

УДК 338.246.4:355(73)+623

І. Б. ЧЕПКОВ, доктор технічних наук, професор,
Є. Я. ДЕМЧЕНКО, начальник науково-дослідного відділу

О. О. МОСКВІТІН, кандидат технічних наук,
 провідний науковий співробітник
 (Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки Збройних Сил України, м. Київ)

Програмно-цільовий метод планування. Застосування програмно-цільового методу в системі оборонного планування США

Запропоновано огляд функціонування одного з ключових елементів системи підтримки прийняття рішення, а саме, процес планування, програмування, бюджетування та виконання (Planning, Programming, Budgeting and Execution – PPBE), розкрито зміст та механізм його функціонування та розглянутий програмно-цільовий метод планування, що покладений у його основу, у системі оборонного планування США.

У статті враховані інформаційні матеріали, надані експертами НАТО в ході міжнародної зустрічі 16 лютого 2018 року.

Ключові слова: програмно-цільове планування, оборонне планування в США, PPBE, фази планування, програмування, бюджетування та виконання.

Предложен обзор функционирования одного из ключевых элементов системы поддержки принятия решения, а именно: процесс планирования, программирование, бюджетирование и выполнение (Planning, Programming, Budgeting and Execution – PPBE), раскрыто содержание и механизм его функционирования и рассмотрен программно-целевой метод планирования, который положен в его основу, в системе оборонного планирования США.

В статье учтены информационные материалы, предоставленные экспертами НАТО в ходе международной встречи 16 февраля 2018 года.

Ключевые слова: программно-целевое планирование, оборонное планирование в США, PPBE, фазы планирования, программирование, бюджетирование и выполнение.

Актуальність та сутність програмно-цільового методу планування. Історичні аспекти його виникнення та поширення у світі. Витрачання національного бюджету України на оборону є об'єктом прискіпливої уваги правоохоронних органів, законодавчої та виконавчої гілок влади, а також пересічних громадян. Сучасні параметри і конфігурація державного оборонного замовлення (ДОЗ) визначаються істотними змінами воєнно-політичної ситуації навколо України, що відбулися за останні чотири роки в умовах збройного протистояння Російській Федерації, окупації Кримського півострова та значної частини Луганської і Донецької областей.

Не викликає сумніву той факт, що в цих умовах оснащення сил оборони України новітнім озброєнням та військовою технікою (ОВТ), які здатні ефективно протистояти агресивним діям сусідньої держави, не можливе без зміни основних принципів і підходів до оборонного планування у сфері розвитку ОВТ.

Враховуючи зміну вектора зовнішньої політики України з політики позаблоковості на курс поступової інтеграції України в євроатлантичний безпековий простір з метою набуття членства в Організації Північно-атлантичного договору, що визначено в Законі України “Про основи національної безпеки України” [1], стає логічним і актуальним питання приведення вітчизняної системи оборонного планування до євроатлантичних принципів та підходів.

Саме такі завдання силам оборони поставлені Президентом України в Стратегічному оборонному бюлетені України [2].

Метою цієї статті є спроба висвітлити ключові принципи, підходи та порядок функціонування системи оборонного планування однієї з провідних країн-членів НАТО для врахування відповідними фахівцями під час адаптування вітчизняної системи планування розвитку ОВТ до євроатлантичних критеріїв. На погляд авторів, такою країною може бути США, що має наймогутнішу армію у світі та система оборонного планування якої була взята за основу оборонними відомствами більшості країн-членів НАТО.

Існуюча в США система оборонного планування побудована на використанні програмно-цільового методу (ПЦМ), розробниками якого є фахівці США. Надання переваги цьому методу планування має під собою об'єктивні чинники, пов'язані з історією виникнення цього методу та широкою географією його застосування.

Слід звернути увагу, що в основі системи оборонного та бюджетного планування України також лежить ПЦМ. Це передбачено Законом України “Про організацію оборонного планування” [3] та Бюджетним кодексом України [4]. Цей факт спрощує виконання завдання щодо впровадження євроатлантичних принципів та підходів у сфері оборонного планування.

