

Наливайко А. Д., к.т.н., доцент;
Леонов В. В., к.т.н., доцент;
Поляєв А. І.

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Еволюція та перспективи програмно-цільового планування розвитку системи озброєння України

Резюме. Стаття присвячена розгляду етапів становлення методології програмно-цільового планування і основних напрямів розвитку системи озброєння Збройних Сил України.

Ключові слова: Збройні сили України, програмно-цільове планування, державна програма озброєння, державне оборонне замовлення, оборонно-промисловий комплекс, озброєння та військова техніка.

Постановка проблеми. Під час останнього циклу оборонного планування у 2014-2015 роках, який проводився в умовах де-факто збройного конфлікту, було виявлено низку організаційних проблем, пов'язаних з недосконалістю законодавства з питань оборонного планування, відсутністю належної міжвідомчої взаємодії, низької координованості заходів тощо. Крім того, підвищення вимог до планування визначилося потребою планування комплексного розвитку усіх складових сектору безпеки і оборони України, а не лише Збройних Сил України. Тому аналіз становлення, стану та шляхів удосконалення системи оборонного планування є своєчасним і актуальним.

Ступінь розробленості проблеми. В Україні оборонне планування започатковане у 2003 році, яке намагалися наблизити до стандартів провідних держав світу, і першим заходом став оборонний огляд, за результатами якого було видано Стратегічний оборонний бюлетень України до 2015 року. Як показало життя перший документ мав дуже багато недоліків. За період з 2003 року й до сьогодні видано низку праць вітчизняних дослідників – Денежкіна М.М., Зубарева В.В., Скурського П.П., Борохвостова І.В., Величка О.Ф., Тимошенко Р.І., Бочарнікова В.П., Свешнікова С.В., в яких розроблялась ця проблематика. На особливу увагу також заслуговує праця Демидова Б.А., Величка О.Ф., Волощука І.В. [1].

Метою статті є аналіз становлення, стану та шляхів удосконалення програмно-цільового планування розвитку системи озброєння України.

Виклад основного матеріалу. Перші науково-дослідні роботи (НДР), що

охоплювали проблеми міжвидового характеру, були виконані на початку 70-х років минулого століття в МО СРСР. У них були сформовані основи міжвидової методології. Сформульовані в цей період принципи та підходи до планування розвитку систем озброєння лягли в основу офіційно прийнятих загальних методичних положень в цій галузі. Суть цих принципів полягала в наступному:

обґрунтування системи озброєння і розроблення програм озброєння здійснюється у відповідності із задачами, що стоять перед збройними силами (цільове планування);

комплексність, наскрізний характер планування (програмне планування);

відповідність задач ресурсам (реальність планування);

оптимізація (раціоналізація) системи озброєння по критерію “ефективність – затрати” (оптимальність планування);

охоплення плануванням довгострокової перспективи (довгострокове планування);

покрокове “ковзання” планового періоду в часі (ковзне планування).

Під програмою озброєння стали розуміти економічно раціональний забезпечений ресурсами 10-річний план розвитку системи озброєння, що забезпечувала виконання завдань, які стоять перед збройними силами.

У якості основних документів, що визначали довгострокову перспективу встановлювалися:

основні напрями розвитку (ОНР) озброєння та військової техніки (ОВТ) на період 15 років, які включали в себе данні про цільовий вигляд, технічний рівень зразків (комплексів, систем) ОВТ та перелік відповідних науково-технічних проблем;

контрольні цифри по асигнуванням, що виділялися на розвиток ОВТ на 10-річний період;

програми озброєння (ПО) на цей же період, які включали в себе номенклатуру, основні ТТХ зразків ОВТ що створювалися, терміни їх розроблення та виробництва, обсяги робіт у натуральному (для серійного й капітального виробництва) і вартісному виразі, джерела фінансування і склад виконавців – підприємств та організацій міністерств оборонних галузей промисловості.

З урахуванням цих документів розроблялися п'ятирічні плани будівництва збройних сил, а також галузеві (по міністерствах) п'ятирічні й річні плани НДДКР, виробництва і поставок, стандартизації та уніфікації ОВТ тощо.

