

ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

Мовчан У. В.,

*аспірантка відділу правових проблем політології
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України
ORCID ID: 0000-0001-6057-3677
ekzempliar6@gmail.com*

У статті проаналізовано тенденції здійснення стратегічного планування в Україні. Досліджено проблеми та прогалини стратегічного планування. Наголошується на тому, що, попри тривалу історію здійснення планування у різних сферах політико-правового розвитку України, для розроблених документів характерна відсутність стратегічності.

Зазначається, що більшість стратегічних документів в Україні не містять головних складових елементів, таких як індикатори, система моніторингу та оцінки тощо.

Особливу увагу приділено аналізу стратегічних документів у секторі безпеки і оборони, що є особливо актуальним в контексті повномасштабної війни Росії проти України. Розглянуто проблеми стратегічного планування у секторі безпеки і оборони України.

Дану проблематику досліджено на прикладі розгляду Стратегії національної безпеки України, запропонованої Радою національної безпеки і оборони України та ухваленої Президентом України у 2020 році. У статті подано критику щодо методологічних аспектів розробки Стратегії. Дані критичні зауваження є перспективними для використання у розробці рекомендацій щодо вдосконалення наступних стратегічних документів.

Зроблено висновок про те, що відсутність єдиної стратегії політико-правового розвитку України та методології для розробки стратегічних документів призводить до неузгодженості між різними стратегіями.

Проаналізовано стратегічні документи, у яких відображено безпекові загрози для України, зокрема, початок повномасштабної війни. Наголошується на важливості вдосконалення процесів стратегічного планування в Україні в межах різних сфер політико-правового розвитку. Підвищення «стратегічності» планування дозволить вже сьогодні ефективніше здійснювати оборону держави та гарантувати її безпеку у майбутньому.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, безпека, оборона.

Процеси стратегічного планування на державному рівні в Україні беруть свій початок з 2000-х років. Історично першим документом в Україні, який пов'язаний зі здійсненням стратегічного планування на державному рівні (у сфері політико-правового розвитку є розпорядження Президента України «Про підготовку проєкту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» від 21 грудня 2001 року № 372 (Розпорядження Президента України, 2001). Проте дану стратегію так і не було розроблено. Було опубліковано документ у формі Послання Президента України до Верховної Ради України із концептуальними засадами даної стратегії (Послання Президента України до Верховної Ради України, 2002).

Протягом усього періоду незалежності стратегічне планування в Україні здійснюється хаотично та охоплює виключно окремі сфери розвитку держави. За 30 років в Україні не було розроблено загальної методології для здійснення даної процедури на усіх рівнях управління державою та в межах різних структур, які беруть участь у процесах управління. Усі наявні документи, які отримали назву стратегічних планів, містять виключно концептуальні положення та стратегічні орієнтири для здійснення діяльності щодо розвитку окремих сфер. Натомість дані стратегічні документи не містять ключових елементів, які безпосередньо вказують на їхню стратегічність – індикатори, терміни виконання, систему моніторингу та оцінки, відповідальні структури.

Відсутність стратегії, яка відображала б довгострокове бачення розвитку України безпосередньо негативно впливає на стратегічний розвиток сектору безпеки і оборони. Попри те, що у 2014 р. Росія анексувала Крим, окупувала частину територій Донецької і Луганської областей та продовжувала обстріли не лише військових, але і цивільного населення, в Україні досі не було розроблено ефективного стратегічного плану у сфері безпеки та оборони. Здійснювалася розробка окремих документів, які об'єктивно не мали стратегічного характеру.

У 2020 р. Президентом України було затверджено Стратегію національної безпеки України, розроблену Радою національної безпеки і оборони України (РНБО) (Указ Президента України № 392/2020, 2020). У даному документі наводиться перелік поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України, напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони, а також вектори розробки інших стратегій у даних сферах. Прийняття Стратегії є позитивним кроком до визначення орієнтирів діяльності України у сфері безпеки. При цьому, у документі не зазначаються жодні конкретні терміни виконання запланованих заходів, їхня сутність, кількісні показники ефективності тощо.

У Стратегії визначено відповідальну структуру – Національний інститут стратегічних досліджень, що має здійснювати огляд стану національної безпеки України на основі аналізу виконання Стратегії. Проте даний аналіз неможливо здійснювати, оскільки у документі відсутня будь-яка система показників за якими можна було б оцінити ступінь виконання кожного із завдань.