Сутність програмно-цільового планування (ПЦП) полягає в орієнтуванні діяльності на досягнення поставлених цілей. Під час ПЦП спочатку визначаються цілі, потім обираються шляхи їх досягнення, а далі деталізуються способи та ресурси, що для цього необхідні. Тобто ПЦП побудоване за логічною схемою “цілі – шляхи

– способи – ресурси”. У свою чергу, ПЦМ, який лежить в основі ПЦП, пов’язує визначені для досягнення цілі з необхідними для цього ресурсами за допомогою цільових програм.

Вперше ПЦМ був застосований у приватному секторі економіки. Ідея належала американському підприємцю, власнику автомобілебудівної компанії “Форд” Л. Б. Джонсону, який на той час був 36-м президентом США.

У 1961 році міністр оборони США Роберт Макнамара застосував цю ідею у міністерстві, яке він очолював. Система, що була створена в міністерстві оборони США (МО США) на основі ПЦМ, була названа системою планування, програмування та бюджетування (Planning, Programming, Budgeting System) для позначення якої довгий час використовувалась аббревіатура PPBS. За її допомогою вдалося практично за 4 роки реформувати роботу Пентагону [5].

Успішно зарекомендувавши себе в МО США, з серпня 1965 року ця система була розповсюджена на усі міністерства, служби та агентства США. Крім цього, PPBS була впроваджена в систему викладання шкіл, коледжів та університетів США [6].

З метою удосконалення (procedural improvements) система PPBS була трансформована:

у 1981 році – в “систему планування, програмування, бюджетування та виконання” (Planning, Programming, Budgeting, and Execution System – PPBES);

у 2003 році – на “процес планування, програмування, бюджетування і виконання” (Planning, Programming, Budgeting, and Execution process – PPBE)¹ [7, 8].

Значний внесок у розвиток PPBE зробив американський науковець Жак Генслер (Jacques S. Gansler) [9–14], який не тільки значно удосконалив теоретичні та методологічні основи PPBE, а й, будучи у 1997–2001 роках заступником міністра оборони США з питань закупівлі озброєнь, технологій і логістики, доклав немало зусиль для втілення цих ідей у життя.

Ефективність застосування ПЦМ стала причиною його широкого розповсюдження у світі.

Слід зазначити, що Радянський Союз також активно застосовував ПЦП.

У 1969 році постановою Центрального Комітету КПРС і Ради Міністрів СРСР № 433-157 було введено термін “програмно-цільове планування”. Цією постановою також передбачалось перейти в оборонному плануванні від планування по окремих видах бойової техніки до розробок комплексів при оптимальній ув’язці потреб збройних сил з обсягами коштів, що надаються.

Це було результатом впровадження так званого “Плану Захарова –Келдиша”, розробленого у 1966 році та названого прізвищами на той час начальника Генерального штабу Збройних Сил СРСР та президента Академії наук СРСР. З цього часу в СРСР почалася розробка Комплексної програми розвитку озброєння та військової техніки, яка так і не була завершена за часів

Радянського Союзу та проект якої дістався в спадок Російській Федерації.

Проте у народному господарстві СРСР цільові комплексні програми, що були розроблені за принципами ПЦП, широко застосовувались як складові частини державних перспективних планів економічного та соціального розвитку країни. Незважаючи на це, результативність використання ПЦМ у СРСР була невисокою у зв’язку із застосуванням у радянській економіці планово-адміністративної системи, при якій ігнорувались основні принципи і вимоги програмно-цільового підходу (“директивний” характер вибору проблем, планування без формування системи управління виконанням програм тощо).

На сучасному етапі ПЦП застосовується практично в усіх країнах з розвинутою економікою. Висока ефективність спостерігається від застосування ПЦМ в управлінні економікою регіонів. Так, наприклад, у ФРН ПЦП застосовується в регіональному управлінні 2/3 території країни, у Великобританії – 40% території, у Норвегії – 90% території.

Більшість країн з ринковою економікою використовують елементи цього методу в бюджетному процесі. Це перш за все Канада, країни Європи, Нова Зеландія, Австралія, країни колишнього Радянського Союзу та інші. Значних успіхів у використанні ПЦМ досягли країни Балтії та Казахстан. Сьогодні більшість розвинутих країн ЄС допомагають країнам з неефективною економікою через відповідні програми, що направлені на досягнення конкретних результатів, наприклад в реформуванні окремих галузей економіки. ПЦМ також використовують в своїх програмах і міжнародні фінансові організації, такі як Міжнародний валютний фонд, Всесвітній банк тощо [15].

