

УДК 355.2(477)

**В. В. СОКУРЕНКО,***доктор юридичних наук, доцент,**ректор Харківського національного університету внутрішніх справ;**ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8923-5639>*

## ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ЦІЛЬОВОГО ПРОГРАМУВАННЯ В ОБОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Розкрито зміст стратегічного планування у сфері оборони України та сформульовано перелік його основних завдань і принципів. Окреслено перелік елементів системи стратегічного планування та розкрито їх зміст. Охарактеризовано суб'єктів стратегічного планування у сфері оборони держави. З'ясовано зміст цільового програмування у цій сфері та визначено його мету. Запропоновано внести доповнення до національного адміністративного законодавства, що визначає особливості процесів стратегічного планування та цільового програмування, а також регулює діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері.

**Ключові слова:** *стратегічне планування, цільове програмування, публічна адміністрація, державна політика, оборона, законодавство, гармонізація, органи військового управління.*

Sokurenko, V.V. (2017), "Features of strategic planning and targeted programming within the defense sector of Ukraine" ["Osoblyvosti stratehichnoho planuvannia ta tsilovoho prohramuvannia v oboronni sferi Ukrainy"], *Pravo i Bezpeka*, No. 2, pp. 54–64.

**Постановка проблеми.** Із розпадом Радянського Союзу та переходом України від централізовано керованої економіки до ринкової гостро постало питання визначення ресурсів на утримання Збройних Сил України та шляхи їх надходження. Незалежна Україна на початку 1992 р. мала у своїх лавах понад 900 тис. військово-службовців і цивільного персоналу, утримання яких в умовах гіперінфляції могло призвести до серйозних соціальних наслідків та негативних процесів у державі. Утримання Збройних Сил України, їх підготовка для виконання визначених завдань, інвестиції на озброєння та військову техніку, а також реформування й розвиток потребували постійного, а головне – системного ресурсного забезпечення в умовах нової для України ринкової економіки. На жаль, у процесі накопичення первинного капіталу Збройні Сили України не змогли захистити не тільки інтереси держави, а й свої власні. Ресурси, які перебували на балансі військових формувань, швидко зникали й створили нову генерацію «сучасних великих полководців» та були фактично розбазарені, замість того щоб забезпечити потреби реформування Збройних Сил України, зокрема житлом тих військово-службовців, яких було скорочено. У зв'язку з цим важливого значення набуває з'ясування сутності й особливостей ресурсного забезпечення оборонної сфери України, ефективність якого безпосередньо залежить від якісного стратегічного планування та цільового програмування, тобто ключових методів управління.

**Мета** роботи полягає у з'ясуванні сутності й особливостей таких методів управління в

оборонній сфері, як стратегічне планування та цільове прогнозування.

**Виклад основного матеріалу.** Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової оборонної програми утилізації озброєння, військової техніки та іншого військового майна (крім звичайних видів боєприпасів та компонентів рідкого ракетного палива) на період до 2017 року» від 5 грудня 2012 р. № 996-р визначено, що головними проблемами, на вирішення яких спрямовано Програму, є те, що у Збройних Силах зберігається 15 тис. одиниць надлишкового озброєння та військової техніки, понад 81 тис. тонн військово-технічного майна та близько 1,1 тис. тонн небезпечних хімічних речовин, непридатних для використання за призначенням, які потребують утилізації.

Передбачалося, що «під час здійснення заходів з реформування Збройних Сил очікується зменшення потреби в озброєнні та військовій техніці на 17,3 тис. одиниць і військово-технічному майні в обсязі 27 тис. тонн, що підлягатимуть утилізації. На кінець 2017 р. буде накопичено більше ніж 32,3 тис. одиниць надлишкового озброєння і військової техніки та 108 тис. т військово-технічного майна, близько 1,1 тис. тонн небезпечних хімічних речовин, які планується утилізувати. З огляду на ситуацію, що склалася, необхідно якнайшвидше розпочати процес утилізації надлишкового озброєння, військової техніки, військово-технічного майна та небезпечних хімічних речовин» [1].

На нашу думку, реалізація цієї Програми в умовах сьогодення викликає багато питань про

її необхідність та актуальність, адже сьогодні в умовах воєнного конфлікту та військової агресії дедалі частіше виникає питання щодо необхідності матеріально-технічного забезпечення військовослужбовців. Вважаємо, що ухвалення та реалізація відповідних нормативно-правових актів сприятиме «обезживленню» та повному «розбазарюванню» матеріально-технічної бази Збройних Сил України. Водночас існування таких чинних нормативно-правових актів, на нашу думку, захаращує правове поле в досліджуваній сфері.