15-річний період розвитку озброєнь відповідав загальним нормам довгострокового народногосподарського планування, характерного для еволюційного розвитку радянської планової економіки 70-80-х років минулого століття. П'ятирічний шаг “ковзання” (у часі) довгострокових планів дав змогу своєчасно враховувати зміни воєнно-політичної обстановки і уточнювати відповідні потреби ЗС в озброєнні.

Методологія обґрунтування потреб ЗС в ОВТ (раціональної системи озброєнь) для вирішення усієї сукупності “розрахункових” задач базувалися на реалізації принципів системності розвитку озброєнь, відповідності систем озброєнь ЗС системі задач мирного часу і в можливій війні, збалансованості ОВТ, вибору пріоритетів (хоча останнє працювало недостатньо ефективно, оскільки фінансові обмеження на розвиток озброєння були не суттєвими).

Методологія планування цього періоду націлювалася на кінцевий результат розвитку ОВТ – досягнення мети, поставленої на довгострокову перспективу на основі воєнно-політичного, оперативного-стратегічного, науково-технічного і воєнно-економічного прогнозів з урахуванням реальних можливостей науково-дослідної, дослідно-конструкторської та промислової бази.

Після розпаду СРСР можливості по реалізації програм озброєння кардинально змінилися. Ці зміни були зумовлені переходом від планової економіки до ринкової, появою нових форм власності підприємств задіяних в ОПК, розривом їх коопераційних зв'язків, вимушеним переходом до міжнародної кооперації при розробці та виробництві ОВТ. При цьому криза в економіці обумовила різке

(в разі) скорочення обсягів фінансування розвитку систем озброєнь.

В СРСР плани формувалися від необхідності виконання оборонних завдань до визначення необхідних для цього ресурсів, й уже від цього до вимог темпів розвитку оборонно-промислового комплексу, який повинний був реалізовувати ці плани. При цьому військово-технічне співробітництво (ВТС) не мало вирішального впливу на розвиток системи озброєння, держава продавала за кордон те, що розробляла та виробляла для своїх ЗС.

Геополітичні й соціально-економічні зміни 1990-х років призвели до необхідності істотного уточнення змісту організаційних та методологічних основ формування планів розвитку системи озброєння ЗС України. Схема планування у порівнянні з колишньою “якби перевернулася”: систему озброєння необхідно було формувати в умовах, коли на перше місце поставлені були не завдання забезпечення воєнної безпеки, а обмеження по фінансуванню національної оборони. Складнощі з формуванням ЗС України, державних органів управління, системи замовлення ОВТ привели до того, що до розроблення першої програми озброєнь приступили тільки в 1997 році. У період з 1992 року і до нового тисячоліття здійснювалося так зване “реактивне планування”, коли річний план був своєрідною оперативною реакцією на найбільш хворобливі проблеми в системі озброєння та оборонно-промислового комплексу.

Дуже важливою науковою задачею в цей період було створення методології обґрунтування Державної програми озброєнь (ДПО), яка б відповідала новим соціально-економічним реаліям в державі. Виконання цього завдання було покладено на створений в 1996 році Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки Збройних Сил України (ЦНДІ ОВТ ЗС). Істотною особливістю того часу стало обмеження по фінансуванню національної оборони. Асигнування необхідно було розподілити по видах ЗС і родах військ з урахуванням принципу збалансованості розвитку системи озброєння, скоригувати та узгодити їх потреби з розміром виділених фінансових ресурсів, визначити перелік програмних заходів і в кінцевому підсумку подати це в єдиному документі довгострокового планування. Складність формування ДПО відносно нових соціально-економічних умов посилювалося необхідністю перетворення фрагменту системи озброєння

СРСР, того що дісталось Україні, в повноцінну збалансовану систему, яка б відповідала новим воєнним загрозам. Разом з тим, і з визначенням загроз були істотні складнощі. Керівництвом країни було декларовано відсутність у України будь-яких супротивників у найближчій перспективі, але події на Сході України показали помилковість цього висновку. Адекватно визначити напрями розвитку системи озброєння в цих умовах було неможливо. Крім того, через відсутність законодавчої бази в той час, значно ускладнювалося планування розвитку систем озброєння. Так Закон України “Про державне оборонне замовлення” з’явився тільки в березні 1999 року, а Закон України “Про організацію оборонного планування” аж в листопаді 2004 року [2, 3]. Зрозуміло, що в той період вести мову про оборонне планування та державне оборонне замовлення було дуже складно.