Враховуючи, що першим і найкращим прикладом застосування ПЦМ в оборонному плануванні є PPBE, доцільно зробити огляд використання цього процесу в МО США.

PPBE як складова Системи підтримки прийняття рішень у сфері оборони. PPBE є однією з невід’ємних складових Системи підтримки прийняття рішень у сфері оборони (Defense Decision Support System). Крім PPBE до цієї Системи входять (рис. 1):

національні органи військового управління (National Level Command and Control – NLCC),

Система інтеграції та розвитку об’єднаних спроможностей (Joint Capabilities Integration and Development System – JCIDS),

Система оборонних закупівель (Defense Acquisition System – DAS),

NLCC: президент, міністр оборони, голова Об’єднаного комітету начальників штабів, військові міністерства та відомства, військові служби, оперативні командування (регіональні бойові командування, функціональні командування ЗС США), які уповноважені приймати рішення у сфері оборони.

JCIDS – система, за допомогою якої МО США ідентифікує, оцінює, та встановлює пріоритети характеристик (потенціалів), що повинні мати ОБТ, а також

¹ Незважаючи на зміну назви з PPBS на PPBE, у різних російськомовних та україномовних джерелах її, для зручності, продовжують називати “системою” зі словом “виконання” в назві чи без нього.



Рис. 1. Система підтримки прийняття рішень у сфері оборони

збройні сили для ефективного виконання поставлених завдань [16].

DAS – система, за допомогою якої МО США здійснює процес закупівлі та розробки ОВТ та інших матеріальних засобів (розробка технологій, конструювання, виробництво та введення в експлуатацію), контролює та управляє відповідними програмами [17, 18].

У порівнянні з JCIDS та DAS PPBE має узагальнюючу мету – поєднання людських ресурсів, озброєння та предметів забезпечення в рамках існуючих бюджетних обмежень.

Функціонування системи PPBE передбачає певну послідовність обов’язкових фаз, показаних на рис. 2. Фаза планування призначена для визначення цілей та пріоритетів військового будівництва. Також під час цієї фази визначається чисельність збройних сил та спроможності, необхідні для забезпечення оборони. Фаза програмування призначена для розробки конкретних програм за основними напрямками військового будівництва та визначення фінансових та інших ресурсів для їх виконання. Фаза бюджетування призначена для

опрацювання проектів бюджетів (бюджетних запитів) на підставі сформованих ресурсних потреб оборонних програм. Фаза виконання призначена для контролю витрачання фінансових та інших ресурсів на реалізацію оборонних програм.

Загальна схема виконання заходів PPBE зображена на рис. 3 [19].

Фаза планування в PPBE. Протягом фази планування здійснюється розгляд та аналіз усіх поточних стратегічних документів для забезпечення їх відповідності політичним цілям президента та міністра оборони США.

Керує фазою планування заступник міністра оборони з оборонної політики (Under Secretary of Defense for Policy – USD(P)). Суттєву роль у реалізації заходів фази планування також грає голова Об’єднаного комітету начальників штабів (Chairman of the Joint Chiefs of Staff – CJCS) відповідно до його посадових обов’язків як головного військового радника міністра оборони (10 U.S.C. § 151 responsibilities). Роль голови Об’єднаного комітету начальників штабів полягає в наданні порад