18 листопада 2004 р. Верховна Рада України ухвалила закон України «Про організацію оборонного планування» [2], яким визначено завдання, принципи, зміст і порядок планування в галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері. Зокрема, там зазначено, що оборонне планування – це складова частина системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійснюється у встановлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та економічних можливостей держави із зазначенням конкретних заходів, виконавців і термінів їх реалізації. Отже, оборонне планування законодавець розглядає як елемент системи стратегічного планування. Водночас у цьому законі визначено, що стратегічне планування – функція державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва.

Стосовно цього виникають питання. По-перше, виходячи з визначення «стратегічне планування», задекларованого законодавцем, чи можна вважати «оборонне планування» «комплексом заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва»? На нашу думку, оборонне планування – це насамперед система передбачувальних, планових заходів, спрямованих на запобігання недопущення зменшення обороноздатності, й одночасно вжиття комплексу заходів, спрямованих на зміцнення оборони країни.

По-друге, визначаючи стратегічне планування як «функцію державного управління», на нашу думку, законодавець звужує коло суб'єктів, до компетенції яких належить реалізація стратегічного планування, адже не всі законодавчо закріплені суб'єкти оборонного плану-

вання є органами державної влади. Так, відповідно до ст. 2 закону України «Про організацію оборонного планування», суб'єктами оборонного планування в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, Генеральний штаб Збройних Сил України, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи. До того ж у ч. 1 ст. 2 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Саме тому пропонуємо віднести до суб'єктів, до компетенції яких належить лізація стратегічного планування, органи місцевого самоврядування.

Водночас суб'єктами оборонного планування є державні підприємства та організації, не включені законодавцем до переліку суб'єктів оборонного планування. Саме тому вважаємо за необхідне внести зміни до ч. 1 ст. 1 закону України «Про організацію оборонного планування» та замінити словосполучення «функція державного управління» у визначенні поняття «стратегічне планування» на словосполучення «функція публічної адміністрації».

При цьому термін «публічна адміністрація» законодавцем на сьогодні не визначений, але ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства визначає поняття «публічна служба» як діяльність на державних політичних засадах, професійну діяльність суддів і прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу й іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [4].

Уперше термін «публічна адміністрація» було використано в праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів Європейського Союзу свідчить про те, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація» – у вузькому та в широкому розумінні [5, с. 203; 6, с. 16].

У вузькому розумінні публічна адміністрація – це регіональні органи, місцеві й інші органи

публічної влади, центральні уряди та публічна служба. Органи публічної влади – це інституції регіонального, місцевого або іншого характеру й інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які, з формальної точки зору, не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначено в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави).

У широкому розумінні в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, належать органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під публічною владою (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включно з державою, регіональними та місцевими органами державної влади й незалежними публічними підприємствами) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [7, с. 11].

Підтвердженням існування тлумачення терміна «публічна адміністрація» у широкому та вузькому розумінні є також роботи європейських учених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства, або сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [8, с. 41].

Наприклад, Марек Беньо під терміном «публічна адміністрація» розуміє сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконують різні суб'єкти, органи й інституції на основі закону та в межах визначених законом форм для досягнення публічного інтересу [9, с. 10].

Таке розуміння природи адміністративної влади й адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій надає можливість здійснити чітке розмежування політики й адміністрування. Звідси стають зрозумілими і дискусії в літературних джерелах, перекладених українською мовою, в яких, на жаль, нерідко трапляється некоректний переклад терміна «публічна адміністрація» як «державне управління» [10; 11, с. 160].

Водночас поняття «публічна адміністрація» не є новиною для українського права взагалі. Воно вживається в роботах українських адмі-

ністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю. Л. Панейко в роботі «Теоретичні основи самоврядування» писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [12, с. 35].

В. Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади й органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [13, с. 117]. Науковець зазначає, що навіть на рівні співвідношення понять «управління», «регулювання» й «адміністрація», а також «державне» та «публічне» прослідковується їх принципова відмінність. Управління передбачає прямий вплив, тобто наявність відносин підпорядкування, і, наприклад, застосовується щодо об'єктів права державної власності. Однак, на думку В. Б. Авер'янова, щодо більшості суспільних явищ і відносин здійснюється регулювання, а не управління.

У Словнику термінів і понять з державного управління визначено, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [14, с. 168–169].

