначення раціонального обсягу капіталовкладень в оборону держави; питання грамотного передбачення розвитку політичної ситуації для умілого управління ризиками в питаннях оборони держави. Перед головним розпорядником бюджетних коштів постійно постає завдання раціонального розподілу фінансового ресурсу з метою підвищення ефективності його використання. Тому питання методичного забезпечення оборонного планування в Україні, яка веде війну із значно потужнішим, за ресурсною базою ворогом, стоїть дуже гостро. Враховуючи це, країна знаходиться в пошуках самих прогресивних методів оборонного планування.

2. Теоретичні основи дослідження

Дане наукове дослідження спрямоване на застосування найкращих теоретичних та практичних напрацювань останнього часу, зокрема автори спираються на підходи гнучкості розробки стратегії оборонного планування на основі спроможностей, через процес прийняття рішень у фазовому просторі [1-5]. Кращих теоретичних підходів, які використовуються у провідних західних країнах-партнерах України, які надають не тільки фінансову та матеріальну допомогу, але і допомогу у теоретико-методичному напрямку, для впровадження в Україні кращих варіантів адаптованих під реалії вітчизняної війни, яку веде наша країна. Зокрема, в даній роботі суттєвий внесок і допомогу Міністерству оборони України та Збройним Силам України здійснили такі науковці: Філіп Флурі, Гарі Букур-Марку, Валері Ратчев, Теодор Тагарев, Герт Фрорат, Джек Тредднік, Єнтоні Лоуренс [6] та інші. В Україні розбудовою теоретичної та практичної бази оборонного планування на основі спроможностей можна назвати таких науковців: І. Ткач, М. Ткач, С. Ясенко, В. Корендович, Л. Нефьодова [7, 8] та інші.

3. Постановка проблеми

Провести декомпозицію теоретичної бази оборонного планування на основі спроможностей, на його основі проаналізувати базові елементи, що були впроваджені і працюють в Україні. Спираючись на проведений аналіз, визначити основні проблеми, що потребують подальшого вивчення та вирішення, з метою подальшого вдосконалення та, як наслідок, підвищення ефективності існуючої системи.

4. Результати

Одним з найбільш популярних видів оборонного планування в світі – є оборонне планування на основі спроможностей, що прийняте в Україні, як базове, має тенденцію до впровадження (використання) та успішного розвитку.

Спроможність (*sapability*) – це здатність складових сил оборони виконувати завдання за призначенням та досягати визначених цілей оборони держави [9].

Для набуття певної спроможності деякою складовою Збройних Сил України (сил оборони), державі необхідно виділити певний ресурс. Процедура планування ресурсів для виконання державних програм розвитку Збройних Сил України (сил оборони), при даному виді оборонного планування, охоплює наступні складові:

- визначення потреб в ресурсах;
- оцінювання здатності держави забезпечити визначені ресурсні потреби оборони;
- розподіл ресурсів за визначеними завданнями досягнення спроможностей.

Розподіл ресурсів за спроможностями повинен враховувати ознаки життєвого циклу

військових формувань, спроможності яких треба:

- а) формувати;
- б) зберігати і підтримувати;
- в) нарощувати;
- г) позбавлятися.

Постійна наявність значного фінансового дефіциту щодо фінансування процесів життєдіяльності та розвитку Збройних Сил України (сил оборони) визначає необхідність розроблення єдиного механізму розподілу бюджетних коштів на їх потреби з метою забезпечення найбільш ефективного їх використання та оптимізації задоволення фінансових потреб.

Таким чином, для забезпечення ефективного розподілу обмеженого фінансового ресурсу необхідно провести дослідження та запропонувати механізм щодо вирішення завдання ефективного використання коштів для раціонального розвитку Збройних Сил України (сил оборони).

Оборонне планування, яке засноване на спроможностях - орієнтоване на планомірний розвиток збройних сил (сил оборони) в довгостроковій перспективі. Застосування даного виду планування дозволяє раціональним чином готувати збройні сили країни до майбутніх викликів та загроз за рахунок ефективного використання наявних ресурсів.

Даний підхід базується на наступному: збройні сили є інструментом держави, який неможливо підготувати в короткостроковий період. Адже збройні сили є складною організаційною структурою, яка складається зі складових елементів, які є не тільки ресурсоемними, але й такі, що не можливо створити за короткий проміжок часу. Це інфраструктура держави (мережа автомобільних доріг, залізничних доріг, мостів, шляхопроводів, комунікаційні мережі, мережа аеродромів, військові об'єкти, споруди стратегічного значення та ін.); озброєння та військова техніка (вітчизняна - при замовленні якої виробник має розуміти перспективу співпраці з державою як найменше – на 10-12 років; закордонна – яка вимагає врахування ризиків щодо співпраці з іноземним виробником, в тому числі – врахування подальшої можливості обслуговування закуплених зразків озброєння та військової техніки (ОВТ)); особовий склад (підготовка професіоналів військової справи є складним та довготерміновим процесом) і т. ін.

Тому, збройні сили до майбутніх війн та збройних конфліктів мають розпочинати підготовку, задовго до того, як означені конфлікти стають реальністю. У зв'язку з означеним, важливим етапом планування – є етап довгострокового планування (*Planning*). В ході означеного етапу визначається напрямок розвитку збройних сил країни відповідно до уявлень військових фахівців про майбутні політичні, економічні, релігійні, соціальні, технологічні та інші обставини, які потенційно здатні призвести до зміни конфліктогенної обстановки довкола держави та в світі. Важливим на даному етапі є – визначення стратегічного напрямку розвитку збройних сил, який в результаті конкретизації на наступному етапі припускав би безпроблемну конкретизацію завдання щодо вирішення завдання будівництва ефективних сил оборони майбутнього.

