

УДК 336.144:355.02

І.В. Лоза

Генеральний штаб Збройних Сил України, Київ

## АНАЛІЗ ЧИННИКІВ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ПРОЦЕС КОРОТКОСТРОКОВОГО ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ

*Аналізуються та висвітлюються чинники, які впливають на процес короткострокового оборонного планування. Розглядається законодавче поле та проблемні питання оборонного планування у Збройних Силах України.*

**Ключові слова:** бюджетне планування, оборонна політика, Збройні Сили України, короткострокове оборонне планування, нормативно-правова база.

### Вступ

**Постановка проблеми.** Одним із важливих заходів у ході будівництва Збройних Сил (ЗС) України є запровадження у процес оборонного планування (ОП) механізму планування з урахуванням можливостей держави [1].

Процес оборонного планування, що запроваджений в Україні, має низку проблемних питань, які заважають його ефективному функціонуванню, про що свідчить кризовий стан об'єкту планування – ЗС України. Це констатується п. 3.3 Стратегії національної безпеки України, затвердженої у червні 2012 року: “На тлі зростання викликів і посилення загроз національній безпеці зберігається невідповідність сектору безпеки і оборони України завданням захисту національних інтересів, що характеризується ... триваючим погіршенням стану Збройних Сил України і оборонної промисловості...” [2].

Водночас, на сьогодні не існує єдиного підходу визначення впливу чинників на процес ОП, в першу чергу, на короткострокове ОП. Отже, вирішення наукового завдання, що дозволить проаналізувати чинники, які впливають на процес короткострокового ОП, є актуальним для ЗС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** присвячених питанням процесу ОП [3 – 8], свідчить про те, що в них узагальнено проблеми нормативно-правового та процедурного забезпечення ОП; висвітлено окремі питання розвитку процесу ОП в ЗС України; запропоновано окремі шляхи удосконалення існуючої системи та доводиться необхідність інтеграції оборонного та бюджетного планування в єдину систему. Автори у своїх статтях аналізують окремі недоліки ОП, однак всі рекомендації та вказані шляхи вдосконалення і далі залишаються теоретичними, та здебільшого не впроваджені в практику. У той же час без чіткого уявлення залишаються питання конкретизації сукупності чинників, які впливають на процес короткострокового ОП.

**Отже, метою статті є** висвітлення та узагальнення чинників, які впливають на процес короткострокового оборонного планування.

### Виклад основного матеріалу

На сьогодні результатом та індикатором стану ОП є існуюча нормативно-правова база ОП [6]. Відповідно до Закону України “Про організацію оборонного планування” ОП в державі поділене на довгострокове (на 12 років), середньострокове (на 6 років) та короткострокове (на 2 роки) [9]. Роль і місце короткострокового ОП в існуючій системі ОП, взаємозв'язок між з розробкою відповідного комплексу керівних державних та відомчих документів наведено на рис. 1.

Поки що процес ОП України виявився наближеним до західних стандартів здебільшого за формою, але є не досить виразним за суттю. Зокрема і сьогодні залишаються остаточно не розв'язаними питання організації процесу планування: ієрархії рівнів, послідовності, системи звітності й відповідальності, переліку та структури розроблювальних документів [3].

У діючому Законі України “Про організацію оборонного планування” [9] чітко визначено, що середньострокові плани (державні програми) у сфері оборони складаються строком на шість років. Цей Закон має недоліки і потребує уточнення. У ньому необхідно чітко визначити ієрархічну структуру (включаючи послідовність розробки) законодавчої й нормативно-правової бази оборонної сфери, встановити механізм відповідальності за розробку і виконання її документів. У Законі не конкретизована система звітності й відповідальності за ефективність оборонного планування. Так за розгалуженою мережею структур, які “видають пропозиції”, “організують процес” і “беруть участь”, фактично відсутні органи, які здійснюють експертизу під час підготовки проектів програм розвитку оборонної сфери та контролюють їх виконання. На практиці це виявляється у відсутності ефективного зворотного зв'язку в механізмі реалізації оборонного планування, що негативно впливає на функціонування системи в цілому [5].