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний та організаційно-структурний. У разі функціонального підходу – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільноти, легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

У разі організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнаються: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча та судова; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи:

– по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут) і місцеві ради; вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах;

– по-друге, всі органи й установи, що реалізують державну владу; відповідно до указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [15], систему державних органів виконавчої влади складають: Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; міністерства, служби, агенції й інспекції; центральні органи зі спеціальним статусом; місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади. Проте публічні функції можуть виконувати не лише суб'єкти публічної адміністрації, а й інші суб'єкти, зокрема державні та комунальні (муніципальні) заклади, організації та підприємства;

– по-третє, всі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування, наприклад виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

До того ж, якщо задатися питанням про те, які ж функції покладено на публічну адміністрацію, то не виникне сумніву, що адміністративно-управлінські. Що ж стосується мети діяльності, то якщо метою держави є служіння інтересам суспільства, то метою діяльності публічної адміністрації є служіння інтересам суспільства та забезпечення інтересів самої держави.

Публічна адміністрація чинить певний цілеспрямований вплив її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так й інтересів суспільства. Не є винятком і сфера надання адміністративних послуг, у якій публічна адміністрація сприяє забезпеченню та реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які звертаються до цієї групи органів з метою отримання необхідної адміністративної послуги.

В умовах здійснення постійних політичних реформ не є винятком і сфера оборони та трансформаційні перетворення у сфері публічного управління.

Доцільно, на нашу думку, використовувати саме термін «публічна адміністрація», а не «органи державної влади». Під публічною адміністрацією варто розуміти організаційно-структурні утворення, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [16].

На підставі результатів дослідження можна констатувати, що *система стратегічного планування має такі риси:*

1) це – діяльність компетентних суб'єктів публічної адміністрації з прогнозування, планування та програмування державної політики у сфері оборони;

2) вона здійснюється на різних рівнях публічного адміністрування: а) вищому; б) центральному; в) місцевому;

3) вона реалізується в усіх сферах – соціально-культурній, економічній та політичній.

Вважаємо, що **стратегічне планування** – це діяльність компетентних суб'єктів з розроблення та реалізації основних напрямів і планів діяльності публічної адміністрації з прогнозування, планування та програмування державної політики у сфері оборони, спрямована на забезпечення національної безпеки і оборони держави.

Під **суб'єктом стратегічного планування** пропонуємо розуміти компетентні органи публічної адміністрації, які наділені повноваженнями у сфері оборони в частині обґрунтування перспектив розвитку органів військового управління та інших військових формувань з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у сфері оборони та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави, цілісності її кордонів та суверенітету.

Закон України «Про організацію оборонного планування» не містить переліку суб'єктів стратегічного планування. Саме тому пропонуємо доповнити цей закон статтею 2-1 та викласти її в такому змісті:

**«Стаття 2-1. Суб'єкти стратегічного планування**

*Суб'єктами стратегічного планування в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України, є:*

- 1) Верховна Рада України;
- 2) Президент України;
- 3) Кабінет Міністрів України;
- 4) Рада національної безпеки і оборони України;
- 5) Рахункова палата України;
- 6) Національний банк України;
- 7) центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями;
- 8) інші центральні органи виконавчої влади, які наділені компетенцією здійснювати публічне адміністрування у сфері оборони;
- 9) Генеральний штаб Збройних Сил України;
- 10) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- 11) державні підприємства, установи та організації».

У частині 2 ст. 2 цього Закону визначено, що об'єктами оборонного планування є Збройні Сили України, інші військові формування,

а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може впливати на обороноздатність держави. Виникає питання: чому підприємства, установи та організації не належать до суб'єктів, які можуть здійснювати оборонне планування?

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку підприємств оборонно-промислового комплексу, на здійснення закупівель товарів, робіт і послуг якими не поширюється дія Закону України «Про здійснення державних закупівель», та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» [17] визначено перелік державних підприємств оборонно-промислового комплексу (наприклад, Державне підприємство «Житомирський бронетанковий завод», ПАТ «Спеціальне конструкторське бюро радіотехнічних приладів», Державне підприємство «Запорізьке машинобудівне конструкторське бюро «Прогрес» імені академіка О. Г. Івченка, Державний авіабудівний концерн «Антонов», Державне підприємство «Антонов» та ін.). На нашу думку, включення державних підприємств, установ та організацій до суб'єктів оборонного планування є необхідним кроком на шляху до гармонізації законодавства у сфері оборони.

Саме тому пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 2 закону України «Про організацію оборонного планування» п. 9 такого змісту: «державні підприємства, установи та організації».

Основними завданнями оборонного планування є такі:

1) систематичне проведення, ґрунтуючись на засадах державної політики у сфері оборони, оцінювання реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, визначення взаємозв'язку між цілями та завданнями діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань;

2) перегляд перспективних і поточних планів розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, які базуються на програмно-цільовому методі планування;

3) створення й підтримання на належному рівні державних ресурсів у сфері оборони, а також ефективне управління ними для забезпечення розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань;

4) упровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість.