З наукової точки зору при вирішенні означеного завдання на практиці має застосовуватись принцип свободи вибору наступних рішень. Тобто, необхідно обирати варіанти рішень таким чином, щоб в кожному наступному разі зберігалась можливість варіювання рішеннями в розумних межах. Даний принцип був запропонований угорським вченим Д. Габором. Він в своїй роботі вказує про небезпеку жорсткого прийняття рішень. Тому що в деякий більш пізній момент може статися ситуація, яку неможливо було передбачити в час прийняття рішення. Але ця ситуація потребуватиме деяких аварійних кроків при неготовності до неї. Як підготуватися до виникнення небезпечної непередбачуваної ситуації? Необхідно приймати такі рішення, які дозволяють своєчасно їх відкоригувати. Не будувати

детальні плани, які знаходяться за межами нашої здатності їх передбачити (рис.1).

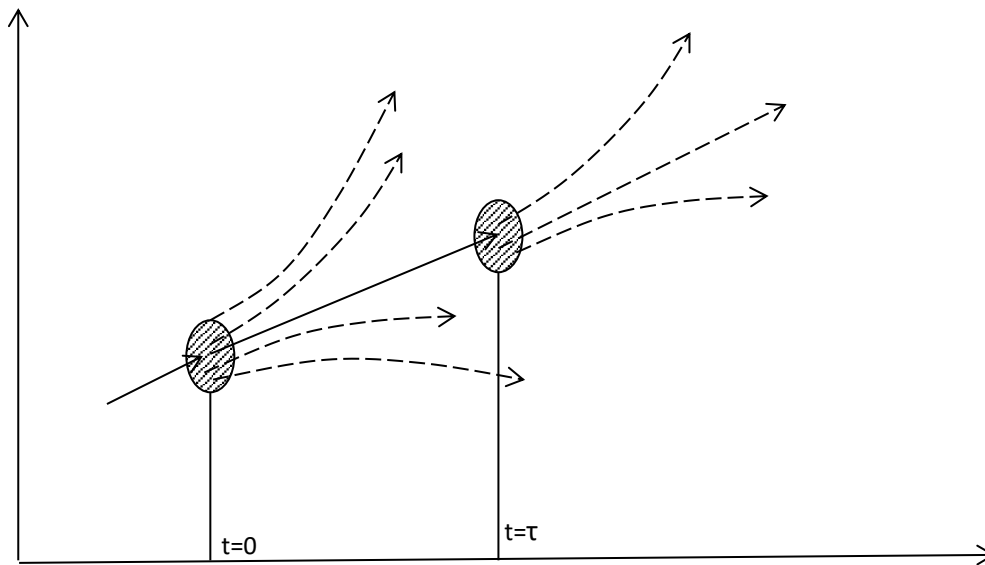


Рисунок 1 – Траєкторії процесу прийняття рішень в фазовому просторі

В загальному вигляді свобода вибору рішень може бути визначена як деяка міра ефективності рішень, які можливо прийняти в заданий момент часу, причому свобода вибору визначається рішенням, прийнятим при $t=0$, а ефективність рішення - при $t=\tau$.

Наступним етапом – є етап середньострокового планування (*Programming*). В середньостроковій перспективі, в залежності від динаміки розвитку передбачуваних сценаріїв, ситуація конкретизується і характеризується кількісними показниками щодо раціонального складу збройних сил країни відповідно викликів і загроз, які стають більш виразними і наявними в середньостроковій перспективі.

Етап короткострокового планування (*Budgeting*) – це етап планування, який характеризується реалізацією планів будівництва сил оборони через ресурсне забезпечення, яке виділене державою з метою їх формування відповідно визначеним викликам і загрозам.

Таким чином, довгострокові стратегічні плани розвитку збройних сил більш детально конкретизуються в оборонних програмах, які, у свою чергу, виступають як основа для бюджетного планування та інших короткострокових планів діяльності. Ці етапи є невід’ємними один від одного і їх прийнято розглядати як єдиний процес, що має назву *PPBES (Planning, Programming, Budgeting and Executing System)* [10] – процес планування, програмування, бюджетування, контролю і аналізу виконання, який орієнтований на досягнення кінцевих результатів планування і управління та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

В провідних країнах світу взагалі, і в країнах НАТО зокрема, система *PPBES* сформувалася в єдину структуру, в рамках якої керівництвами держав здійснюється:

- визначення стратегічних установок в області оборони (стратегічне планування);
- обґрунтування потреб в якісному і кількісному складі озброєння та військової техніки;
- встановлення пріоритетів для вирішення проблем оборони програмними методами;
- розподіл ресурсів на цільові комплексні програми відповідно до встановлених пріоритетів;

- оцінка відповідності отриманих результатів поставленим цілям і здійснення, у разі потреби, корегування розподілу асигнувань.

Тобто, стратегічне планування є фундаментальною основою для розробки середньострокових програм, а ті, у свою чергу, є основою для розробки бюджету та інших короткострокових планів.

Загальна схема етапів оборонного планування має наступний вигляд (рис. 2).