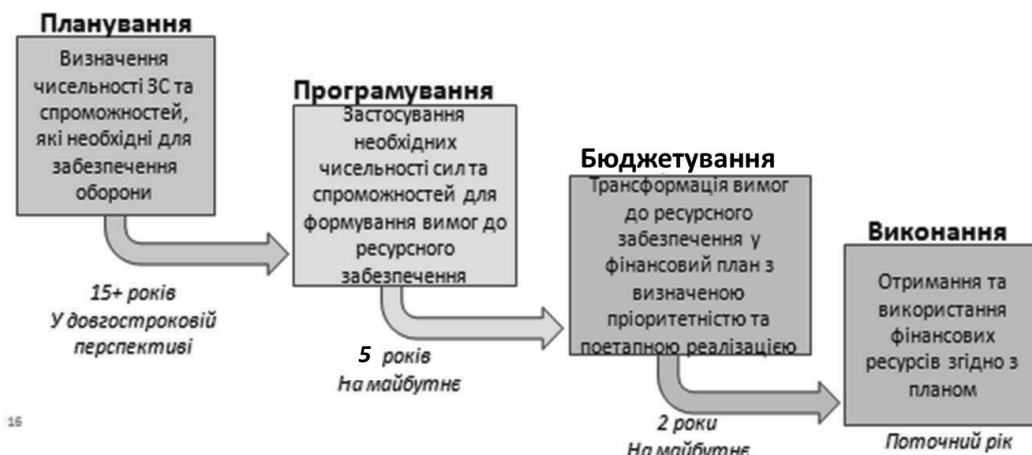


Рис. 2. Процес планування, програмування, бюджетування і виконання (PPBE)



Рис. 3. Послідовність виконання заходів PPBE

міністру оборони та формуванні пріоритетних вимог щодо форм та методів ведення бойових дій.

На стадії планування секретаріат міністра оборони (Office of the Secretary of Defense) спільно з Об'єднаним штабом (Joint Staff) з урахуванням побажань департаментів МО США (Military Departments) та оборонних агентств (Defense Agencies) аналізують керівні стратегічні документи, такі як Національна воєнна стратегія (National Military Strategy), Національна оборонна стратегія (National Defense Strategy), Національна стратегія внутрішньої оборони (National Strategy for Homeland Defense), Стратегія національної безпеки (National Security Strategy), Чотирирічний оборонний огляд (Quadrennial Defense Review).

Основними документами для цієї стадії планування є Чотирирічний оборонний огляд, Стратегія національної безпеки та Національна оборонна стратегія.

Результати аналізу керівних документів відображаються в Рекомендаціях з оборонного планування (Defense Planning Guidance – DPG), що повинні враховувати можливі зміни геостратегічної та політичної обстановки на п'ять, десять та двадцять років. Рекомендації з оборонного планування визначають цілі, пріоритети, включаючи фіскальні обмеження, з метою подальшого розроблення кожним військовим департаментом плануючих документів на інших етапах процесу PPBE.

Фаза програмування в PPBE. Протягом фази програмування здійснюється розробка Середньострокової оборонної програми терміном на п'ять років (Future Years Defence Program – FYDP). Керівництво цим процесом здійснюється директором офісу вартісного та програмного оцінювання (Cost Assessment and Program Evaluation Office – CAPE).

Цьому передують розроблення меморандумів про цілі програм (Program Objective Memorandum – POM) (рис. 4). Меморандуми розробляються командуваннями видів

і родів військ США як пропозиції щодо раціонального розподілу наявних ресурсів (матеріальних, людських та фінансових) на підставі вимог рекомендацій з оборонного планування та охоплюють весь період середньострокової оборонної програми з урахуванням ризиків щодо потреб, в які не вкладені кошти [19]. Меморандуми забезпечують детальний та всебічний опис програм, що пропонуються, зокрема:

- призначення програм;
- цілі програм;
- терміни виконання програм;
- альтернативні методи досягнення поставлених цілей;
- розподіл необхідних для виконання програм сил, засобів та фінансових ресурсів на п'ять років.

Командуванням видів і родів військ дозволяється також розробляти та подавати до МО США меморандуми про цілі щодо нових програм. Обсяги фінансування деяких програм коригуються або навіть перерозподіляються на користь інших більш пріоритетних програм. В основному намагаються досягти нульового балансу, тобто ситуації, коли ресурсів, що вивільняються в результаті припинення фінансування програм, вистачає на відкриття нових, проте дозволяються невеликі відхилення (протягом розроблення меморандумів у 2017 році це відхилення складало в цілому 20 млрд. \$ США).

Секретаріат міністра оборони разом з Об'єднаним штабом та визначеними військовими командирами (спеціалістами) розглядають запропоновані командуваннями видів і родів військ меморандуми про цілі програм та, при необхідності, вносять зміни. Внесені спеціалістами зміни оформлюються у вигляді ресурсних рішень (Resource Management Decision), що затверджуються міністром оборони і доводяться до розробників меморандумів для обліку.