Оборонне планування вже було розпочато з ухваленням Урядом України в лютому 2004 р. прогнозних показників видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборо-

ни на період до 2015 р., якими передбачалося фінансування Міністерства оборони України в середньому на рівні 2,0 % ВВП, а потреби оборони визначалися приблизно на рівні 2,09 % ВВП. Зі зміною влади ці показники в 2007 р. було скасовано, й фінансування Міністерства оборони України переведено на «ручний» режим. Однак саме ці показники видатків узяті за основу для розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015 р. (СОБ), що є концептуальним довгостроковим програмним документом з реформування та розвитку Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації держави та фактично дає фінансове й «ідеологічне» підґрунтя для решти програм повсякденної діяльності військ.

Результати аналізу прогнозних показників у кількості визначених і наданих гривень свідчать про те, що Міністерство оборони України отримувало протягом усього звітного періоду приблизно ту суму, яку визначив Кабінет Міністрів України у прогнозних показниках 2004 р. Однак не зовсім зрозуміло, чому майже із самого початку існування СОБ (2004 р.) міністри оборони постійно скаржаться на хронічне недофінансування їхнього відомства і, як наслідок, невиконання вусіх без винятку програм. Наприклад, у Державному бюджеті України на 2013 р. Міністерству оборони передбачалися асигнування на суму 15281,2 млн грн (0,97 % від валового внутрішнього продукту), зокрема за загальним фондом 14300,1 млн грн (93,6 % видатків), а за спеціальним – 981,1 млн грн (6,4 %). Фактично надійшло 15160,2 млн грн (0,96 % від ВВП), або 99,2 % річних призначень. Із них за загальним фондом – 14300,1 млн грн (100 % надходжень), за спеціальним – 860,1 млн грн (87,7 %). Порівняно з 2012 р. фінансовий ресурс збільшився на 398,3 млн грн [18, с. 5].

Таким чином, розвиток і вдосконалення оборонного планування є постійним процесом, успішна реалізація якого надає можливість оптимізувати витрати в досліджуваній сфері. В. Х. Аскаров та С. С. Масловський стверджують, що вдосконалення системи оборонного планування передбачається здійснювати за такими головними напрямками, які обов'язково повинні враховувати попередній досвід його здійснення в Збройних Силах України, матеріали консультацій з військовими експертами провідних країн, а також практичний досвід, набутий під час стажування офіцерів Генерального штабу в підрозділах оборонного планування збройних сил наших сусідів. По-перше, пропонується забезпечити повну інтеграцію

довгострокового, середньострокового та короткострокового (бюджетного) планування в єдиний процес оборонного планування, визначивши його місце й роль у загальнодержавному процесі стратегічного планування та складанні Державного бюджету; по-друге – вдосконалити надмірно деталізовану, занадто громіздку, незрозумілу для військ і непрозору систему існуючих програм і планів оборонного планування. Із метою надання процесу оборонного планування більшої гнучкості та прозорості, реалізації на практиці програмно-цільового методу як єдиного механізму планування заходів розвитку Збройних Сил і розподілу оборонних ресурсів пропонується перейти до системи програмних і планувальних документів [19].

Завдання стратегічного планування, на нашу думку, є набагато ширшими за завдання оборонного планування, адже вони охоплюють, окрім завдань, що належать до оборонного планування, й інші завдання, а саме:

1) координацію державного та муніципального стратегічного управління та заходів бюджетної політики;

2) визначення внутрішніх і зовнішніх умов, тенденцій, обмежень, диспропорцій, дисбалансів і можливостей, включно з фінансовими, соціально-економічним розвитком публічної адміністрації, окремих галузей і сфер державного і муніципального управління та забезпеченням національної безпеки й оборони;

3) визначення пріоритетів соціально-економічної політики, цілей і завдань соціально-економічного розвитку держави, окремих галузей і сфер державного та муніципального управління, забезпечення національної безпеки й оборони;

4) вибір шляхів і способів досягнення цілей та вирішення завдань соціально-економічної політики держави, забезпечення національної безпеки й оборони, що зумовлюють найбільшу ефективність використання необхідних ресурсів;

5) формування та проведення комплексу заходів, що забезпечують досягнення цілей і вирішення завдань соціально-економічного розвитку держави;

6) координація дій учасників стратегічного планування та заходів, передбачених документами стратегічного планування, за термінами їх реалізації, очікуваними результатами й параметрами ресурсного забезпечення;

7) організація моніторингу та контролю реалізації документів стратегічного планування;

8) науково-технічне, інформаційне, ресурсне та кадрове забезпечення стратегічного планування;

9) створення умов, що забезпечують залучення громадян і господарюючих суб'єктів у процес стратегічного планування.