Основними особливостями процесу оборонного планування, на основі спроможностей є наступні. Перш за все, вимоги до спроможностей виходять з політичних вказівок уряду. По-друге, ці вимоги визначаються у залежності від того, у якій спосіб будуть застосовуватися збройні сили.

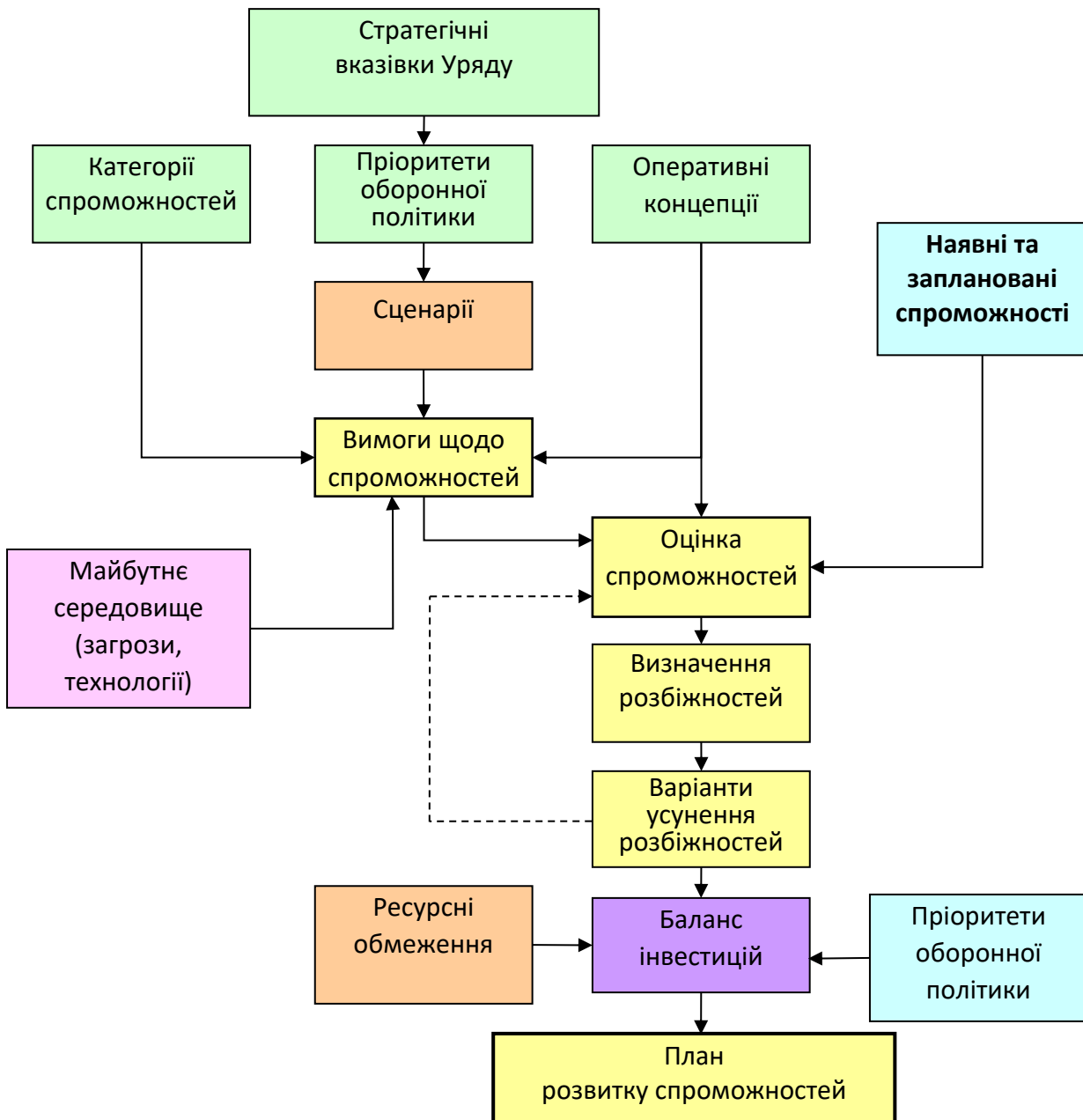


Рисунок 2 – Схема процесу оборонного планування, на основі спроможностей

Для того, щоб процес планування був більш керований, використовуються, так звані, категорії спроможностей (*capability categories*) – це ієрархічна класифікаційна структура, яка забезпечує спільний лексикон для учасників процесу. Під категоріями спроможностей тут

йдеться про групи елементів, які забезпечують спільний порядок для всіх учасників процесу оборонного планування. Такий підхід дозволяє порівнювати внесок кожного з видів збройних сил у загальний бойовий потенціал та розвиток інших спроможностей оборонного відомства, що є важливим для прийняття рішень.

Спроможності створюються, нарощуються, підтримуються, (непотрібні утилізуються) для відпрацювання певних завдань за визначеними ситуаціями, які описуються відповідними сценаріями планування. Сценарії забезпечують контекст планування, відбивають ті типи завдань, які вимагає від збройних сил уряд, пов'язують вимоги до спроможностей із стратегічними цілями. Нарешті, визначають перехід до необхідних спроможностей, який може бути реалізований в межах наданих ресурсів.