Разом з цим, МО України відпрацьовано проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про організацію оборонного планування” (N 0910 від 12.12.2012), у якому визначено: “Обо-



Рис. 1. Роль і місце короткострокового ОП в існуючій системі ОП

ронне планування поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (один – два роки)".

Інший проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні" (N 6198 від 16.03.2010), містить наступне твердження: "На середньостроковий період (від трьох до п'яти років) розробляються..."

Прямим свідченням неузгодженості та невідповідності термінів на середньострокову перспективу став новий програмний документ – Державна комплексна програма реформування і розвитку ЗС України на період до 2017 року (Державна програма). Зважаючи, що затвердження Державної програми відбулось у вересні 2013 року, то виконання спланованих заходів буде відбуватись протягом 4 років (2014 – 2017 років).

У поточному році, вже затверджений документ короткострокового ОП, Орієнтовний план утримання та розвитку ЗС України (ОПУР ЗСУ) на 2014-2016 роки, розроблявся на підставі проекту Державної програми. У 2014 році ОПУР ЗСУ на 2015-2017 роки та бюджетний запит МО України будуть розроблені на підставі вже затвердженої Державної програми – вперше за останні чотири роки.

Враховуючи, що Державна програма до 2017 року є статичною програмою, починаючи з 2015 року і до прийняття нової Державної програми розвитку ЗС України, зникне джерело вихідних даних для короткострокового ОП.

Своєчасно не затверджені (не уточнені) показники Державної програми розвитку ЗС України не можуть бути об'єктивною підставою для визначення вихідних даних короткострокового планування і не сприяють якісному відпрацюванню Плану утримання та розвитку ЗС України на відповідний рік (ПУР ЗСУ).

**Отже, відповідність та узгодженість нормативно-правової бази є важливим чинником, який впливає на процес короткострокового ОП.**

Сучасні підходи менеджменту та досвід трансформаційних процесів у збройних силах країн-партнерів свідчать, що запровадження програмно-цільового методу ОП вимагає зміщення акцентів з управління бюджетними ресурсами на управління процесами для досягнення поставленої мети в бік отримання конкретних результатів. "Планування – це визначення цілей, а потім з'ясування того, які дії мають бути вжиті, хто має діяти, коли, в який спосіб і яким коштом, аби досягти бажаної мети" [10].

У структурних підрозділах МО України та Генерального штабу Збройних Сил (ГШ ЗС) України продовжується хибна практика розробки додаткових програм і планів без внесення відповідних змін до ПУР ЗСУ, Державної програми та перерозподілу матеріальних ресурсів, що призводить до руйнування всього процесу ОП. У кінцевому результаті це призводить до проведення окремих заходів (в т.ч. організаційних), які по своїй суті не спрямовані на розвиток ЗС України та не відповідають (або суперечать) вимогам вже затверджених керівних документів щодо підвищення їх боєздатності.

Таким чином, наступним чинником, який впливає на короткострокове ОП, є **неузгодженість управлінських рішень з плановими документами.**

Поряд з об'єктивними причинами на якість виконання програм і планів негативно впливають:

розпорошення зусиль керівниками органів військового управління на вирішення поточних проблем без огляду на можливий негативний вплив таких рішень на виконання вже визначених заходів;

намагання повернення до старої неефективної системи планування та використання ресурсів;

планування неузгоджених (додаткових) заходів без визначення конкретних кінцевих результатів, що, в свою чергу, призводить до невиправданих витрат обмежених бюджетних коштів.

Це суперечить принципам ОП, які полягають у гарантуванні державою забезпечення реалізації заходів оборонного планування, з одного боку, та ефективного використання державних ресурсів, з другого боку.

На етапі виконання короткострокових планів значні зусилля зосереджуються на виконанні кошторису, при цьому керівники органів військового управління всіх рівнів займаються механізмом керування фінансовими потоками, забуваючи при цьому про основну мету – досягнення спланованих результатів за конкретними напрямками (завданнями).

Досвід роботи свідчить, що документи військового бюджету (паспорти бюджетних програм, кошторис, щомісячні розподіли асигнувань), які сформовано виключно на засадах бюджетних категорій (назви статей, кодів економічної та програмної класифікації видатків тощо), не забезпечують доступність та прозорість у розподілі ресурсів. Такий стан справ не дає можливості відповідним керівникам органів військового управління своєчасно реагувати на невиконання заходів короткострокових планів та оперативно впливати на цей процес.