Протягом фази програмування також проводиться прогнозний аналіз ефективності меморандумів про цілі

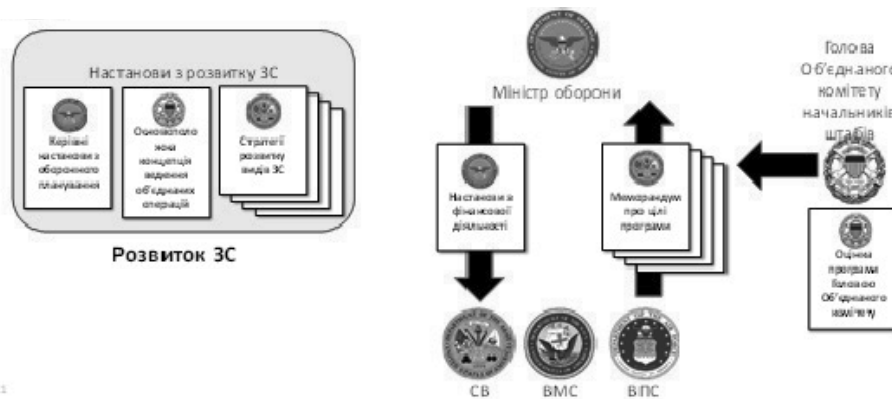


Рис. 4. Фаза програмування в РРВЕ

програм, який доповідається міністру оборони і президенту США.

Як приклад, на рис. 5 відображений Меморандум про цілі програми модернізації бойового вертольота AH-64.

Фаза бюджетування в РРВЕ. Протягом цієї фази відповідні військові служби завершують свої бюджетні оцінки першого року п'ятирічних меморандумів про цілі програм, а командування видів та родів військ формують бюджетні запити (Budget Estimate Submission), що включають обсяги необхідного фінансування по кожній програмі на наступний рік та містять інші фінансові показники. Очолює виконання заходів фази бюджетування заступник міністра оборони (ревізор).

Бюджетні запити видів і родів військ розглядаються та погоджуються секретаріатом заступника міністра оборони та офісом управління та бюджету при президенті США (Office of Management and Budget). Ревізор та офіс управління та бюджету розглядають подані бюджетні запити стосовно гарантування заявленого в них фінансування. У разі внесення змін до бюджетних

запитів, вони відображаються в ресурсних рішеннях та доводяться до командувань видів та родів військ.

Скориговані та погоджені МО США та офісом управління та бюджету при президентові США бюджетні запити узагальнюються та включаються до річного бюджетного запиту президента США (President's Budget Request – PBR), який надається до Конгресу США для розгляду та затвердження (рис. 6).

Фаза виконання в РРВЕ. Під час цієї фази також оцінюється ефективність виконання програм. За реалізацію фази виконання відповідають визначені військові служби та оборонні агенції. Вони проводять поточні огляди для визначення таких основних питань [20]:

1. Чи є витрати, що здійснюються протягом фази виконання, обов'язковими і чи відповідають вони схваленому бюджету?

2. Чи досягає фінансування бажаного ефекту?

Всередині кожного бюджетного року МО США проводить огляд та корегування програм, згідно з потребами. Цей огляд має на меті ідентифікувати програми, в яких кошти витрачаються неефективно, що не забезпечує досягнення визначених прогнозних цілей. Слід