Згідно з Рекомендаціями з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України [11], для вирішення завдань оцінювання і розвитку спроможностей в процесі оборонного планування, застосовуються наступні основні процедури (рис. 3):

- оцінювання середовища безпеки;
- планування сил;
- планування ресурсів;
- оцінювання ризиків; формування перспективної моделі (структури) Збройних Сил;
- підготовка програмних документів їх розвитку.

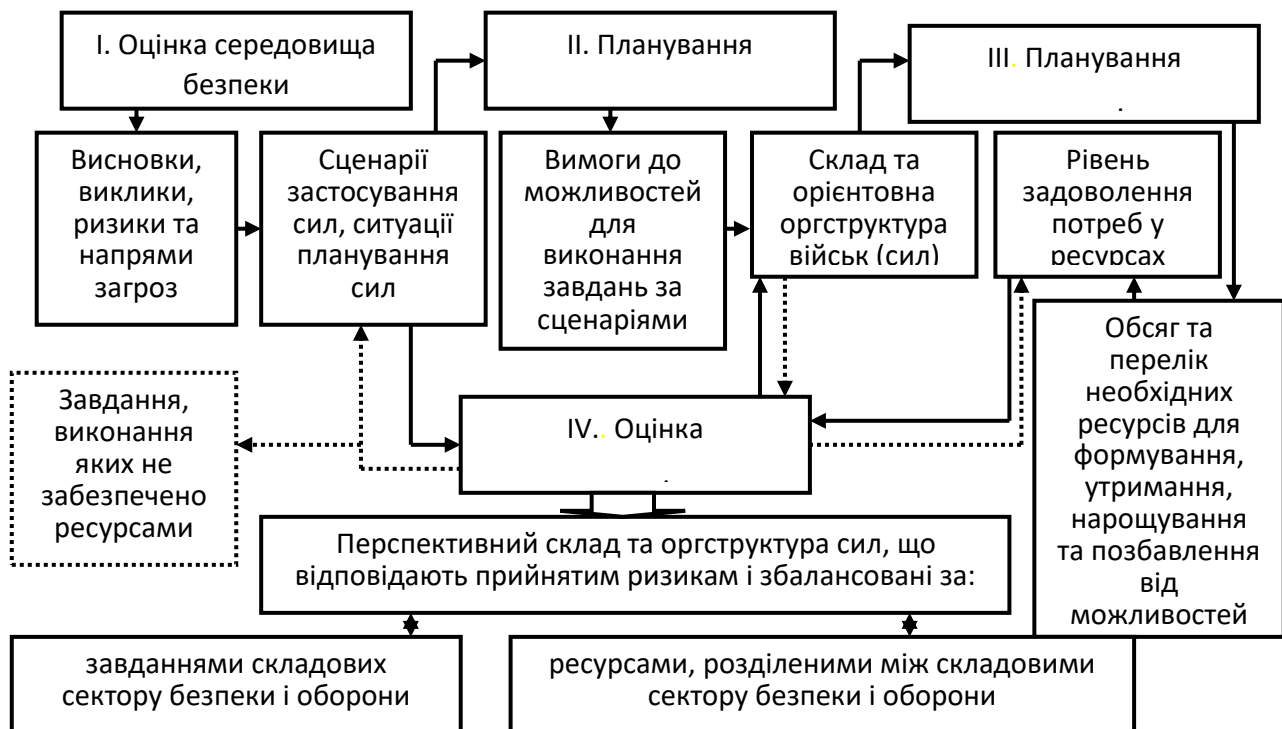


Рисунок 3 – Перелік та взаємний зв'язок між процедурами у процесі довго- та середньострокового оборонного планування.

За їх результатами має опрацьовуватись перспективний склад та організаційна структура військ (сил), що відповідають завданням Збройних Сил України (інших складових сил оборони) та мають бути збалансовані ресурси, розділеними між складовими сил оборони, а також програмні документи довгострокового та середньострокового планування.

Процедура планування на основі спроможностей є процедурою довгостроковою. Завдання досягнення силами оборони достатнього рівня відповідності своєму призначенню

реалізується певний значний проміжок часу. За означений проміжок часу країна, а з нею і сили оборони стикаються з рядом ризиків і загроз, які загрожують реалізації планів будівництва сил оборони. Для упередження певних можливих загроз, їх компенсації та ефективної протидії необхідно застосувати процедуру моніторингу та доцільного коригування планів розвитку ЗСУ (СО). Означена процедура повинна здійснюватися постійно під час реалізації середньострокових (довгострокових) планів (рис.4).



Рисунок 4 – Оборонне планування на основі спроможностей (каскадний спосіб реалізації)

Для вирішення визначеного завдання стосовно ефективного планування та подальшого адаптивного супроводження розроблених планів та програм на середньострокову та довгострокову перспективу, необхідно мати автоматизовані засоби підтримки прийняття рішення, які дозволять позбавитись суб'єктивності; підвищити оперативність та достовірність планування. На даний час на роль такої системи об'єктивного планування та супроводження процесу ефективного розвитку ЗСУ (СО) визначена Єдина інформаційна система управління оборонними ресурсами (ЄІСУОР) (рис.5).

Елементом даної системи пропонується система підтримки прийняття рішення (СППР) "Раціональний розподіл оборонних ресурсів", математичні та концептуальні підходи, до розробки якої здійснюються в рамках серії науково-дослідних робіт [1-5].

Завданням СППР є – раціональний розподіл оборонних ресурсів за роками в умовах обмежень для ефективного розвитку ЗСУ (СО). Тобто, необхідно раціональним чином розподілити фінансові оборонні ресурси за чотирма витратними складовими оборонного бюджету (див. рис.5).

