

DOI 10.33099/2618-1614-2019-7-2-03-08

УДК 355.02

А. Г. Петренко,

*заступник Міністра оборони України  
з питань європейської інтеграції*

---

## Щодо впровадження оборонного менеджменту та управління змінами в Міністерстві оборони України

---

*На основі аналізу зарубіжного досвіду наводяться погляди на вдосконалення національної системи оборонного менеджменту та управління ресурсами з використанням сучасних євроатлантичних підходів, запровадження в діяльність Міністерства оборони України, Збройних Сил України та інших складових сил оборони держави інструментів програмно-проектного менеджменту.*

*Ключові слова: оборонний менеджмент, спроможність, програмно-проектний менеджмент, оборонне планування на основі спроможностей, поєднання процесів оборонного та бюджетного планування.*

© А. Г. Петренко, 2019

**Е**фективне стримування триваючої російської збройної агресії можливе лише за умов проведення радикальної оборонної реформи, спрямованої на зміцнення фундаментальних основ обороноздатності держави та реалізацію основоположних документів з питань оборони, які базуються на принципах і підходах НАТО.

Заходи оборонної реформи здійснюються відповідно до цілей і завдань, визначених у Стратегічному оборонному бюлетені України, та спрямовуються на набуття Збройними Силами України спроможностей, необхідних для оборони держави, підвищення рівня їх оперативної сумісності зі збройними силами держав – членів НАТО та ЄС.

Слід зазначити, що досягнення мети оборонної реформи здійснюється з урахуванням актуальних та прогнозованих ресурсних обмежень шляхом імплементації визначених з урахуванням пріоритетності стратегічних цілей.

У Стратегічному оборонному бюлетені зазначається, що проведена в рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони оцінка стану воєнної безпеки держави, а також досвід участі Збройних Сил України у відсічі збройній агресії виявили низку проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз, одна з яких – недосконалість процедур оборонного планування, їх недостатня узгодженість із бюджетним процесом, відсутність ефективних механізмів програмного управління оборонними ресурсами [1]. Оборонне планування є недостатньо інтегрованим у систему державного прогнозування та стратегічного планування, включно з бюджетним плануванням.

У рамках реалізації стратегічної цілі оборонної реформи, спрямованої на формування ефективної політики, системи планування та управління ресурсами в секторі оборони, та з урахуванням завдань, визначених у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, в Міністерстві оборони України триває вдосконалення системи оборонного планування на засадах спроможностей, поєднання його з бюджетним процесом у державі, запроваджується управління оборонними ресурсами з використанням сучасних євроатлантичних підходів.

Пунктом 3.3 Стратегічного оборонного бюлетеня передбачене створення сучасної системи програмного менеджменту, яка забезпечить реалізацію стратегічних цілей, визначених Президентом України у сфері оборони, відповідних рішень Уряду й Міністерства оборони України шляхом управління портфелями, програмами та проектами розвитку спроможностей Збройних Сил України та інших складових сил оборони.

Президентом України поставлене завдання до грудня 2020 р. забезпечити узгодження оборонного планування з бюджетним процесом шляхом запровадження програмно-проектного менеджменту в системі оборонного планування, автоматизації процесу планування та управління ресурсами на основі спроможностей Збройних Сил України [2].

Із цією метою розроблено методологію проектної діяльності та видано Методичні рекомендації, Посібник з управління проектами, впроваджується Цільова модель проектного управління в Міністерстві оборони України. Зазначена методологія практично застосовується в процесі реалізації п'ятнадцяти визначених пріоритетних проектів оборонної реформи. Розпочато курсову підготовку фахівців для роботи у складі проектних команд. Опрацьовується Положення з управління портфелями, програмами та проектами в системі Міністерства оборони України.

За результатами вивчення досвіду успішного застосування програмно-проектного менеджменту в оборонних відомствах держав – членів НАТО Міністр оборони України прийняв рішення щодо його використання в системі Міністерства оборони України на всіх етапах оборонного менеджменту, а саме під час планування, програмування, бюджетування, реалізації та застосування спроможностей Збройних Сил України (рис. 1).

