

УДК 355.334.02

Наливайко А. Д., к.т.н., доцент;
Крикун П. М.;
Поляєв А. І.

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

Планування ресурсів під час оборонного огляду

Резюме. Розглядаються можливі підходи щодо здійснення процедури планування ресурсів під час проведення оборонного огляду в рамках оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України, а також інших складових сил оборони України.

Ключові слова: оборонне планування на основі спроможностей; оборонний огляд; планування ресурсів.

Постановка проблеми. Питання удосконалення оборонного планування на основі спроможностей (ОПОС) стали одним зі шляхів реформування Збройних Сил (ЗС) України. Ключовим питанням проведення ОПОС і, зокрема, оборонного огляду є планування ресурсів.

Зміна пріоритетів при переході від існуючої системи оборонного планування до планування на основі спроможностей з орієнтацією її на кращі європейські стандарти має стати основою реформування національних сил оборони. Зазначене актуалізує питання підвищення ефективності оборонного планування, а відповідно і однієї з найважливіших його складових – планування ресурсів.

Ступінь розробленості проблеми. Упродовж останніх кількох років у Міністерстві оборони (МО) України та ЗС України розробляються та впроваджуються новітні підходи до ОПОС, розроблено низку нормативно-правових актів з оборонного планування на основі спроможностей [1, 2]. Провідними у формуванні та впровадженні методології ОПОС і, зокрема, організації та здійснення процедур оборонного огляду є праці І. С. Руснака, Р. І. Тимошенка, М. М. Лобка, П. М. Крикуна, Ф. В. Саганюка, М. М. Денежкіна та інших [3-6]. Однак у цих працях не повною мірою були висвітлені питання деталізації змісту елементів процедур оборонного огляду та побудови логічних схем послідовності їх реалізації, зокрема, планування ресурсів, що є важливим питанням для фахівців оборонного планування.

Мета статті. Визначення можливих підходів до здійснення процедури планування ресурсів під час проведення оборонного огляду в рамках ОПОС у ЗС України, а також

інших складових сил оборони України з урахуванням вітчизняного досвіду ОП та досвіду держав-членів альянсу.

Виклад основного матеріалу. Під час проведення оборонного огляду після визначення складу сил та засобів для виконання завдань за всіма сценаріями, відповідно до прийнятих стандартів, здійснюється процес планування ресурсів, у процесі якого визначаються потреби в ресурсах для досягнення необхідних спроможностей (можливостей) та проводиться порівняння їх з можливостями держави задовольнити потреби в них. Для цього доцільно проводити оцінювання відповідності можливостей наявних сил вимогам до виконання завдань за новими сценаріями.

Процес (процедура) планування ресурсів під час оборонного огляду включає [1]:

- визначення потреби в ресурсах для досягнення перспективної моделі ЗС України та інших складових сил оборони в рамках визначених завдань оборони та критеріїв досягнення її (моделі) спільних спроможностей;
- оцінювання ресурсів для забезпечення наявних спроможностей;
- уточнення необхідних спроможностей для максимального збалансування їх вартості з прогнозними показниками фінансування;
- визначення потреби у додаткових фінансових ресурсах для забезпечення розвитку критичних спроможностей на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.

Вихідними даними для планування ресурсів є:

- прогнозні показники видатків Державного бюджету України для потреб оборони на довгострокову та середньострокову перспективу;

результати оцінювання безпекового середовища та планування сил (цільовий пакет оборонних спроможностей), формування перспективного складу та структури ЗС України (сил оборони);

показники цінової політики в державі та на зовнішньому ринку;

показники інфляції національної валюти;

нормативні вимоги до ресурсного забезпечення складових сил оборони тощо.

Розрахунок вартості набуття спроможностей ЗС України для виконання завдань перспективної моделі ЗС України та інших складових сил оборони здійснюється на основі вартості життєвого циклу складових спроможностей як різниця, що виникає в результаті порівнювання необхідних спроможностей з наявними.

За матеріальну основу необхідних спроможностей слід брати результати планування сил у процесі задоволення вимог до спроможностей (озброєння та військова техніка (ОВТ), матеріально-технічні засоби (МТЗ), військова інфраструктура, персонал).

Оцінювання наявних спроможностей ЗС України здійснюється за тими ж елементами, за якими визначаються необхідні спроможності, з урахуванням здатності наявних спроможностей забезпечити виконання завдань за визначеними сценаріями.