Розкривши зміст поняття оборонного планування, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на тому, що законодавець визначив його «елементом системи стратегічного планування», не розкривши при цьому його зміст і не назвавши елементи системи стратегічного планування.

Поняття «система» (з грец. *systema* – складене з частин, з'єднане) – категорія, що означає об'єкт, організований як цілісність, де енергія зв'язків між елементами системи перевищує енергію їх зв'язків з елементами інших систем, і яка задає онтологічне ядро системного підходу. Форми об'єктивації цієї категорії в різних варіантах підходу є різними й визначаються теоретико-методологічними уявленнями та засобами, які використовуються. Характеризуючи систему як таку в найзагальнішому плані, традиційно згадують про єдність і цілісність взаємопов'язаних між собою елементів. Семантичне поле такого терміна «система» охоплює терміни «зв'язок», «елемент», «ціле» та «єдність», а також «структура» й «схема зв'язків між елементами». На думку Платона, «лише єдність системи може бути предметом пізнання». Кант писав: «Під системою я розумію єдність багатогранних знань, об'єднаних однією ідеєю».

Вважаємо, що до системи стратегічного планування належать такі елементи:

1) *оборонне планування* – діяльність компетентних суб'єктів з розроблення та реалізації основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України, планів діяльності органів виконавчої влади та інших планів у сфері соціально-економічного розвитку й забезпечення обороноздатності України, спрямована на досягнення цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки й оборони держави, що містяться в документах стратегічного планування;

2) *економічне планування* – аналіз проблем економічного розвитку та формування стратегії їх вирішення, а також формування основних напрямів економічної політики уряду на майбутній період;

3) *соціальне планування* – створення нових робочих місць із залученням військовослужбовців, звільнених у запас у період реформування Збройних Сил, та збереження робочих місць;

4) *військове планування* – система економічних, соціально-політичних та інших заходів держави, що здійснюються з метою поліпшення військової організації, будівництва і зміцнення

Збройних Сил України та зміцнення обороноздатності держави загалом;

5) *технічне планування* – розроблення технічної (конструкторської, технологічної та програмної) й організаційно-розпорядчої документації на процес виробництва та підготовки військових засобів і військової техніки, яке забезпечує виробництво продукції визначеного рівня якості з установленими термінами, обсягом випуску і витратами;

6) *цільове програмування*.

Стратегічне планування сфери оборони ґрунтується на концептуальних ідеях, що є основоположними поняттями будь-якої правової категорії, тобто на відповідних *принципах стратегічного планування*, під якими пропонуємо розуміти *закріплені в законодавстві основні ідеї, що характеризують сутність, правову природу та зміст стратегічного планування, спрямовані на вирішення конкретних завдань і створення необхідних умов для їх безпечного розвитку й функціонування сфери оборони*.

За результатами аналізу загальних засад стратегічного планування можна констатувати, що це планування ґрунтується на таких принципах:

1) *єдності й цілісності* – єдність принципів і методології організації та функціонування стратегічного планування, єдність порядку здійснення оборонного планування та формування звітності про реалізацію документів стратегічного планування;

2) *розмежування повноважень* – здійснення встановлених законодавством повноважень публічної адміністрації, у межах яких учасники стратегічного планування самостійно визначають цілі та завдання соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки й оборони держави, а також шляхи досягнення цих цілей і вирішення цих завдань;

3) *наступності та безперервності* – розроблення та реалізацію документів стратегічного планування учасники оборонного планування здійснюють послідовно з урахуванням результатів реалізації раніше ухвалених документів стратегічного планування та етапів реалізації документів стратегічного планування;

4) *збалансованості системи стратегічного планування* – узгодженість і збалансованість документів стратегічного планування за пріоритетами, цілями, завданнями, заходами, показниками, фінансовими та іншими ресурсами й термінами реалізації;

5) *результативності та ефективності стратегічного планування* – вибір способів і методів досягнення цілей соціально-економічного роз-

витку та забезпечення обороноздатності України має ґрунтуватися на необхідності досягнення заданих результатів із найменшими витратами ресурсів відповідно до документів стратегічного планування, що розробляються в межах планування та програмування;

6) *відповідальності учасників стратегічного планування* – учасники стратегічного планування несуть відповідальність за своєчасність і якість розроблення та коригування документів стратегічного планування, здійснення заходів щодо досягнення цілей соціально-економічного розвитку та забезпечення оборони; за результативність та ефективність вирішення завдань соціально-економічного розвитку та забезпечення обороноздатності держави в межах своєї компетенції відповідно до законодавства України;