Завдання раціонального розподілу фінансових оборонних ресурсів за витратною складовою "ОВТ" було вирішене в рамках НДР, шифр "Розподіл" в 2017 році [4, 5]. Завдання раціонального розподілу фінансових оборонних ресурсів за витратною складовою "Персонал" вирішується в рамках НДР, шифр "Розподіл-3" проведеної в 2019 році.

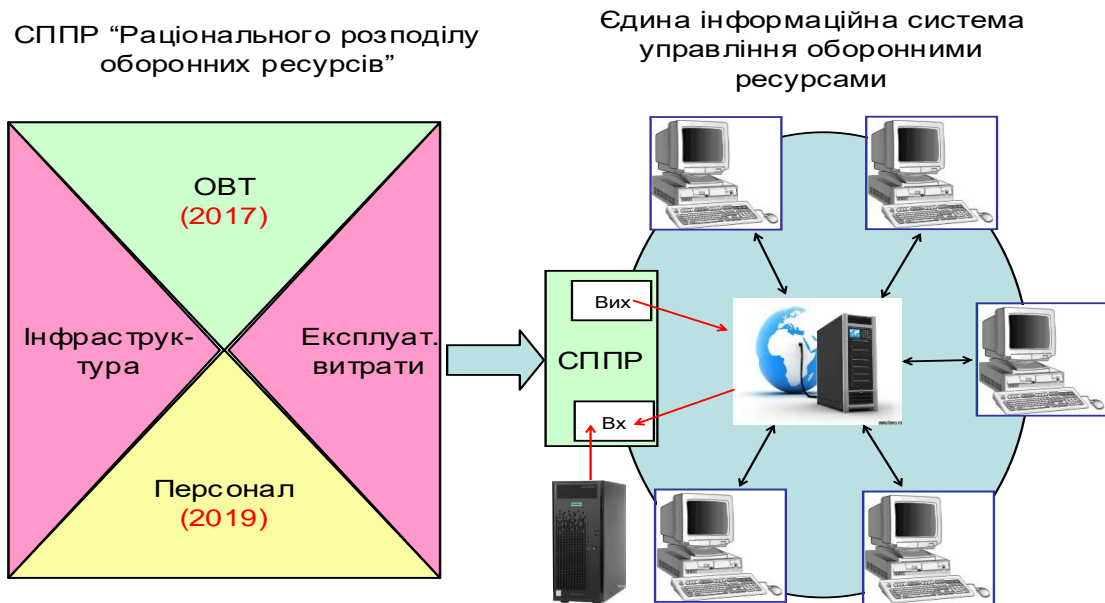


Рисунок 5 – Взаємозв'язок єдиної інформаційної системи управління оборонними ресурсами та периферії

Для повного вирішення поставленого завдання необхідно, формалізувати витратні складові "Інфраструктура" та "Експлуатаційні витрати". Принципова схема СПДР "Раціональний розподіл оборонних ресурсів" представлена на рисунку 6.

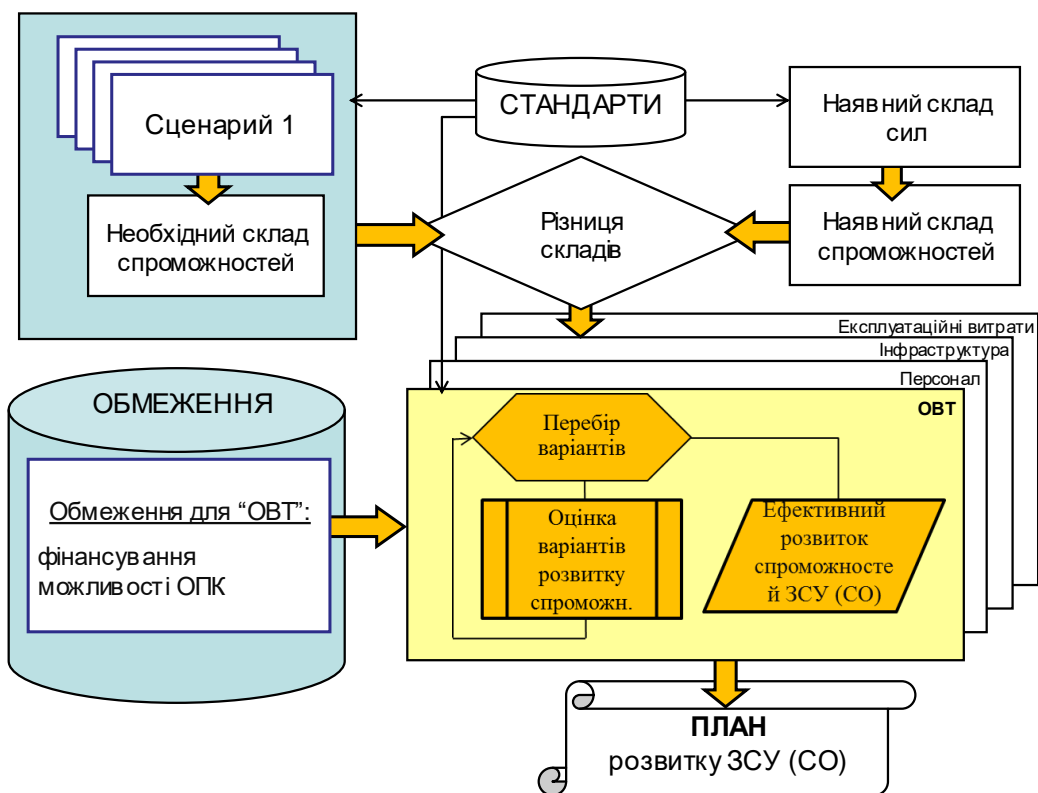


Рисунок 6 – Принципова схема СПДР "Раціональний розподіл оборонних ресурсів"

Ідея наступна: в рамках оборонного огляду визначаються можливі сценарії застосування ЗСУ (СО) на середньострокову (довгострокову) перспективи.