У новій системі оборонного менеджменту передбачається:

- *на етапі планування* подавати на затвердження Президенту України стратегічні та оперативні цілі, основні вимоги до спроможностей Збройних Сил України, інших складових сил оборони. При цьому відповідно до Об'єднаної оперативної концепції (загальних підходів до ведення майбутніх операцій) для виконання завдань (Переліку основних військових завдань) у майбутніх безпекових ситуаціях визначати необхідні спроможності (Єдиний перелік (каталог) спроможностей) та формувати Перелік носіїв спроможностей Збройних Сил України, інших складових сил оборони (нових, існуючих і надлишкових) на довгострокову перспективу;

- *на етапі програмування* подавати на розгляд та схвалення Урядом проекти державних цільових оборонних програм, спрямованих на реалізацію окремих проектів, урахувати їх у програмі діяльності та середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду, в тому числі з визначенням пріоритетних завдань розвитку спроможностей у сфері оборони, та затверджувати Міністром оборони України Комплексну програму розвитку Збройних Сил України (далі – Комплексна програма розвитку), яку запропоновано розробляти на заміну середньострокових державних програм розвитку Збройних Сил України та розвитку озброєння і військової техніки. При цьому Комплексна програма розвитку поєднає портфелі, програми і проекти створення нових, модернізації існуючих та позбавлення від застарілих спроможностей кожної з функціональних груп;

- *на етапі бюджетування* затверджувати Міністром оборони України орієнтовні плани та плани утримання і розвитку Збройних Сил України (далі – плани утримання і розвитку), подавати бюджетні запити й формувати кошториси Міноборони, в яких розподіляти видатки для реалізації програм (проектів) розвитку спроможностей відповідно до їхньої пріоритетності. Завдання і заходи

з реалізації пріоритетних проектів розвитку спроможностей передбачено включати до плану пріоритетних дій Уряду на відповідний рік. При цьому в планах утримання і розвитку доцільно визначати окремо заходи і видатки на розвиток спроможностей та на їх утримання;

- *на етапі реалізації* здійснювати безпосереднє управління портфелями, програмами і проектами через відповідальних за функціональні групи спроможностей, керівників програм і проектів, за необхідності вносити зміни в календарно-ресурсні плани реалізації проектів, перерозподіляти ресурси на їх реалізацію та щоквартально вносити зміни до Плану утримання і розвитку, забезпечуючи досягнення визначених цілей та ефективне використання бюджетних коштів;

- *на етапі застосування* планувати застосування досягнутих спроможностей у Стратегічному замислі застосування Збройних Сил України, інших складових сил оборони та в Плані оборони держави, застосовувати їх під час операцій (участі в операціях з підтримання миру та спільних навчаннях). За результатами оцінювань окремих спроможностей (груп спроможностей), ініційованих на всіх рівнях військового управління, щороку корегувати Комплексну програму розвитку (визначати доцільність продовження, припинення або започаткування нових проектів) з просуванням горизонту планування на рік уперед, надавати Уряду пропозиції щодо уточнення державних цільових оборонних програм.

Слід зазначити, що застосування програмно-проектного менеджменту потребує:

- дотримання принципу відокремлення проектної діяльності, пов'язаної зі створенням та розвитком нових спроможностей, від діяльності операційної, яка передбачає виконання завдань постійного характеру та націлена на створення повторюваного результату, продукту або надання послуг;

- опрацювання сучасної методології управління програмами і проектами, методики фінансово-економічного обґрунтування вартості повного життєвого циклу спроможностей та відповідних організаційно-штатних змін;

- створення автоматизованої системи підтримання процесу прийняття рішень з актуальними та достовірними даними про поточний і прогнозований стани спроможностей Збройних Сил України, їх забезпеченість ресурсами.