Наприклад, у Стратегії виокремлюється завдання щодо «зростання рівня боєготовності та боєздатності» Збройних Сил України, інших органів сил оборони. По-перше, бракує визначення суб'єктів, які пов'язані із виконанням даного завдання: не конкретизовано поняття «інших органів сил оборони», відсутні відповідальні за виконання структури. По-друге, відсутні будь-які кількісні індикатори: у чому буде виражатися зазначене зростання, яким чином загалом вимірюється рівень боєготовності та боєздатності, які показники наявні станом на 2020 рік та до яких необхідно прийти завдяки реалізації даної Стратегії. По-третє, зазначене завдання не підкріплене конкретним планом дій – яким чином буде досягатися зростання рівня боєготовності та боєздатності. Крім цього, у документі наявні концептуальні орієнтири, доцільність яких є сумнівною, а саме – розвиток прагматичних відносин з Республікою Білорусь та визначення даних відносин на одному рівні із Республікою Молдова.

У практиці стратегічного планування існують ситуації, коли план дій розроблюється окремим документом у відповідності до основного плану. 15 жовтня 2021 р. РНБО схвалила План оборони України, який не публікується у відкритих джерелах. Проте, відповідно до коментарів РНБО, у документі міститься чіткий план узгодженої взаємодії державних органів та сил оборони, а, отже, і план дій (РНБО схвалила план оборони України, стратегії інформаційної безпеки, біобезпеки та біологічного захисту, застосувала санкції щодо деяких фізичних і юридичних осіб, 2021). Незважаючи на це, у період між затвердженням Стратегії національної безпеки України та Плану оборони були відсутні документи, які закріплювали конкретний план не лише оперативних, але і превентивних дій у даній сфері. Якщо стратегії чи плани характеризуються високим рівнем секретності, важливо здійснювати принаймні інформування суспільства про процес розробки чи ухвалення даних документів. Це важливо для забезпечення підзвітності та прозорості, що відповідає демократичним цінностям.

У 2021 р. також було ухвалено Стратегію воєнної безпеки України (Указ Президента України № 121/2021, 2021). Відповідно до даного документу можна зробити висновок, що державні структури в Україні усвідомлювали загрозу повномасштабної війни Росії проти України. РНБО відобразила потенційні виклики у формі сценаріїв, які можуть потребувати застосування сил безпеки і оборони України для виконання завдань з оборони України, а саме:

- 1) ескалація Російською Федерацією збройної агресії проти України, збройна агресія з боку інших держав або коаліцій держав – повномасштабне застосування воєнної сили проти України шляхом проведення військових операцій з рішучими діями (...);
- 2) спровокований та підтриманий ззовні збройний конфлікт у межах території України (...);
- 3) втягнення України в міжнародний збройний конфлікт, зокрема між державами, які володіють ядерною зброєю, застосування засобів збройного насильства на території України внаслідок воєнного конфлікту між третіми державами;
- 4) збройний конфлікт на державному кордоні України (Указ Президента України № 121/2021, 2021).

24 лютого 2022 р., після початку повномасштабного вторгнення, було введено в дію План оборони України та Зведений план територіальної оборони України. Зазначається, що план буде реалізовуватися за першим сценарієм – «Ескалація Російською Федерацією збройної агресії проти України...». Даний сценарій зазначається і у вище згаданій Стратегії воєнної безпеки. Таким чином, цілком очевидно, що комплекс дій у випадку реалізації даного сценарію, було відображено і у таємному Плані оборони України.

Вірогідність повномасштабного вторгнення дійсно була відображена у стратегічних документах. РНБО розробила план реагування у випадку настання даного сценарію, проте не було розроблено документів, спрямованих на протидію визначеним загрозам до їхнього загострення. Лише 1 лютого 2022 року було ухвалено План реалізації Стратегії кібербезпеки України, проте даний документ не містить достатньої конкретики щодо заходів, які необхідно реалізувати (Указ Президента України № 37/2022, 2021).

Наприклад, йдеться про запровадження «ефективних механізмів взаємодії основних суб'єктів національної системи кібербезпеки та сил оборони в частині спільного виконання завдань кібероборони». При цьому, неможливо визначити, що саме належить до ефективних механізмів, а, отже, дане завдання може виконуватися у будь-якій формі та відповідно оцінюватися.

Відсутність стратегії глобального політико-правового розвитку України призводить до неузгодженості різних стратегічних документів – у визначеннях понять, запропонованих планах дій та у термінах виконання стратегій. Усі стратегічні документи в Україні повинні розроблюватися у відповідності до єдиної методології, містити не лише концептуальні засади, але і конкретні плани дій, індикатори, систему моніторингу та оцінки, визначене коло відповідальних установ/осіб.