Виходячи з зазначених сценаріїв визначається необхідний склад спроможностей ЗСУ (СО), які необхідні для повного виконання завдань, які очікуються на виконання в рамках сценаріїв.

З іншого боку, враховується наявний склад спроможностей ЗСУ (СО).

Виходячи з різниці спроможностей, а також, обмежень, які накладаються в ході вирішення завдання – вирішується завдання раціонального розподілу оборонних ресурсів для досягнення максимально можливого ефекту застосування ЗСУ (СО) в рамках визначених сценаріїв.

Для вирішення зазначеного завдання необхідно вирішити ряд супутніх завдань. На концептуальному рівні одне з завдань вирішується в рамках НДР, шифр "Розподіл-2", а саме: завдання об'єктивної оцінки необхідного складу спроможностей ЗСУ (СО) в рамках визначених сценаріїв.

Таким чином, в Міністерстві оборони України розпочато роботу над Єдиною інформаційною системою управління оборонними ресурсами. Елементом даної системи пропонується система підтримки прийняття рішення "Раціональний розподіл оборонних ресурсів". Дана СППР буде спроможна вирішити завдання раціонального розподілу оборонних ресурсів за роками для досягнення максимально можливого ефекту застосування ЗСУ (СО) в рамках визначених сценаріїв. Вхідні дані, в основній своїй масі, циркулюють в межах ЄІСУОР. Деякі дані, які мають певний гриф секретності, що не дозволить їм циркулювати в межах ЄІСУОР, можливо застосовувати через локальний накопичувач даних, але результати розрахунків в рамках СППР, що розробляється (а саме плани щодо раціонального розвитку Збройних Сил України (сил оборони)) пропонується висвітлювати в межах ЄІСУОР для загального користування.

Таким чином, Схема механізму раціонального розподілу фінансових оборонних ресурсів (за витратною складовою "ОВТ") наступна (див. рис. 6).

За кожним визначеним на попередньому етапі сценарієм (визначаються в ході оборонного огляду) приймається рішення щодо необхідного складу спроможностей для вирішення ситуацій, які можуть виникнути під час зазначеного сценарію. Дані необхідні спроможності визначаються за таблицею необхідних спроможностей щодо виконання завдань за певними ситуаціями (має бути певним розділом Єдиного переліку (каталогу) спроможностей Міністерства оборони України та Збройних Силах України, або окремим документом).

З іншого боку, виходячи з наявного складу сил оборони, визначається перелік та обсяг наявних спроможностей сил оборони. Наявний склад спроможностей порівнюється з необхідним складом спроможностей з врахуванням визначених сценаріїв та обмежень на співставлення спроможностей (тобто враховуються можливості реалізації спроможностей носіями спроможностей в просторі та часі).

Після заповнення формулярів щодо виконання сценаріїв за визначеними ситуаціями, приймається рішення який склад спроможностей яким чином реалізувати (шляхом: модернізації ОВТ в певних військових частинах; створення нових військових частин, оснащених вітчизняними або (та) іноземними зразками ОВТ; скороченням певних військових частин).

В ході винайдення раціонального складу ЗСУ (СО) вирішується оптимізаційна задача.

У разі достатності коштів на розбудову ЗСУ (СО) (у разі реалізації повного обсягу можливостей щодо освоєння виділених коштів), вартість варіантів складу сил оборони для виконання покладених завдань за визначеними сценаріями є визначальним параметром. Тоді визначена ефективність виконання завдань є обмеженням.

У разі, коли коштів на розбудову ЗСУ (СО) не вистачає (з практики багатьох країн світу – це основний варіант), вартість варіантів складу сил оборони для виконання покладених завдань за визначеними сценаріями є обмежувальним параметром. Тоді визначена ефективність виконання завдань є цільовою функцією, яка спрямовується до максимуму.

Визначення вартості щорічного функціонування ЗСУ (СО) проходить з врахуванням всіх витратних складових оборонного бюджету: персонал; озброєння та військова техніка; інфраструктура; експлуатаційні витрати.

Оборонне планування у Збройних Силах України здійснюється з метою реалізації політичного курсу держави шляхом визначення заходів, спрямованих на досягнення необхідного рівня обороноздатності держави, з обґрунтуванням перспектив розвитку Збройних Сил України, що найбільшою мірою відповідають характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, економічним та демографічним можливостям держави; забезпечує здійснення заходів з підготовки держави до оборони відповідно до встановлених строків планування та прогнозних видатків на оборону.

Узагальнимо основні проблемні питання, що ускладнюють подальше підвищення ефективності оборонного планування на основі спроможностей.