7) *прозорості (відкритості) стратегічного планування* – документи стратегічного планування, за винятком документів або їх окремих положень, у яких міститься інформація, що належить до державної, комерційної, службової та іншої захищеної законом таємниці, підлягають офіційному опублікуванню;

8) *реалістичності* – під час визначення цілей і завдань соціально-економічного розвитку та забезпечення оборони учасники стратегічного планування повинні виходити з можливості досягнення цілей і вирішення завдань у встановлені терміни з урахуванням ресурсних обмежень і ризиків;

9) *ресурсної забезпеченості* – під час розроблення та затвердження (схвалення) документів стратегічного планування, що створюються в рамках планування та програмування, мають бути визначені джерела фінансового й іншого ресурсного забезпечення заходів, передбачених цими документами, в межах обмежень, визначених документами стратегічного або оборонного планування, що розробляються в рамках прогнозування;

10) *вимірюваності цілей* – має бути забезпечена можливість оцінювання досягнення цілей соціально-економічного розвитку та забезпечення обороноздатності з використанням кількісних та/або якісних цільових показників, критеріїв і методів їх оцінювання, використовуваних у процесі стратегічного планування;

11) *відповідності показників цілям* – показники, що містяться в документах стратегічного планування та додатково вводяться під час їх коригування, а також під час оцінювання ефективності діяльності публічної адміністрації, повинні відповідати цілям соціально-економічного розвитку та забезпечення оборони країни;

12) *програмно-цільовий* – визначення пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку та забезпечення оборони, розробка взаємопов'язаних за цілями й термінами реалізації державних програм, муніципальних програм та визначення обсягів і джерел їх фінансування;

13) *системності та паралельності процесу стратегічного планування із збереженням колегіальності у прийнятті рішень*;

14) *безперервності управління процесом стратегічного планування* – здійснення управління на всіх стадіях стратегічного планування;

15) *своєчасності й адекватності заходів захисту національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз у воєнній сфері* – відповідність застосування заходів оборони настанню ймовірних зовнішніх і внутрішніх загроз у воєнній сфері;

16) *гарантування державою організаційно-технічного, науково-методичного, інформаційного, матеріального та фінансового забезпечення реалізації планів і державних програм у сфері оборони та забезпечення їх ефективного використання* – держава виступає гарантом виконання програм стратегічного планування.

Поряд із реалізацією стратегічного планування у сфері оборони чільне місце посідає цільове програмування, спрямоване на виконання оборонних завдань. Застосування методу цільового програмування вимагає не тільки глибокого знання, розуміння його природи та сутності, а й умінь творчо використовувати цей метод у конкретних ситуаціях, виробляючи детальні технологічні процедури складання програм та їх реалізації відповідно до принципів програмно-цільової методології.

Цільове програмування, як правило, застосовується на практиці для вирішення найбільш складних проблем і завдань, які не усуваються та які неможливо вирішити в процесі природного функціонування систем, а навпаки, мають тенденцією до загострення з метою досягнення визначеної мети у найбільш оптимальний спосіб.

На сьогодні метод цільового програмування для вирішення найрізноманітніших завдань економічного, політичного та соціального розвитку знайшов надзвичайно широке коло застосування [20].

У цьому контексті науковці у військовій сфері А. М. Московський, С. М. Алфимов, В. М. Буренок, В. М. Ляпунов та інші [21–26] зазначають, що головною сферою застосування методу цільового програмування є саме вирішення завдань оборонного характеру, а головним завданням – створення найбільших військово-технічних систем.

С. Ф. Вікулов, Б. А. Райзберг та О. Г. Лобко [27; 28] констатують, що метод цільового програмування позбавлений універсальності в тому сенсі, що операції, процедури й алгоритми його практичного втілення не можуть бути сформульовані, визначені таким чином, щоб поширюватися на будь-яку проблему. На думку зазначених науковців, метод цільового програмування втілює загальну методологію управління вирішенням проблем, відображає методичні підходи та містить методичні рекомендації досить загального характеру, проте, застосовуючи метод цільового програмування до вирішення конкретної проблеми та ґрунтуючись на його принципах, найбільш правильно розробляти методіку й технологію визначення програмних цілей, шляхів і засобів вирішення цієї проблеми з урахуванням її специфіки й індивідуальності, яку не здатна відобразити загальна програмно-цільова методологія.