Тоді було встановлено, що ДПО визначає комплекс робіт зі створення, виробництва, закупівлі та підтримці в бойовій готовності ОВТ на відповідний період. ДПО містить в собі номенклатуру найбільш важливих зразків ОВТ, які планують розробляти, виробляти та модернізувати в наступний період. Вона визначає замовників, виконавців, терміни виконання робіт, обсяги асигнувань та поставок.

У 2004 році була затверджена перша Державна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2015 року. Але її не вдалося виконати ні по жодному з основних показників: обсягам асигнувань, термінам виконання НДДКР, обсягам поставок ОВТ. Причин тому багато. Основні з них:

не підтвердився макроекономічний прогноз Мінекономіки України, який брався за основу при розробці ДПО;

відбулася зміна “правил гри” у процесі виконання ДПО. При її розробленні планувалося відрахування на статтю “національна оборона” до 3 % від ВВП, а в дійсності виділялося від 1,7 % (у 2005 р.) до 0,8 % (у 2009 р.);

неприпустимо мала частка (до 3 % і 1,5 %,) оборонного бюджету, що йшли відповідно на закупівлю ОВТ та НДДКР, при можливості модернізації за самими оптимістичними прогнозами не більше 10 % наявних ОВТ до кінця терміну їх експлуатації;

фактично фінансування ДОЗ здійснювалося в обсягах у рази менше планових показників.

Намагання в цих умовах забезпечити збереження системи пріоритетів, привели до розпилування наявних ресурсів, невиконання НДДКР у встановлені терміни, практично відсутності поставок ОВТ та переоснащення військ, відходу від принципів збалансованості систем озброєння організаційно-штатних формувань. Практично майже повна відсутність фінансування НДДКР та замовлень на поставки ОВТ вкрай негативно вплинуло на підприємства оборонної промисловості.

У зв’язку з цим, після необхідного коригування, у 2005 році була прийнята Державна програма розвитку озброєння і військової техніки на період до 2009 року.

Водночас проявилися й недоліки існуючої методології: орієнтація на макроекономічний прогноз й обумовлена цим затримка розробки проекту ДПО, відсутність методик прогнозування цін на продукцію військового призначення і адекватних методів оптимізації системи озброєння при існуючих ресурсних (в першу чергу фінансових) обмеженнях.

Виходячи з аналізу світового досвіду оборонного планування в основу удосконалення методології програмно-цільового планування розвитку ОВТ повинні бути покладені ряд принципів, зміст яких уточнюється в залежності від існуючих умов [4, 5, 6]:

системність формування програм і планів розвитку воєнної організації;

реалістичність програм, тобто їх адекватність фінансовим можливостям держави і одночасно потребам оборони;

повнота інформаційного забезпечення процесу розробки програм;

безперервність управління реалізацією програм.

Системність передбачає урахування багатьох факторів, що впливають на розвиток систем озброєння. Це поточний стан самої системи озброєння, воєнні загрози, які можуть виникнути в період реалізації програми, стан і можливості оборонно-промислового комплексу (ОПК), стан військово-технічного співробітництва (ВТС), яке було і є фактично єдиним джерелом фінансової підживлення ОПК (тобто, на відміну від радянських часів ВТС стало одним із визначних факторів розвитку вітчизняної системи озброєння) [4, 7, 8]. Необхідно було навчитися перетворювати усе коло цих факторів у змістовну інформацію, аналізувати та оцінювати ступінь їх впливу на зміст ДПО. Це і є сукупністю першочергових задач з розроблення нової методології.

Реалістичність або адекватність програм фінансовим можливостям держави і одночасно потребам оборони. Необхідно розробити методики формування сценаріїв розвитку економіки держави в умовах існуючої невизначеності. Неможливо забезпечити розвиток системи озброєння по всьому типу ОВТ з параметрами, що відповідають необхідному рівню задач, які необхідно вирішувати. Тому у якості найважливішого принципу програмно-цільового планування повинний бути принцип вибору пріоритетів у розвитку ОВТ [4, 7, 9]. Раніше цей принцип не мав такої ваги як сьогодні. Це принцип реалізації компромісу між недостатніми обсягами ресурсів та потребами оборони. Введення цього принципу, у свою чергу, вимагає розроблення методів оцінки важливості типів ОВТ, їх внеску у вирішення задач Збройних Сил України. Звичайно, одночасно необхідно вирішити наукову задачу оцінки загроз безпеці, прогнозування цих загроз на майбутнє, формування заходів для їх відбиття (нейтралізації).