ПУР ЗСУ так і не став єдиним обов'язковим до виконання документом утримання та розвитку Збройних Сил, протягом року проводиться значна кількість не передбачених ним заходів, а сплановані заходи відмінюються або переносяться, кошти на це перерозподіляються в "ручному" режимі без належного аналізу можливих наслідків на перспективу [8].

Таким чином, одним із чинників, що впливає процес короткострокового ОП, є **результати виконання заходів короткострокових планів.**

Зважаючи на те, що існують значні розбіжності між фінансовими показниками ОПУР ЗСУ, бюджетного запиту МО України, який формується на його основі, та затвердженим обсягом видатків для МО України у держбюджеті, виникає необхідність прозорого корегування заходів на короткострокову перспективу. Разом з тим, це неможливо здійснити без своєчасного уточнення програмних документів середньострокової перспективи, тому що потрібно чітко бачення мети, яку необхідно досягти, пріоритетів, системи збалансованих кількісних та якісних показників, критеріїв оцінки тощо.

Як свідчить багаторічний досвід – можливості державного бюджету жодного разу не забезпечили потреби ЗС України. Таким чином, постає питання у ефективності організації планування витрат на оборону в цілому. Ситуація, коли "між оборонними та бюджетними програмами прямого зв'язку немає створює проблему в оцінюванні ефективності використання бюджетних коштів" [4].

Це призводить до виникнення проблем в ході виконання кошторису, які пов'язані з нераціональним використанням коштів:

з одного боку, вишукуються вільні ресурси для забезпечення поточних проблем;

з іншого боку, утворюються залишки коштів через несвоечасність укладання угод, оформлення відповідних документів, проведення тендерних процедур тощо.

Незважаючи на наявність залишків коштів на рахунках розпорядників нижчого рівня, їм же спрямовуються додаткові фінансові ресурси, що призводить до зростання невикористаних коштів. У зв'язку з невідповідністю змісту напрямів (завдань) та бюджетних програм необхідно забезпечити прозору і, головне, зрозумілу трансформацію заходів, передбачених напрямками (завданнями), у конкретні видатки на їх виконання у ПУР ЗСУ.

Все це змушує періодично вносити зміни до ПУР ЗСУ. У разі прийняття відповідних рішень Міністром оборони України, начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України до ПУР ЗСУ вносяться зміни на підставі обґрунтованих пропозицій відповідальних за формування та виконання напрямів (завдань) розвитку (реформування), але не частіше одного разу у квартал [11].

Отже, **невідповідність окремих елементів оборонного та бюджетного планування** – є важливим чинником, який впливає на процес короткострокового ОП.

З метою вдосконалення механізму короткострокового ОП існує нагальна потреба у запровадженні системи постійного моніторингу (вимірювання результативності та ефективності) виконання як оборонних (напрямів (завдань), так і бюджетних програм. Запровадження механізму зворотного зв'язку щодо ефективності використання не тільки бюджетних коштів, але й виконання заходів оборонних програм, дозволить оперативно приймати відповідні управлінські рішення.

На сьогодні започатковано періодичне (квартальне) звітування за виконання бюджетних програм (підпрограм). З такого аналізу можливо зробити висновки про рух коштів, динаміку та структуру видатків у МО України. Разом з тим, відсутність звітування за результативними показниками напрямів (завдань) відповідно до ПУР ЗСУ не дозволяє оперативно відслідковувати стан виконання заходів та ефективність використання ресурсів для досягнення кінцевої мети зазначених програм.

Існуючий стан звітування не забезпечує врахування фактичних результатів виконання заходів минулорічного ПУР ЗСУ при затвердженні ПУР ЗСУ на поточний рік. Проблема полягає у непослідовності цих двох процесів, а саме:

пропозиції до Річного звіту ПУР ЗСУ за минулий рік надходять для узагальнення у визначений строк – до 10 лютого поточного року [11], і, як правило, до кінця лютого результати звіту доповідаються начальнику Генерального штабу – Головнокомандувачу Збройних Сил України;

затвердження ПУР ЗСУ немає чіткого строку. “У місячний термін після затвердження зведеного кошторису МОУ ... План утримання та розвитку подається на затвердження Міністру оборони України” [11]. Затвердження залежить від часу прийняття Верховною Радою закону України про держбюджет на відповідний рік та, як правило, здійснюється в кінці січня – на початку лютого.