Існує два напрями реалізації методу цільового програмування. Перший, який можна назвати оперативно-тактичним, пов'язаний з використанням короткострокових (один рік) і середньострокових (три-п'ять років) програм розвитку з бюджетуванням діяльності органів виконавчої влади, – це фінансове планування. Другий, тактико-стратегічний, пов'язаний із середньостроковим (три-п'ять років) і довгостроковим (десять років) програмуванням соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, – економічне планування. В обох напрямках присутня тактична змінна складова, виражена в середньостроковому (рік плюс два) бюджетуванні та середньостроковому (три роки) програмуванні. Спостерігається також неминучий, обумовлений системним характером цільового програмування та взаємозв'язком економіки й фінансів процес поступового хронологічного зближення та змістовного взаємопроникнення названих напрямів.

Ні в законі України «Про оборону України», ні в законі України «Про організацію оборонного планування» не міститься визначення понять «програмування» та «цільове програмування», хоча вважаємо, що реалізація стратегічного планування є неможливою без урахування саме цільового програмування.

Цільове програмування використовується з метою:

- а) визначення стратегічних установок у галузі оборони;
- б) обґрунтування потреб у якісному та кількісному складі озброєння;
- в) установлення пріоритетів для вирішення проблем оборони програмними методами;



г) раціонального розподілу ресурсів на цільові комплексні програми відповідно до встановлених пріоритетів;

г) оцінювання відповідності отриманих результатів поставленим цілям і здійснення, за необхідності, коригування розподілу асигнувань.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що **цільове програмування у сфері оборони** – це професійна діяльність суб'єктів стратегічного планування з розроблення та реалізації державних і муніципальних програм розвитку держави та забезпечення її обороноздатності, що містяться в документах стратегічного планування та розробляються з конкретно визначеною метою.

Отже, пропонуємо внести зміни до ст. 1 закону України «Про оборону України», доповнивши її поняттям «цільове програмування у сфері оборони» з відповідним його визначенням.

Підсумовуючи результати дослідження, можна дійти **висновку**, що стратегічне планування – це діяльність компетентних суб'єктів з

розроблення та реалізації основних напрямів і планів діяльності публічної адміністрації з прогнозування, планування та програмування державної політики у сфері оборони, спрямована на забезпечення національної безпеки і оборони держави. Основними елементами системи стратегічного планування є: 1) оборонне планування; 2) економічне планування; 3) соціальне планування; 4) військове планування; 5) технічне планування; 6) цільове програмування.

Що ж стосується мети цільового програмування, то вона охоплює: а) визначення стратегічних установок у сфері оборони; б) обґрунтування потреб в якісному та кількісному складі озброєння; в) установлення пріоритетів для вирішення проблем оборони програмними методами; г) раціональний розподіл ресурсів на цільові комплексні програми відповідно до встановлених пріоритетів; г) оцінювання відповідності отриманих результатів поставленим цілям і здійснення, за необхідності, коригування розподілу асигнувань.

#### Список бібліографічних посилань

1. Концепція Державної цільової оборонної програми утилізації озброєння, військової техніки та іншого військового майна (крім звичайних видів боєприпасів та компонентів рідкого ракетного палива) на період до 2017 року: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.12.2012 № 996-р // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2012-p> (дата звернення: 22.05.2017).
2. Про організацію оборонного планування: закон України від 18.11.2004 № 2198-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-15> (дата звернення: 18.05.2017).
3. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 30.05.2017).
5. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. *Збірник наукових праць УАДУ*. 2001. Вип. 1. С. 202–212.
6. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 21 с.
7. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2007\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2007_2_4) (дата звернення: 10.05.2017).
8. Пухтецька А. А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна*. 2006. № 8. С. 41–45.
9. Беньо М. В. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 7. С. 8–12.
10. Райт Г. А. Державне управління. Київ: Основи, 1994. 191 с.
11. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
12. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.
13. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
14. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інститут. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: (дата звернення: 02.06.2017).
16. Колпаков В. Про публічній адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
17. Про затвердження переліку підприємств оборонно-промислового комплексу, на здійснення закупівель товарів, робіт і послуг якими не поширюється дія Закону України «Про здійснення державних закупівель», та

визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2014 № 70-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2014-p> (дата звернення: 12.05.2017).

18. Біла книга – 2013. Збройні Сили України / М-во оборони України; робоча група: С. Вдовенко, М. Куцин, О. Ліщинський та ін. Київ, 2013. 76 с.

19. Аскарів В. Х., Масловський С. С. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України. *Оборонний вісник*. 2010. № 1. С. 6–12.

20. Кучкаров З. А. БОР – Бюджетирование, ориентированное на результат. Обзор систем организационного управления – предшественников. *Системное управление. Проблемы и решения*. 14.02.2016. Спец-вып. 3. URL: [http://www.supir.ru/index.php?m=articles&article\\_id=17](http://www.supir.ru/index.php?m=articles&article_id=17) (дата звернення: 18.05.2017).

21. Московский А. М. Военно-техническая политика государства: современный этап и тенденции развития. М.: Воен. парад, 2006. 304 с.