Запровадження програмно-проектного менеджменту дасть змогу забезпечити:

- ефективний механізм досягнення цілей воєнної політики за рахунок інтеграції програм (проектів) розвитку, планів утримання і розвитку спроможностей з видатками оборонного бюджету;

- інтеграцію оборонного та бюджетного планування на основі портфелів, програм і проектів створення нових, модернізації існуючих та позбавлення від спроможностей, подальше утримання яких є недоцільним;

- безперервність планування та управління ресурсами за рахунок їх здійснення «зверху – вниз» за схемою:

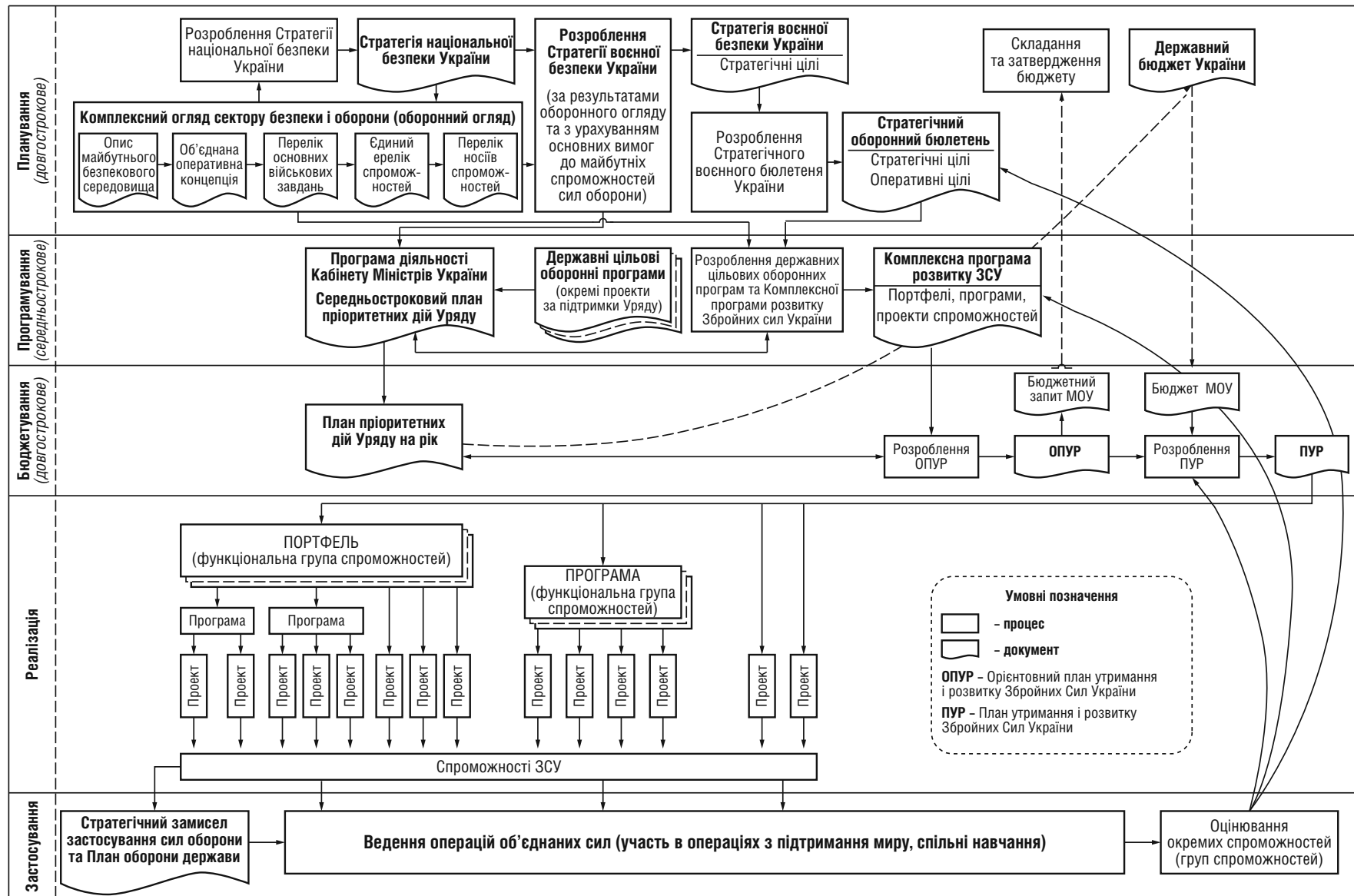


Рис. 1. Організація оборонного менеджменту в системі Міністерства оборони України