1. Загальний аналіз досвіду оборонного планування показує, що в державі ще не склався системний підхід та не проводиться реалізація принципів оборонного планування, в тому числі і програмно-цільового методу (ПЦМ) для забезпечення ефективності використання державних ресурсів, системності і паралельності процесу оборонного планування зі збереженням колегіальності у прийнятті рішень, забезпеченні державою реалізації планів і програм у сфері оборони.

Насамперед, в процесі реалізації завдань, визначених етапами впровадження ПЦМ, було виявлено певні проблеми як системного, так і технічного характеру, серед яких слід відзначити такі [12]:

- недосконалість методології та практики бюджетного планування як на макроекономічному рівні, так і на рівні окремих головних розпорядників коштів державного бюджету;

- нечіткість критеріїв деталізації та вартісної оцінки бюджетних програм і напрямів діяльності головних розпорядників коштів державного бюджету;

- відсутність методології розробки показників ефективності виконання бюджетних програм;

- надмірна кількість бюджетних програм, що знижує можливості дієвого управління ними, моніторингу і контролю за їх виконанням;

- невідповідність переліку і змісту діючих головних і цільових програм з бюджетними;

- дублювання функцій та завдань бюджетних програм, включення до бюджетних програм окремих функцій та завдань, які не відповідають характеру діяльності головного розпорядника бюджетних коштів;

- неузгодженість концепції та процедур моніторингу, контролю та оцінки програм з міжнародною практикою формування бюджету за ПЦМ;

- практична відсутність нормативно-правової бази для формування бюджетів усіх рівнів за ПЦМ.

Крім того, задеклароване в Україні впровадження адаптованої до вимог провідних країн світу системи оборонного планування (ОП) на основі спроможностей є дещо обмеженим на практиці. Зауваження стосується, насамперед, циклічності та безперервності процесу. Процедури аналізу та оцінки виконання головних і цільових оборонних програми у порівнянні з запланованим, відпрацювання змін до Державних програм розвитку носять суто статистичний характер. Періодичне затвердження змін до ДПР та переопрацювання у

відповідності до них цільових програм зробило б такі документи більш реалістичними, але така процедура не здійснювалась протягом всього терміну її дії.

2. Системним недоліком є низька відповідальність за прийняття та виконання рішень, що має місце внаслідок неузгодженості дій між різними органами управління Міністерства оборони (МО) та Генерального штабу (ГШ) Збройних Сил України. Узгодженість управлінських рішень з вимогами плануючих документів у сфері ОП неможливо досягнути без зосередження спільних зусиль керівників органів управління усіх рівнів. Повинен бути єдиний орієнтир, вироблено спільний погляд на розвиток Збройних Сил України (ЗСУ), їх перспективний склад і структуру, який міг би забезпечити узгодженість дій органів державного та військового управління на етапі реалізації спланованих заходів. Необхідно ще раз переглянути розподіл функцій як між МО і ГШ ЗС України з виключенням дублювання і прогалів, так і між МО та іншими силовими структурами, які мають брати участь у забезпеченні воєнної безпеки України.

3. Іншою проблемою є прийняття суб'єктивних рішень, які не погоджуються з ДПР, введення в дію непередбачених нормативними актами МО програм, планів. Відсутній детальний фінансовий розрахунок впливу їх запровадження на загальний бюджет МО. Непослідовність, постійне внесення змін до раніше спланованих заходів вимагає удосконалення процедури коригування ДПР, головних та цільових програм розвитку, основних показників ОП на середньострокову перспективу та перерозподілу фінансових показників.

4. Аналіз фактичних показників бюджетних програм МО України показує, що вони не завжди відповідають вимогам ПЦМ щодо вимірності та наявності цільових значень для можливості оцінювання прогресу у досягненні кінцевої стратегічної мети програми, не говорячи вже про ефективність використання бюджетних коштів. Рішення, яке пов'язане з оборонним бюджетом та сформовано виключно мовою бюджетних категорій (назви статей, кодів економічної та програмної класифікації, процедурна термінологія та ін.), не може забезпечити прозорість у розподілі ресурсів.

Таким чином, існуючі проблеми розриву між плануючими документами оборонного планування та реальним виконанням заходів у ЗС, недосконалість механізму, який пов'язує розподіл ресурсів з конкретним виконанням певної дії та одержаним ефектом при досягненні кінцевої мети, є ключовими питаннями щодо розробки єдиної методологічної основи програмного управління ресурсами в ЗС України.

5. Висновки

Розглядаючи досвід оборонного планування та проблемні питання, можна зробити висновок, що переважна більшість цих питань вже стали традицією та переходять із року в рік, зокрема:

- незавершеність розмежування функцій між різними органами управління МО та ГШ ЗС України щодо здійснення своїх повноважень, звідси – низька відповідальність за прийняття та виконання рішень;

- невідповідність нормативно-правової бази вимогам сучасності, керівним документам бракує належної обґрунтованості;

- відсутність адаптації програм, планів до змін, що відбуваються у глобальному середовищі міжнародної безпеки;

- відсутність системного підходу до процедури реалізації оборонного планування та бюджетного, що викликає розбіжності між бюджетними і оборотними програмами;

- відсутність законодавчо встановленого механізму контролю (звітності), який визначає предмет і межі контролю (звітності) та відповідальність суб'єктів його здійснення;

- відсутність економічно обґрунтованих (пов'язаних із стратегічною ціллю) короткострокових планів і програм утримання та розвитку ЗС України та ін.;

- низький рівень інформаційно-технологічного забезпечення процесів управління оборонними ресурсами.