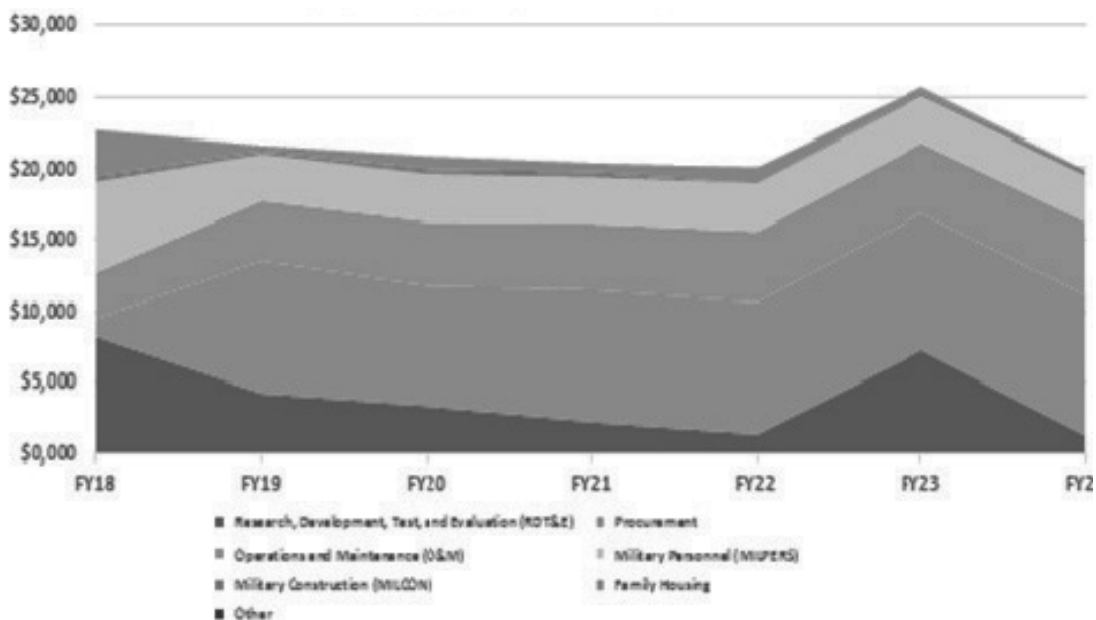


Рис. 5. Меморандум про цілі програми модернізації бойового вертольота AH-64



Рис. 6. Послідовність надання бюджетного запиту МО США до Конгресу США

звернути увагу, що МО США здійснює чотири фази процесу РРВЕ одночасно (рис. 7).

Тобто МО США здійснює бюджетні запити, розподіл, обробку та витрачання коштів одночасно (паралельно) протягом кожного календарного року. Цей процес повторюється щорічно: кожна виконана фаза впливає на фази наступних бюджетних років. Крім цього, протягом усього бюджетного року здійснюється оцінка процесу РРВЕ.

Відповідальним за оцінку, згідно з Актом реформування та придбання систем озброєнь від 2009 року (P.L. 111-23), є офіс вартісної оцінки програм (Cost Assessment and Program Evaluation CBA Capabilities-Based Assessment – CAPE).

Висновок. Процес РРВЕ, який ґрунтується на ПЦМ, застосовується МО США як для задоволення поточних потреб в ОВТ, так і для реалізації перспективних програм розвитку ОВТ. Цей процес охоплює всі стадії життєвого циклу ОВТ, поєднуючи в собі різноманітні та різнотипні алгоритми оборонного планування в єдиний науково-методичний апарат, який адаптований до жорстких вимог безперервного та оптимального управління, гнучко реагує на динаміку змін у військово-технічній та оборонно-промисловій політиці, ефективно сприяє економії ресурсів.

Слід також зазначити, що процес РРВЕ в МО США забезпечується сучасними програмно-математичними і комп'ютеризованими засобами, що ще більш підсилює спроможність оборонного планування до прийняття раціональних рішень щодо створення, модернізації, вироблення та експлуатації систем озброєнь.

При цьому до недоліків процесу РРВЕ можна віднести:

громіздкість документообігу, що супроводжує процес її функціонування;

велику значимість у його структурі окремих процедур суб'єктивного характеру (наприклад, ціноутворення), що здатні викривити об'єктивні висновки щодо актуальності тих чи інших проблем забезпечення воєнної безпеки.

Подальший розвиток та конкретизація роботи в напрямі дослідження програмно-цільового методу в системі оборонного планування США буде зроблено в наступних публікаціях.

СПИСОК ПОСИЛАНЬ

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV. URL: www.zakon0.rada.gov.ua.
2. Стратегічний оборонний бюлетень України : введений у дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/>.
3. Закон України “Про організацію оборонного планування” від 18 листопада 2004 року № 2198-IV. www.zakon2.rada.gov.ua.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: www.zakon0.rada.gov.ua.
5. Бюджетний менеджмент : підручн. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. К. : КНЕУ, 2004. 864 с.