Тому, **відсутність механізму зворотного зв’язку між звітуванням за минулий ПУР ЗСУ та плануванням на наступний період** – є наступним чинником, який впливає на процес короткострокового ОП.

Враховуючи масштабність та динамічність процесів короткострокового ОП, значні обсяги інформації, що в них циркулюють, неможливе ефективне функціонування та подальше удосконалення процесу ОП без впровадження сучасних інформаційних технологій. Ці технології повинні забезпечити виконання вимог до прозорості планування та використання ресурсів, можливостей їх перерозподілу та моделювання трансформаційних процесів.

Програмне управління процесом ОП необхідне для:

аналізу завдань, визначених керівництвом для планування;

вивчення альтернативних методів і коштів для виконання завдань;

розробки комп’ютерних програм, необхідних для виконання завдань;

здійснення постійного управління програмою;

аудиту та оцінки виконання програми.

Разом з тим, практика показує, що існуюча інформаційно-аналітична система “Ресурс” та створення функціональних підсистем Єдиної системи управління адміністративно-господарськими процесами ЗС України “Ніка” не забезпечують підтримки управлінських

рішень та автоматизації процесу ОП, а документи ОП і надалі відпрацьовуються у “ручному” режимі.

Отже, **наявність сучасних інформаційних технологій в інтересах ОП** – є одним із чинників, який впливає на процес короткострокового ОП.

### Висновки

Проведений аналіз існуючих процедур короткострокового ОП на практиці дозволяє визначити та класифікувати найбільш вагомні чинники, які можуть впливати на процес короткострокового ОП (табл. 1).

Отже можна зробити висновки, що визначені чинники є складовими загальних чинників, які впливають на розвиток ЗС України і мають безпосередній вплив як на короткострокове ОП, так і на процес ОП у цілому.

Для усунення існуючих проблем нормативно-правового та процедурного забезпечення процесу короткострокового ОП необхідно:

I. Інтегрувати довгострокове, середньострокове та короткострокове (бюджетне) планування в єдиний процес ОП, визначивши його місце і роль в загальнодержавному процесі стратегічного планування та складання державного бюджету.

II. Запровадити щорічну (до листопада поточного року) розробку наказу МО України та ГШ ЗС України “Про затвердження основних показників оборонного планування на шість наступних років”, як постійно діючого документа розвитку ЗС України для уточнення Державної програми розвитку на середньострокову перспективу, а також безперервного джерела вихідних даних для короткострокового ОП.

III. Уточнення та затвердження ПУР ЗСУ на поточний рік проводити на підставі кошторису МО України після формування Річного звіту ПУР ЗСУ за минулий рік, для врахування фактичних результатів виконання попередніх заходів та їх ефективності.

Виходячи з цього, поставлене актуальне для ЗС України наукове завдання, яке полягало у висвітленні та узагальненні чинників, які впливають на процес короткострокового ОП – вирішене.

**Напрямок подальших досліджень** вбачається визначення ваги кожного із чинників та їх впливу на об’єктивну оцінку результатів виконання заходів короткострокового ОП.

Таблиця 1

Перелік чинників, які впливають на процес короткострокового ОП

Процес короткострокового ОП	Зовнішні чинники	Внутрішні чинники
Протягом всього процесу	відповідність та узгодженість нормативно-правової бази; невідповідність окремих елементів оборонного та бюджетного планування в Україні	наявність науково-методичного апарату реалізації процесу короткострокового ОП; наявність та підготовленість персоналу, який приймає участь в процесі короткострокового ОП; наявність сучасних інформаційних технологій в інтересах ОП