Різниця між кількісними показниками та якісними оцінками ступеня задоволення вимог наявного складу та організаційної структури ЗС України тим, які необхідні для виконання завдань за всіма сценаріями, є практично максимальним обсягом ресурсів, які необхідні для досягнення амбіційних спроможностей. Ця різниця також є основою для уточнення надлишкових спроможностей, і тих, що необхідно формувати наново та утримувати.

Для визначення вартісних показників життєвого циклу ОВТ доцільно використовувати: дані розробленої Державної цільової програми розвитку озброєння та військової техніки ЗС України; наявні дані про організаційні структури військових формувань, органів управління; вартість їх утримання і підготовки; нарощування військової інфраструктури; відновлення систем озброєння та військової техніки.

На основі порівняння запропонованих варіантів організаційних структур сил для виконання амбіційних завдань з існуючою

структурою, аналізу спроможностей їх складу слід визначити кількість:

структурних підрозділів, у яких потрібно утримувати спроможності;

структурних підрозділів, у яких потрібно нарощувати спроможності;

структурних підрозділів, які потрібно формувати;

надлишкових структурних підрозділів, які потрібно скорочувати, ліквідувати.

Результатом такого порівняння та аналізу має стати визначення:

типів, класів зразків ОВТ, які треба утримувати, модернізувати, розробити, закупити, ввести до бойового складу сил, утилізувати;

спеціальностей для комплектування сил та спеціалістів, яких треба підготувати, особливо нових;

переліку номенклатури матеріальних засобів, які треба закупити, обновити, утримувати, ліквідувати;

обсягів капітального будівництва, утримання інфраструктури (житлового фонду тощо), будівництва квартир для військовослужбовців, членів їх сімей, військових пенсіонерів.

На основі цих даних визначається вартість досягнення спроможностей, необхідних для виконання амбіційних завдань за альтернативними варіантами побудови сил.

Вартісні показники досягнення спроможностей повинні мати наближений характер та використовуватися для визначення перспективної організаційної структури ЗС України, враховуючи оцінку ризиків під час балансування необхідних ресурсів та можливостей держави задовольнити потреби оборони. Вартість ресурсів необхідно розраховувати в цінах фіксованого року (краще в цінах року здійснення планування).

У процесі проведенні оцінювання вартості досягнення спроможностей слід враховувати такі особливості:

для досягнення однієї зі спроможностей, як правило, необхідне залучення різної кількості різнотипних ресурсів (людських, матеріальних, інтелектуальних тощо);

необхідно враховувати не тільки напрям використання ресурсів – підтримання, нарощування, формування, утилізація, але і масштаб їх залучення та умови використання (використання одного типу ресурсу може передбачати попереднє формування іншого);

здійснювати ресурсне оцінювання необхідно лише в конкретних категоріях;

під час оцінюванні необхідно вказувати умови використання ресурсів та від чого ці умови залежать (час за який ресурси можуть бути реалізовані, умови нарощування тощо).

Різниця між наявними ресурсами і ресурсами необхідними для досягнення амбіційних спроможностей є ресурсним дефіцитом. Цей дефіцит також розглядається в категоріях підтримання, нарощування, формування, утилізації та являє собою додаткові ресурси які необхідно залучати для досягнення амбіційних спроможностей в кожній ситуації.

Вартість ресурсів, необхідних для досягнення спроможностей за всіма сценаріями застосування військ (сил) - це потреба в ресурсах для досягнення амбіційних спроможностей, їх підтримання та використання, а також потрібних для переходу з існуючої організаційної структури до такої, яка визначена на основі оцінки середовища безпеки та відповідає вимогам до спроможностей за всіма сценаріями застосування військ (сил).

Така потреба може бути розділена на кількість років планування та визначати середні необхідні річні видатки на МО України в Державному бюджеті України у цінах розрахункового року. Вони використовуються для формування та планування видатків на оборону в Державному бюджеті під час бюджетного процесу.

Аналіз ресурсних можливостей держави для забезпечення потреб оборони здійснюється з:

можливостей вітчизняного оборонно-промислового комплексу (ОПК) для задоволення потреб оборони;

оцінювання людських ресурсів; капітального будівництва та розвитку військової інфраструктури тощо;

визначення прогнозних показників фінансування потреб оборони на довгостроковий період.

Цей аналіз необхідно проводити з використанням інформаційних і фахових спроможностей міністерств і відомств України, в компетенцію яких входить розвиток промислово-ресурсної бази держави та фінансування потреб оборони.

Головною метою аналізу можливостей держави є визначення рівня здатності задовольнити потреби оборони (шляхом порівняння можливостей держави з потребою ЗС України).