Повнота інформаційного забезпечення процесу розробки програм. На жаль у 90-х роках минулого століття в державі не існувало інформаційної системи, яка б давала змогу робити достовірний висновок про стан системи озброєння, ОПК, ВТС. А динаміка зміни стану системи озброєння вимагала і вимагає оперативного аналізу стану ОВТ, що знаходиться у військах. Відсутність і руйнація існуючих галузевих НДІ ОПК, а також одночасна приватизація підприємств зруйнували існуючу на той час інформаційну систему ОПК. Демонізація ВТС привела до неможливості прогнозування обсягів поставок ОВТ за кордон. При наявності таких проблем прийняття рішень в області розвитку систем озброєння здійснюється тільки за рахунок використання досвіду експертів МО, промисловості та ВТС. Але процеси, що протікали в Збройних Силах, ОПК та системі ВТС, були неоднозначні і експертні оцінки усе більше розходилися з реальністю. Тому виникла необхідність розроблення нової системи інформаційного забезпечення розроблення та реалізації ДПО.

Безперервність управління реалізацією програм. Механізмом реалізації ДПО є державне оборонне замовлення. Проте в процесі реалізації будь-якого плану неминуче виникають умови, в яких його безумовне виконання стає неможливим. Отже, необхідні такі методи управління реалізацією ДПО

через щорічні ДОЗ, які б не руйнували системність, що закладена ДПО. Це ще одне завдання розвитку методології програмно-цільового планування.

Форс-мажорні обставини, які можуть виникнути внаслідок економічної кризи, дефолту тощо, ставлять питання про введення при розробленні ДПО ще одного принципу: принципу зниження ризиків планування, забезпечення стійкості параметрів програми на періоді планування, реалізованого через багатоваріантність формування проектів ДПО.

При розробленні ДПО необхідно було реалізовувати принцип адаптивності ДПО до зовнішніх умов за рахунок апріорної (до появи макроекономічного прогнозу) багатоваріантної розробки програмних документів. Необхідно було провести оцінку трьох значущих варіантів фінансування розвитку системи озброєння України:

повний рівень фінансування, який забезпечує вирішення усіх задач, що стоять перед Збройними Силами та іншими військами України, й розвитку ОВТ на рівні передових світових держав;

мінімально допустимий рівень, при якому зберігається цілісність й забезпечується позитивна динаміка розвитку існуючої системи озброєння;

критичний рівень, при якому відбувається стагнація існуючої системи озброєння.

У 2004 році була затверджена Державна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2015 року, але відсутність прогнозу економічного розвитку України навіть на найближчу перспективу змусило вже у 2005 році прийняти скореговану Державну програму розвитку озброєння та військової техніки на період до 2009 року. Досвід реалізації цих програм показав майже повну відсутність оцінки можливості ресурсного забезпечення їх виконання. Крім того, загрозою зриву реалізації ДПО стало некероване зростання цін на продукцію воєнного призначення. Існуюча методична база ціноутворення була розроблена ще за часів СРСР і для ринкових умов не підходила, а нова ще не була сформована. У результаті цього, ціни на окремі зразки ОВТ та їх комплектуючі зросли в декілька раз, а інколи і на порядок перевищуючи ті значення що були в ДПО. Виникла задача розроблення принципів і методів управління ціною в нових економічних умовах, коли основним механізмом розміщення ДОЗ стала контрактно-конкурсна система.

Як показав досвід розробки вітчизняних ДПО та деяких провідних європейських держав існує наступний порядок формування ДПО (рис. 1).

Перший етап. Основна задача досліджень на цьому етапі – розроблення вихідних даних по цілях, ресурсах та

можливостях реалізації планів розвитку системи озброєння.

Другий етап. На цьому етапі проводиться оцінка стану систем озброєння на початок програмного періоду. Для цього від усіх видів ЗС поступає, а потім узагальнюється інформація про технічний стан ОВТ що знаходиться у військах.