22. Алфимов С. М. Буренок В. М., Ивлев А. А. Методика определения потребных объемов ассигнований на программу развития базовых военных технологий. *Военная мысль*. 2006. № 10. С. 17–29.

23. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. М.: Сов. радио, 1974. 280 с.

24. Радвик Б. С. Военное планирование и анализ систем. М.: Воениздат МО СССР, 1972. 200 с.

25. Буренок В. М., Ляпунов В. М., Мудров В. И. Теория вооружения / под ред. А. А. Рахманова. М.: 46 ЦНИИ МО РФ, 2002. 234 с.

26. Золотов И. Ю. О методологических подходах к созданию системы сравнительного анализа уровня развития отечественных и зарубежных исследований и технологий // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. М.: МАИК «Наука / Интерпериодика», 2002. Вып. 3. С. 205–209.

27. Викулов С. Ф. Вопросы эволюции методологии программно-целевого планирования развития сложных систем. *Вестник Военного финансово-экономического университета*. 2006. № 1 (5). С. 31–34.

28. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник. М.: Инфра-М, 2002. 428 с.

*Надійшла до редколегії 12.06.2017*

### **СОКУРЕНКО В. В. ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ЦЕЛЕВОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ В ОБОРОННОЙ СФЕРЕ УКРАИНЫ**

Раскрыто содержание стратегического планирования в сфере обороны Украины и сформулирован перечень его основных задач и принципов. Определен перечень элементов системы стратегического планирования и раскрыто их содержание. Охарактеризованы субъекты стратегического планирования в сфере обороны государства. Выяснено содержание целевого программирования в сфере обороны и определены его цели. Предложено внести дополнения к национальному административному законодательству, определяющему особенности процессов стратегического планирования и целевого программирования, а также регулирующему деятельность органов публичной администрации в этой сфере.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, целевое программирование, публичная администрация, государственная политика, оборона, законодательство, гармонизация, органы военного управления.

### **SOKURENKO V. V. FEATURES OF STRATEGIC PLANNING AND TARGETED PROGRAMMING WITHIN THE DEFENSE SECTOR OF UKRAINE**

It has been determined that strategic planning is the activity of competent subjects for the development and implementation of the main directions and plans of the public administration for forecasting, planning and programming of the state policy in the defense sector aimed at ensuring the national security and defense of the state. The list of the tasks of strategic planning has been formulated. The necessity of incorporating state enterprises, institutions and organizations into defense planning subjects has been grounded in order to harmonize the legislation in the defense sector by making appropriate amendments and alterations to the legislative acts regulating this issue.

It has also been determined that elements of the strategic planning system are: 1) defense planning; 2) economic planning; 3) social planning; 4) military planning; 5) technical planning; 6) target programming. The content of each element of the strategic planning system has been revealed.

The subjects of strategic planning are the competent public administration agencies that are empowered in the defense sector as part of the substantiation of the perspectives for the development of military command and other military formations taking into account the nature of actual and potential threats in the defense sector and economic capabilities of the state, with the indication of concrete measures, executors and the timing of their implementation in order to ensure the necessary level of state defense, the integrity of its borders and sovereignty.

The definition of the concept of “principles of strategic planning” has been provided, and the author has offered to include the following principles: unity and integrity; separation of powers; continuity and continuity; balance of the strategic planning system; the effectiveness and efficiency of strategic

planning; responsibility of the participants in strategic planning; transparency (openness) of strategic planning; realism; resource security; measurability of goals; matching metrics to goals; targeted programming; systematic and parallel of the process of strategic planning with the preservation of collegiality in decision-making; continuity of management of the strategic planning process; timeliness and adequacy of measures to protect Ukraine's national interests from external and internal threats in the military sphere; state-guaranteed organizational, technical, methodological, informational, material and financial provision for the implementation of plans and state programs in the defense sector and ensuring their effective use.

According to the author, targeted programming in the defense sector is a professional activity of the subjects of strategic planning for the development and implementation of state and municipal development programs of the state and ensuring its defense capability, which are contained in the strategic planning documents and are developed for a specifically defined purpose.

It has been clarified that the purpose of targeted programming is: a) definition of strategic settings in the defense sector; b) substantiation of requirements in qualitative and quantitative composition of armament; c) the establishment of priorities for solving the problems of defense by software methods; d) rational allocation of resources into targeted integrated programs in accordance with established priorities; e) assessing the conformity of the results achieved with the objectives and implementation of, if necessary, adjusting the allocation of appropriations.

**Keywords:** *strategic planning, targeted programming, public administration, state policy, defense, legislation, harmonization, military management agencies.*

---