При визначенні вихідних даних для короткострокового ОП	економічні можливості держави; фінансове та ресурсне забезпечення потреб оборони держави; відсутність механізму відокремлення показників видатків на потреби ЗС України із загальних видатків на оборону	актуальність та взаємозв'язок: Стратегічного оборонного бюлетеня; Державної програми розвитку ЗС України; рішень Бюджетної комісії МОУ щодо визначення попередніх показників видатків на потреби ЗС України
При розробці ОПУР	наявність рішення уряду про затвердження прогнозних показників видатків на потреби оборони	наявність та актуальність середньострокових програм; неузгодженість управлінських рішень з плановими документами
При складанні бюджетного запиту МОУ	ступінь відповідності граничних обсягів видатків для МОУ, доведених Мінфіном, потребам ЗС України	залежність від часових показників; результати рішення Бюджетної комісії МОУ щодо розподілу граничних обсягів видатків
При розробці, погодженні та затвердженні ПУР	обсяги видатків для МОУ в проєкті держбюджету України, схваленому Кабінетом Міністрів України; своєчасність прийняття закону України про держбюджет України на відповідний рік та обсяги видатків для МОУ	результати корегування середньострокових програм; взаємозалежність із кошторисом МОУ; рівень взаємодії між органами військового управління; наявність Річного звіту про виконання заходів минулого ПУР; залежність від часових показників
При виконанні заходів та корегуванні ПУР	плановість та повнота фінансування заходів ПУР	прийняття рішення керівним складом МОУ та ГШ ЗСУ щодо виконання заходів, які відсутні в ПУР; невпорядкованість внесення змін у кошторис МОУ

### Список літератури

1. Стратегічний оборонний бюлетень України. – К.: МО України, 2013. – 60с. Указ Президента України від 29 грудня 2012 року № 771/2012.

2. Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України. – К.: РНБО України, 2013. – 19с. Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389/2012.

3. Грінченко О.І. Погляди на функціонування системи оборонного планування у ЗС України / О.І. Грінченко, М.М. Денежкін // Наука і оборона. – 2005. – № 1. – С. 16-22.

4. Апаршин І.М. Погляди на інтеграцію оборонного та бюджетного планування Збройних Сил України в єдину систему / І.М. Апаршин, М.М. Денежкін // Наука і оборона. – 2007. – № 1. – С. 24-32.

5. Шаталова О.Г. Проблеми удосконалення системи оборонного планування в Україні / О.Г.Шаталова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №2(3). – С. 15-20.

6. Аналіз системи оборонного планування в Україні та визначення шляхів її удосконалення / В.О. Юдаков, Р.В. Бойко, С.М. Чумаченко, Т.О. Ворона // ЦВСД НУ-ОУ. – 2007. – С. 1-7.

7. Луцук С.Л. Шляхи вдосконалення процесів оборонного та бюджетного планування в Міністерстві оборони України / С.Л. Луцук, О.П. Голота // ЦВСД НУ-ОУ. – 2009.

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

9. Про організацію оборонного планування: Закон України від 18.11.2004 № 2198-IV.

10. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. Посібник / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003.

11. Положення про організацію та здійснення середньострокового та короткострокового оборонного планування у Збройних Силах України. – К.: МО України, 2010. – 40с. Наказ Міністра оборони України від 19.01.10 № 15 (зі змінами).

Надійшла до редколегії 30.07.2013

**Рецензент:** д-р техн. наук проф. Г.В. Певцов, Харківський університет Повітряних Сил ім. І. Кожедуба, Харків.

### АНАЛИЗ ФАКТОРОВ, КОТОРЫЕ ВЛИЯЮТ НА ПРОЦЕСС КРАТКОСРОЧНОГО ОБОРОННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

И.В. Лоза

Анализируются и освещаются факторы, влияющие на процесс краткосрочного оборонного планирования. Рассматривается законодательное поле и проблемные вопросы оборонного планирования в Вооруженных Силах Украины.

**Ключевые слова:** бюджетное планирование, оборонная политика, Вооруженные Силы Украины, краткосрочное оборонное планирование, нормативно-правовая база.

### ANALYSIS OF FACTORS THAT AFFECT THE PROCESS OF SHORT-TERM DEFENCE PLANNING

I.V. Loza

The factors influencing the process of short-term defence planning are analysed and explained. The legislative framework and the problematic issues of defence planning in the Armed Forces of Ukraine are considered.

**Keywords:** budget planning, defence policy, the Armed Forces of Ukraine, short-term defence planning, legal framework.