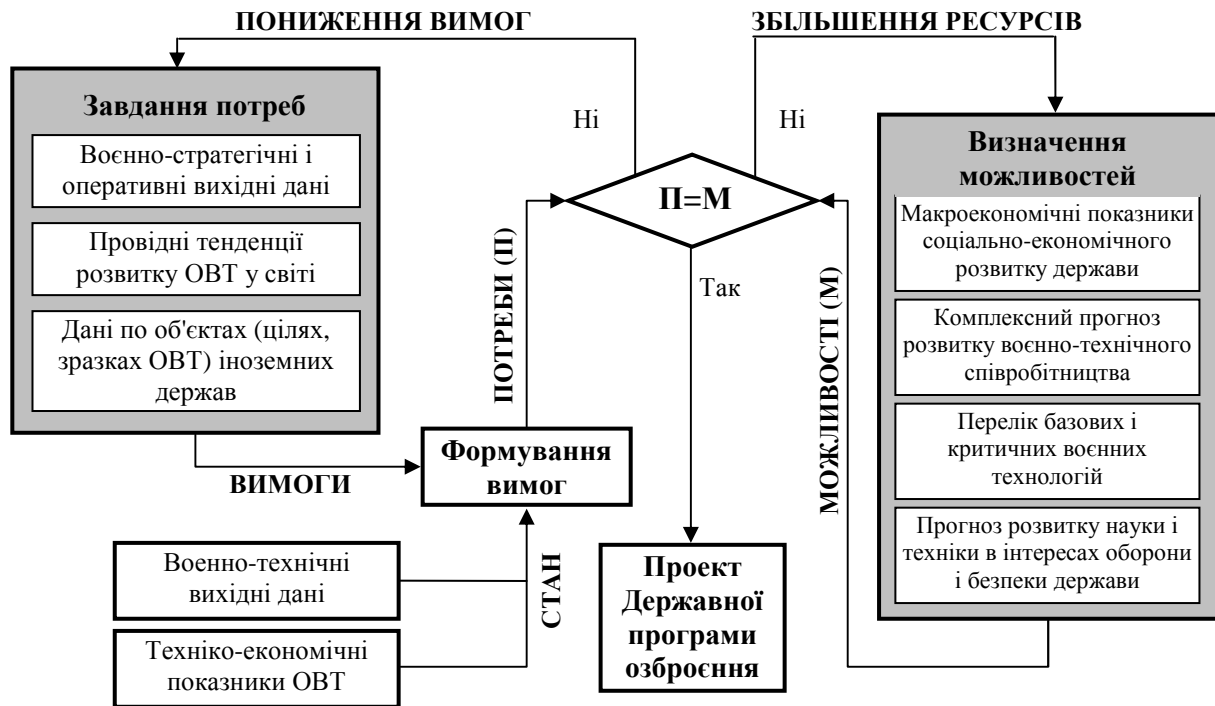


Рис. 1. Узагальнена схема обґрунтування проекту ДПО

На *третьому етапі* передбачується визначення вимог до системи озброєнь на плановий період: які задачі вона повинна буде вирішувати, з якою ефективністю, яким повинний бути рівень оснащення організаційно-штатних формувань.

На *четвертому етапі* визначаються принципи розвитку системи озброєнь в плановому періоді і на цій основі – цілі розробки ДПО і задачі, які повинні бути вирішені за рахунок її реалізації.

П'ятий етап передбачає формування на основі розроблених принципів і вимог вихідного переліку зразків ОВТ, які будуть включені ДПО.

На *шостому етапі* розроблення ДПО визначаються варіанти фінансування розвитку системи озброєнь на основі наявного прогнозу об'ємів асигнувань. За підсумком цих досліджень проводиться уточнення розподілу асигнувань по кожному варіанту.

Багатоваріантність досліджень виступає, з одного боку, як спосіб переборювання невизначеностей, що є на початковому етапі досліджень, з іншого – як метод забезпечення раціонального використання ресурсів, що

виділяються на розвиток системи озброєння. Для кожного варіанта формується цільова установка. Наповнення кожного з варіантів здійснюється з урахуванням важливості робіт, встановлених на попередньому етапі. У кожному з варіантів система завдань повинна створюватися з урахуванням принципу збалансованості розвитку системи озброєння (під яким розуміється досягнення такого співвідношення значень показників її підсистем, коли забезпечується виконання задач що стоять перед системою озброєнь при мінімальних затратах).