Стратегічна спрямованість у протидії наявним безпековим загрозам дозволила б ґрунтовніше підготуватися до їхнього настання. Україна демонструє не лише гідний, але справді потужний супротив ворогу, відбиваючи атаки на різних напрямках. Проте держава повинна використати даний урок для подальшого і невідкладного вдосконалення процесів стратегічного планування не лише у секторі безпеки і оборони, а в межах усього політико-правового розвитку України.

Movchan U. Problems of strategic planning in Ukraine in the context of full-scale war

The article analyzes the trends of strategic planning in Ukraine. Problems and gaps in strategic planning are studied. It is emphasized that, despite the long history of planning in various political and legal development areas of Ukraine, the developed documents are characterized by a lack of strategy.

It is noted that most strategic documents in Ukraine do not contain the main components, such as indicators, monitoring, an evaluation system, etc.

Particular attention is paid to the analysis of strategic documents in the security and defense sector, which is especially relevant in the context of Russia's full-scale war against Ukraine. Problems of strategic planning in the security and defense sector of Ukraine are considered.

This issue was studied on the example of the National Security Strategy of Ukraine, proposed by the National Security and Defense Council of Ukraine and approved by the President of Ukraine in 2020. The article criticizes the methodological aspects of developing the Strategy. These critical remarks are promising for use in developing recommendations for improving the following strategic documents.

It is concluded that the lack of a unified strategy of the political and legal development of Ukraine and methodology for the development of strategic documents leads to inconsistencies between different strategies.

Strategic documents analyzing security threats to Ukraine, in particular, the beginning of a full-scale war, were analyzed. The importance of improving the strategic planning processes in Ukraine within various spheres of political and legal development is emphasized. Increasing the strategic planning will allow Ukraine to defend the state more effectively today and guarantee its security in the future.

Key words: strategy, strategic planning, security, defense.

Література:

1. Розпорядження Президента України «Про підготовку проекту Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» № 372 (2001). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001-%D1%80%D0%BF#Text>
2. Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» (2002). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02#Text>
3. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» № 392/2020 (2020). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
4. РНБО схвалила план оборони України, стратегії інформаційної безпеки, біобезпеки та біологічного захисту, застосувала санкції щодо деяких фізичних і юридичних осіб (2021). URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/5085.html>

5. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію воєнної безпеки України» № 121/2021 (2021). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
6. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про План реалізації Стратегії кібербезпеки України» № 37/2022 (2021). URL: <https://www.president.gov.ua/documents/372022-41289>

References:

1. Rozporyadzhennya Prezydenta Ukrayiny «Pro pidhotovku proektu Stratehiyi ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrayiny na 2002-2011 roky» № 372 (2001) [Decree of the President of Ukraine «On preparation of the draft Strategy of Economic and Social Development of Ukraine for 2002-2011» № 372]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001-%D1%80%D0%BF#Text>
2. Poslannya Prezydenta Ukrayiny do Verkhovnoyi Rady Ukrayiny «Yevropeyskyy vybir. Kontseptualni zasady stratehiyi ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Ukrayiny na 2002-2011 roky (2002) [Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine «European choice. Conceptual principles of the strategy of economic and social development of Ukraine for 2002-2011»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02#Text>
3. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny «Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrayiny» № 392/2020 (2020) [Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «On the National Security Strategy of Ukraine» № 392/2020]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
4. RNBO skhvalyla plan oborony Ukrayiny, stratehiyi informatsiyanoi bezpeky, biobezpeky ta biolohichnoho zakhystu, zastosovala sanktsiyi shchodo deyakykh fizychnykh i yurydychnykh osib (2021) [The National Security and Defense Council approved the Defense Plan of Ukraine, information security strategies, biosafety and biological protection, imposed sanctions on some individuals and legal entities]. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/5085.html>
5. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Stratehiya voyennoyi bezpeky Ukrayiny» № 121/2021 (2021) [Decree of the President of Ukraine «Military Security Strategy of Ukraine» № 121/2021]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
6. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny «Pro Plan realizatsiyi Stratehiyi kiberbezpeky Ukrayiny» № 37/2022 (2021) [Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «On the Implementation Plan of the Cyber Security Strategy of Ukraine» № 37/2022]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/372022-41289>

Стаття надійшла до редакції 26.05.2022

Стаття рекомендована до друку 08.06.2022