воєнна політика – планування – складання програм – ресурси – спроможності, та «знизу – вверху» з періодичним корегуванням програм і проектів розвитку за результатами поточних оцінювань окремих спроможностей за критерієм «ефективність – вартість»;

- ефективне використання обмежених ресурсів (людських, матеріальних і фінансових) за рахунок прийняття рішень щодо їх розподілу з урахуванням пріоритетності реалізації програм і проектів розвитку спроможностей;

- збалансування бюджетних видатків розвитку й утримання та формування реалістичних бюджетних запитів Міністерства оборони за рахунок своєчасного позбавлення від застарілих і надлишкових спроможностей та підтримання в актуальному стані програм розвитку.

На сьогодні одним з головних завдань в умовах обмежених видатків на оборону є отримання максимально можливого ефекту з тих коштів, що виділяються на оборону.

З огляду на зазначене в Міністерстві оборони України триває опрацювання концептуальної моделі управління програмами і проектами розвитку оборонних спроможностей, визначених під час оборонного огляду.

Зазначену концептуальну модель передбачено побудувати за трьома основними рівнями процесу прийняття рішень та розробки стратегічних, програмних і планувальних документів (рис. 2).

На першому рівні у Стратегії воєнної безпеки України за підсумками оборонного огляду заплановано визначити цілі, пріоритети й завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва, шляхи їх досягнення в довгостроковій перспективі, модель організації оборони, стратегію розвитку спроможностей Збройних Сил України та інших складових сил оборони [3]. На підставі затвердженої Президентом України Стратегії воєнної безпеки України Міністр оборони України щороку видаватиме Оборонну директиву, яка після внесення відповідних змін до законодавства замінить Стратегічний оборонний бюлетень України. Оборонна директива визначатиме завдання та вихідні дані для реалізації Стратегії воєнної безпеки України шляхом виконання програм (проектів) розвитку та планів утримання і розвитку Збройних Сил України.

Для координації та ефективного здійснення оборонного менеджменту в Міністерстві оборони України, за досвідом держав – членів НАТО, доцільно мати консультативно-дорадчий орган, який прийматиме колегіальні рішення щодо стратегічних та оперативних цілей розвитку Збройних Сил України, інших складових сил оборони, формування на підставі обґрунтованих пропозицій керівників функціональних груп спроможностей портфелів, програм і проектів розвитку Збройних Сил України, а також розглядатиме пропозиції щодо внесення змін до зазначених програм і проектів у процесі їх реалізації.

Видається необхідним також мати структурний підрозділ у Міністерстві оборони України, який здійснюватиме моніторинг, контроль реалізації проектів та забез-

печуватиме методологічну підтримку проектної діяльності в Міністерстві оборони та Збройних Силах України, а також супроводжуватиме реалізацію найважливіших проектів.

На другому рівні в Комплексній програмі розвитку Збройних Сил України планується розробити і щороку оновлювати середньострокові програми розвитку для кожної з функціональних груп спроможностей Збройних Сил України (*портфель спроможностей Збройних Сил України*) та інституційних спроможностей Міністерства оборони (*портфель спроможностей Міністерства оборони України*). Зазначені програми пропонується щороку подавати на затвердження Міністру оборони України та використовувати як основний інструмент реалізації Стратегії воєнної безпеки України.

На сьогодні орієнтовно визначені вісім функціональних груп спроможностей, які будуть уточнені в процесі оборонного огляду, зокрема:

перша – *оборонний менеджмент* – охоплює спроможності щодо військово-політичного та адміністративного керівництва, стратегічних комунікацій, управління інформацією, військової освіти і науки, фінансів та аудиту, юридичної експертизи;

друга – *командування та управління* – охоплює спроможності органів (військового) управління щодо управління угрупованнями військ (сил) на стратегічному та оперативному рівнях;

третья – *забезпечення готовності військ (сил)* – охоплює спроможності щодо комплектування, формування резерву людських ресурсів та підготовки військ (сил);

четверта – *розвідка* – охоплює спроможності сил оборони щодо збирання, обробки та доведення розвідувальних відомостей, аналізу та прогнозування;