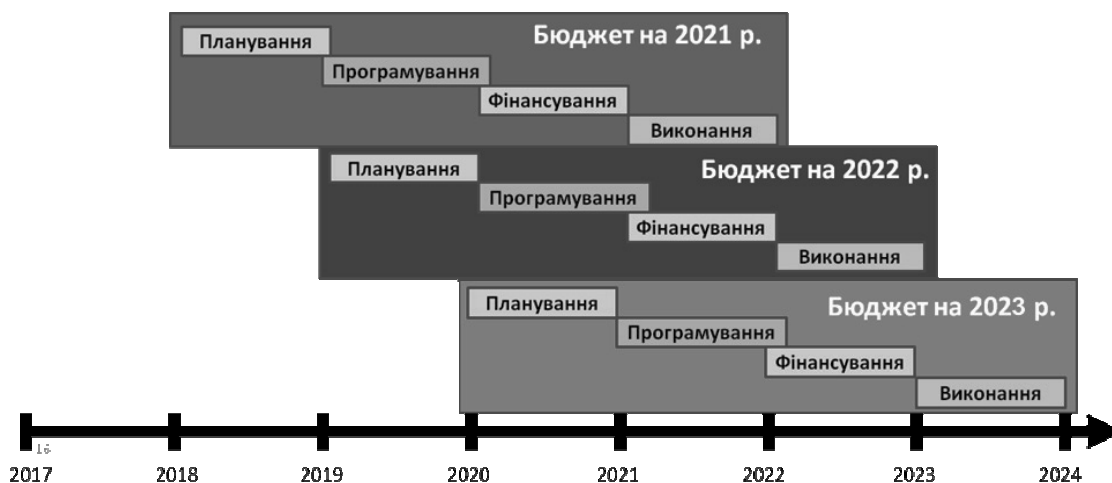


Рис. 7. Одночасне виконання фаз процесу РРВЕ

6. Nelson W. C. Program, Planning, Budgeting Systems for Educators. Vol. 4: A Research Bibliography. Final Report / Office of Education (DHEW). Washington : Bureau of Research, 1970. 117 p.
7. DoD changed PPBS to PPBE process / Army Force Management School. 2006. P. 2.
8. Grimes St. PPBS to PPBE: A Process or Principles? Carlisle (PA) : U.S. Army War College, 2008. P. 10.
9. Gansler J. Affording Defense. Cambridge : MITPress, 1991. P. 460.
10. Gansler J. Ballistic Missile Defense: Past and Future. National Defense University Press, 2010.
11. Gansler J. Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy. Cambridge : MITPress, 1995. P. 292.
12. Gansler J. Democracy's Arsenal – Creating a Twenty-First-Century Defense Industry. Cambridge : MIT-Press, 2011. P. 449.
13. Gansler J. The Defense Industry. MA : MITPress, 1980.
14. Gansler J. Transforming Government Supply Chain Management. MA : MITPress, 2003.
15. Звягинцев П. С. Программно-целевой метод планирования как основа создания новой индустриализации России // Экономика и политика. 2013. № 2. С. 41–46.
16. Chirman of the joint chiefs of staff, Instruction № CJC-SI3170.011, 23 January 2015 : «Joint Capabilities Integration and Development System».
17. Department of Defense Instruction Number 5000.02, January 7, 2015 «Operation of the Defense Acquisition System».
18. Schwartz M. Specialist in Defense Acquisition “Defense Acquisitions: How DOD Acquires Weapon Systems and Recent Efforts to Reform the Process. May 23, 2014 // Congressional Research Service 7-5700. URL: www.crs.gov/RL34026 <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34026.pdf>.
19. Артеменко В. Б., Безденежных С. И. Обзор системы оборонного заказа МО США // Вооружение и экономика : электрон. научн. журн. 2014. № 1 (26). URL: <http://www.viek.ru>.
20. Williams L. M. Defense Primer: Planning, Programming, Budgeting and Execution Process (PPBE). September 22, 2016 // Congressional Research Service 7-5700. URL: www.crs.gov/IF10429.

Рецензент М. І. Луханін, д-р техн. наук, проф.
(Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки Збройних Сил України)