Перелічені питання оборонного планування, на нашу думку, витікають з головної проблеми – відсутності чітко сформульованої стратегії розвитку Збройних Сил України. Прийнятне (оптимізоване) стратегічне рішення надасть можливість визначити напрям реформування Збройних Сил, їх спроможності, необхідну структуру.

6. Фінансування

Це дослідження не отримало конкретної фінансової підтримки.

7. Конкуруючі інтереси

Автори заявляють, що у них немає конкуруючих інтересів.

Список використаних джерел

1. Обґрунтування пропозицій щодо удосконалення оборонного планування в силах оборони, оснований на спроможностях: звіт про науково-дослідну роботу, шифр "Планувальник" – К.: НУОУ, 2017.
2. Розвиток засад стратегічного керівництва силами оборони України відповідно до принципів та стандартів НАТО: звіт про науково-дослідну роботу, шифр "Симбіоз" – К.: НУОУ, 2017.
3. Розвиток основ стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України: звіт про науково-дослідну роботу, шифр "Консолідація" – К.: НУОУ, 2017.
4. Раціональний розподіл фінансових оборонних ресурсів для ефективного розвитку спроможностей сил оборони: звіт про науково-дослідну роботу (проміжний), шифр "Розподіл" – К.: НУОУ, 2017.
5. Оцінювання відповідності Збройних Сил України своєму призначенню в залежності від рівня фінансування: звіт про науково-дослідну роботу (заключний) шифр "Ризик ОПЗ" – К.: НУОУ, 2016. – 280 с.
6. Гарі Букур-Марку, Філіпп Флурі, Тодор Тагарев Оборонний менеджмент: ознайомлення Серія "Менеджмент безпеки та оборони", №1. Geneva

References

1. Justification of proposals for improving defense planning in the defense forces, based on capabilities: report on scientific research work, code "Planner" – Kyiv: NUOU, 2017.
2. Development of the principles of strategic leadership of the defense forces of Ukraine in accordance with the principles and standards of NATO: report on scientific research work, code "Symbiosis" – Kyiv: NUOU, 2017.
3. Development of the basics of strategic planning in the security and defense sector of Ukraine: report on scientific research work, code "Consolidation" – Kyiv: NUOU, 2017.
4. Rational distribution of financial defense resources for the effective development of the capabilities of the defense forces: report on scientific research work (interim), code "Distribution" – Kyiv: NUOU, 2017.
5. Assessment of the compliance of the Armed Forces of Ukraine with its purpose depending on the level of funding: report on scientific research work (final) code "Risk OP3" – Kyiv: NUOU, 2016. – 280 p.
6. Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds. Defense management: introduction Series "Security and

- Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009. ISBN 978-966-96910-4-0
7. Проектний менеджмент у системі створення та розвитку спроможностей (курс з управління проектною діяльністю): навч.-метод. посібник / [М. Я. Ткач, Л. Я. Нефьодова, В. І. Троцький, С. А. Ясенко, О.В. Білецький.]. – К.: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2022. – 110 с. ISBN 978-617-7187-59-1
8. Основи оборонного менеджменту у діяльності Збройних Сил України: навч. посіб. / [І. М. Ткач, С. А. Бондаренко, М. Я. Ткач та ін.]. – К.: НУОУ ім. І. Черняхівського, 2021. – 264 с. ISBN 978-617-7187-47-8
9. Про затвердження Рекомендацій з організації та проведення оборонного огляду: станом на 13 травня 2013 р. – К.: МО України, 2013. – 26 с. – (Нормативний документ Міністерства оборони України).
10. DOD Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE): Overview and Selected Issues for Congress. July 11, 2022. URL : <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47178>
11. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України (затверджені Міністром оборони України 12.06.2017).
12. Фінансова реструктуризація в Україні у контексті політики сталого економічного зростання: 36. мат. міжвуз. Всеукр. студ. наук. конф. Київ, 17-19 квітня 2006 р. – К.: КНЕУ, 2006. – 108 с. ISBN 966–574-852-1
- defense management”, No. 1. Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, 2009. ISBN 978-966-96910-4-0
7. Project management in the system of creation and development of capabilities (course on management of project activities): teaching method. manual / [M. Ya. Tkach, L. Ya. Nefiodova, V. I. Trotsky, S. A. Yasenko, O.V. Biletskyi.]. – Kyiv: NUOU, 2022. – 110 p. ISBN 978-617-7187-59-1
8. Fundamentals of defense management in the activity of the Armed Forces of Ukraine: training. manual / [I. M. Tkach, S. A. Bondarenko, M. Ya. Tkach and others]. – Kyiv: NUOU named after I. Chernyakhovsky, 2021. – 264 p. ISBN 978-617-7187-47-8
9. On the approval of the Recommendations on the organization and conduct of the defense review: as of May 13, 2013 – Kyiv: Ministry of Defense of Ukraine, 2013. – 26 p. – (Regulatory document of the Ministry of Defense of Ukraine).
10. DOD Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE): Overview and Selected Issues for Congress. July 11, 2022. URL : <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47178>
11. Recommendations on defense planning based on capabilities in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine (approved by the Minister of Defense of Ukraine on June 12, 2017).
12. Financial restructuring in Ukraine in the context of the policy of sustainable economic growth: Collection. mate. interuniversity All-Ukrainian study of science conf. Kyiv, April 17-19, 2006 – Kyiv: KNEU, 2006. – 108 p. ISBN 966–574-852-1