Сьомий етап. На цьому етапі здійснюється вибір для уточнених обсягів фінансування одного або декількох раціональних варіантів розвитку системи озброєння в цілому, виконується їх воєнно-економічна та воєнно-технічна оцінка.

На *заключному восьмому етапі* здійснюється формування проекту Державної програми озброєння під виділений обсяг асигнувань. Основою для цієї роботи є сформовані на сьомому етапі раціональні варіанти розвитку системи озброєння.

Виконання усіх етапів може здійснюватися методом ітерації, по мірі уточнення вихідних даних і накопичення результатів аналізу варіантів розвитку системи озброєння.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Воєнно-політичний конфлікт України з Росією поставив нашу державу в надзвичайно складні умови. Повне припинення військово-технічного співробітництва і розрив виробничих зв'язків ставить під сумнів навіть можливість модернізації існуючого застарілого ОВТ, виробництва часів СРСР. Виникає необхідність підняти на новий рівень ВТС із провідними державами світу, брати участь у створенні ОВТ в кооперації з іншими державами. Створення професійної армії, навіть невеликої за чисельністю, без переозброєння на сучасне ОВТ просто неможливо. Відсутність ресурсів, в умовах соціально-економічної кризи, вимагає від воєнно-політичного керівництва держави, нових нестандартних рішень по забезпеченню обороноздатності України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Демидов Б.А., Величко А.Ф., Волощук И.В. Системно-концептуальные основы деятельности в военно-технической области: в 3 кн. Кн.2. Организационно-методические основы деятельности в военно-технической области; под ред. Б.А. Демидова. – К.: Технологічний парк, 2006. – 1152 с., 128 ил.
2. Закон України “Про державне оборонне замовлення” N 464-XIV від 3 березня 1999 року.
3. Закон України “Про організацію оборонного планування” N 2198-IV від 18 листопада 2004 року.
4. Буренок В.М., Мудров В.И., Ляпунов В.М. Теория и практика планирования и управления развитием вооружения. – М.: Издательский дом “Граница”, 2005.
5. Буренок В.М., Ивлев А.А., Корчак В.Ю. Программно-целевое планирование и управление созданием научно-технического задела для перспективного и нетрадиционного вооружения. – М.: Издательский дом “Граница”, 2007.
6. Брезгин В.С., Буравлев А.И., Буренок В.М. Методология программно-целевого планирования развития системы вооружения на современном этапе. – М.: Издательский дом “Граница”, 2012.
7. Буренок В.М., Лавринов Г.А., Хрусталеv Е.Ю. Механизмы управления производством продукции военного назначения. М.: “Наука”, 2006. 304с.
8. Буренок В.М., Лавринов Г.А., Подольский А.Г. Технико-экономические показатели планов развития продукции военного назначения. Принципы и методы обоснования. – М.: Издательский дом “Граница”, 2006.
9. Буренок В.М., Косенко А.А., Лавринов Г.А., Техническое оснащение Вооруженных Сил: организационные, экономические и методологические аспекты. – М.: Издательский дом “Граница”, 2007. 720с.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2016

**Наливайко А. Д., к.т.н., доцент;
Леонов В. В., к.т.н., доцент;
Поляев А. И.**

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

Эволюция и перспективы программно-целевого планирования развития систем вооружения Украины

Резюме. Стаття посвящена рассмотрению этапов становления методологии программно-целевого планирования и основных направлений развития системы вооружения Вооружённых Сил нашей страны.

Ключевые слова: Вооружённые Силы Украины, программно-целевое планирование, государственная программа вооружения, государственный оборонный заказ, оборонно-промышленный комплекс, вооружение и военная техника.

**A. Nalivayko, Ph.D;
V. Leonov, Ph.D;
A. Polyayev**

Evolution and Prospects of program-oriented planning development of weapons Ukraine

Center for Military and Strategic Studies National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernykhovsky, Kyiv

Resume. The article is devoted to the formative stages of the methodology of program-oriented planning and the main lines of development of the Armed Forces of our country.

Keywords: Armed Forces of Ukraine, program-oriented planning, the state arms program, the state defense order, the military-industrial complex.