п'ята – *застосування* – охоплює спроможності органів військового управління, військових частин і підрозділів з виконання завдань за призначенням та протидії кіберзагрозам;

шоста – *забезпечення* – охоплює спроможності з інженерного, технічного, медичного та інших видів забезпечення сил оборони, постачання матеріалів та послуг, ремонту ОВТ;

сьома – *зв'язок та інформаційні системи* – охоплює спроможності з організації системи зв'язку та обміну інформацією в Збройних Силах України та інших складових сил оборони;

восьма – *захист і живучість* – охоплює спроможності сил оборони щодо забезпечення захисту від повітряних, наземних, морських, РХБ та ядерних загроз.

За допомогою програм розвитку спроможностей передбачається забезпечити збалансування видатків утримання існуючих спроможностей з видатками, необхідними для реалізації проектів створення нових спроможностей (позбавлення від надлишкових і застарілих спроможностей).

У програмах розвитку спроможностей визначатиметься пріоритетність окремих проектів розвитку, яка враховуватиметься під час бюджетного планування

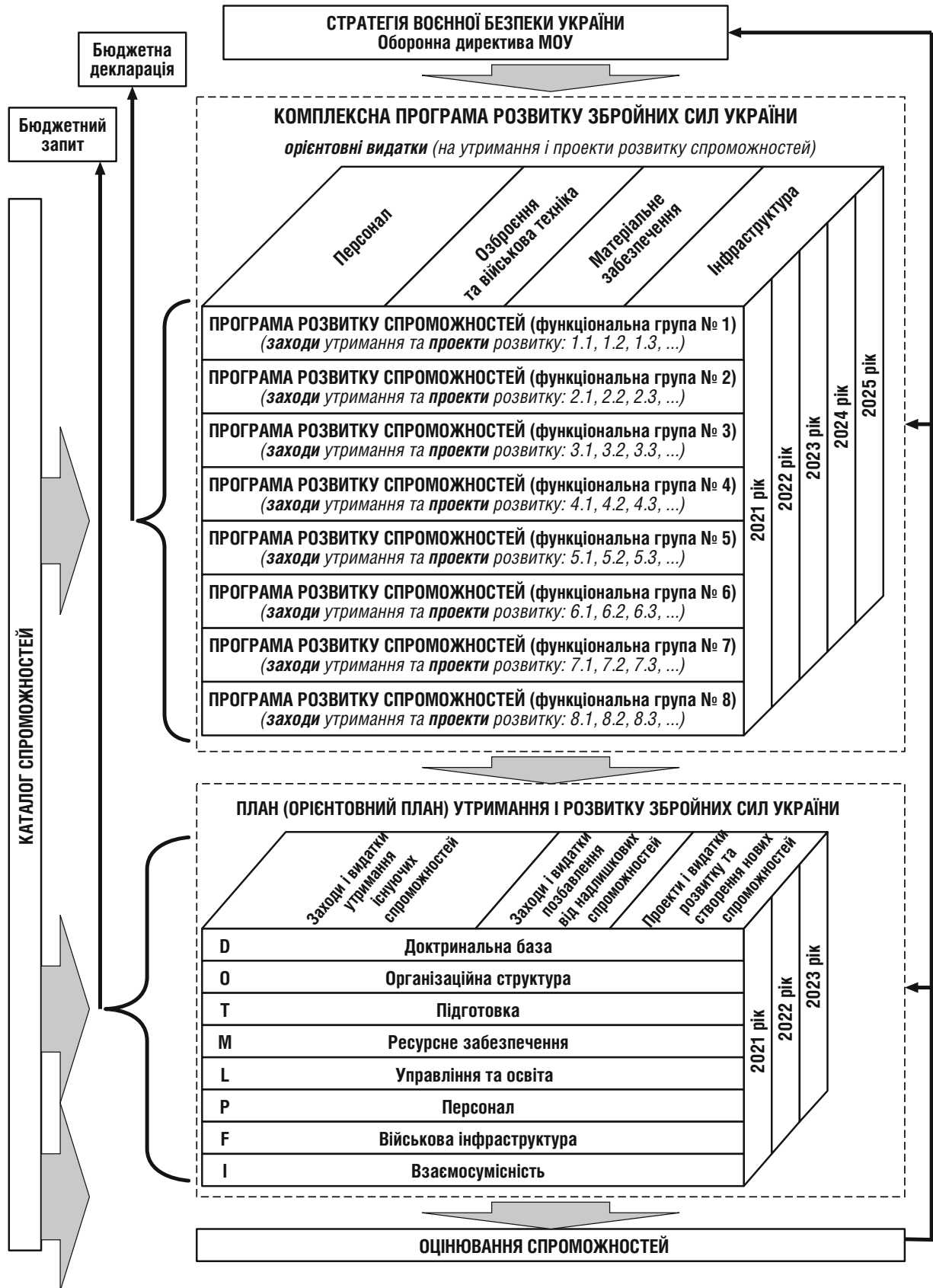


Рис. 2. Концептуальна модель структури програм і планів у системі оборонного менеджменту

(розроблення планів утримання і розвитку Збройних Сил України). Керівниками програм розвитку спроможностей доцільно призначити посадових осіб, відповідальних за функціональні групи спроможностей. Для ведення програм (проектів) розвитку спроможностей пропонується створити постійно діючі робочі групи з представників структурних підрозділів Міністерства оборони, Генерального штабу Збройних Сил України та інших органів військового управління.

Відповідальність за розроблення, подання на затвердження Міністру оборони України та уточнення Комплексної програми розвитку Збройних Сил України планується покласти на структурний підрозділ Генерального штабу Збройних Сил України за функціональним напрямом «J5» (планування).

*На третьому рівні* в Плані (Орієнтовному плані) утримання і розвитку Збройних Сил України запропоновано визначати заходи і видатки для утримання існуючих спроможностей та окремо – проекти й видатки створення нових спроможностей (позбавлення від надлишкових і застарілих спроможностей). Збалансування заходів (проектів) і видатків утримання та розвитку спроможностей планується здійснювати з урахуванням пріоритетності проектів, визначеної на попередньому рівні оборонного менеджменту, з прийняттям відповідних рішень бюджетною комісією Міністерства оборони України. Структурно План (Орієнтовний план) утримання і розвитку Збройних Сил України охоплюватиме напрями розвитку ресурсних складових спроможностей (організаційні зміни, персонал, підготовку, озброєння, інфраструктуру тощо).

При цьому заходи і видатки утримання визначатимуться окремо від проектів і видатків розвитку спроможностей Збройних Сил України та інституційних спроможностей Міністерства оборони України.

Відповідальність за розроблення, подання на затвердження Міністру оборони України й уточнення Плану

(Орієнтовного плану) утримання і розвитку Збройних Сил України доцільно покласти на структурний підрозділ Генерального штабу Збройних Сил України за функціональним напрямом «J8» (ресурси та фінанси).

Для найважливіших проектів розвитку спроможностей Збройних Сил України, що стосуються кількох функціональних груп спроможностей, запропоновано призначати окремі проектні команди, які забезпечать їх обґрунтування як під час розробки оборонних програм, так і під час формування планів утримання і розвитку Збройних Сил України (наприклад для реалізації програми трансформації системи військового управління).

Запропоновану концептуальну модель у подальшому планується доопрацювати спільно з іноземними радниками (експертами) та запровадити після завершення оборонного огляду.

Це дасть змогу поєднати в єдиному безперервному процесі оборонне планування на основі спроможностей з плануванням та управлінням оборонними ресурсами, а також формуванням та виконанням державного бюджету в частині, що стосується Міністерства оборони України. При цьому в основу майбутнього оборонного менеджменту закладаються принципи і підходи, прийняті в державах – членах НАТО, а також сучасні бізнес-практики, адаптовані для програмно-проектного управління розвитком Збройних Сил України.

#### Перелік літератури

1. Указ Президента України № 240/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» від 6 червня 2016 р.
2. Указ Президента України № 155/2019 «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» від 20 квітня 2019 р.
3. Закон України «Про національну безпеку України» // Відомості Верховної Ради України. – 2018. – № 31. – Ст. 241.