Іншими цілями для визначення стратегій розвитку ЗС України можуть бути такі:

визначення проблемних питань (економічних, законодавчих, управлінських та ін.), які впливають на виконання завдань зі створення (модернізації, ремонту) ОВТ у кількості передбаченій прогнозованими ситуаціями;

виявлення економічних спроможностей держави зі створення (модернізації, ремонту) ОВТ у кількості передбаченій прогнозованими ситуаціями;

виявлення умов, за яких можливий розвиток окремих промислових галузей для створення (модернізації, ремонту) ОВТ для набуття спроможностей;

оцінювання можливостей держави з оснащення військ (сил) ОВТ у кількості передбаченій потребою.

Під час оцінювання можливостей вітчизняного ОПК для задоволення потреб оборони здійснюється аналіз (за напрямками):

можливостей держави щодо ресурсного, інтелектуального, технологічного забезпечення створення нових зразків техніки та озброєння для видів збройних сил і родів військ, наявність умов для виробництва матеріалів, підготовки кадрів, промислових потужностей, експериментальної бази;

можливостей держави щодо уніфікації зразків озброєння та військової техніки для видів (родів) військ – створення уніфікованих одиниць ОВТ та оснащення ними військ (сил), служб, міністерств і відомств;

можливостей щодо створення виробничих комплексів, випробувальних полігонів та інших складових циклу розроблення для створення і оснащення новими зразками ОВТ;

можливостей державних підприємств і виробничих комплексів;

можливостей приватного сектору;

можливостей щодо здійснення модернізації існуючих зразків ОВТ відповідності до амбіційних спроможностей;

можливостей щодо реалізації ринкових схем (лізинг та ін.) для придбання систем, окремих зразків ОВТ, технологій та ресурсів;

інших можливостей вітчизняного ОПК, які забезпечують досягнення амбіційних завдань ЗС України та інших складових сил оборони відповідності до прогнозованих ситуацій.

Результатом проведеного аналізу є визначення можливостей ОПК (за кожним напрямом) щодо їх набуття (створення промислових потужностей, організація

експортних закупівель тощо) у прогнозованому майбутньому.

Під час оцінювання людських ресурсів держави здійснюється аналіз:

можливостей щодо забезпечення особовим складом, зважаючи на потреби, визначених прогнозованими ситуаціями, та з урахуванням стану здоров'я населення, рівня освіти, вікових характеристик, зокрема, і в окремих регіонах;

можливостей щодо отримання особовим складом кваліфікації, передбаченої завданнями у прогнозованих ситуаціях, включаючи різні рівні підготовленості, знань, умінь та навичок;

можливостей міжнародного співробітництва та співпраці щодо удосконалення існуючої системи підготовки, використання іноземних центрів та закладів для підготовки фахівців відповідного рівня для забезпечення виконання завдань у ситуаціях.

За результатом аналізу складається опис спроможностей (наявних та необхідних) за кожним завданням у ситуаціях та умови і можливі шляхи для їх набуття протягом прогнозованого періоду (поліпшення медичного обслуговування особового складу та призовників, створення відповідних спеціальностей та розроблення систем навчання, підготовки та інші).

Під час оцінювання стану капітального будівництва та розвитку військової інфраструктури здійснюється аналіз:

можливостей щодо транспортування сил і засобів у райони виконання завдань із використанням різних транспортних засобів;

можливостей щодо підтримання та відтворення елементів інфраструктури, необхідних для виконання завдань за ситуаціями;

можливостей щодо нарощування інфраструктури і забезпечення не тільки виконання завдань за ситуаціями але і необхідних умов для повсякденного життя військовослужбовців, членів їх сімей;

можливостей щодо використання інфраструктури для забезпечення дій військ сил із виконання завдань відповідності до прогнозованих ситуацій;

можливостей щодо використання інфраструктури на території іноземних держав (проміжних баз, портів) для виконання завдань, передбачених прогнозованими ситуаціями.

Під час оцінювання фінансових спроможностей держави для потреб оборони

на довгострокову перспективу здійснюється аналіз:

можливого обсягу щорічних бюджетних видатків на потреби оборони на прогнозований період за песимістичним і оптимістичним варіантами;

можливостей щодо додаткового фінансування окремих видатків, які є ключовими для оборони протягом прогнозованого періоду.

Оцінювання фінансових спроможностей держави здійснюється зважаючи на довгостроковий прогноз розвитку економіки (на період, передбачений оборонним оглядом). До того ж кількість виділених коштів на фінансування потреб оборони оцінюється в цінах року проведення оборонного огляду.

Вихідною інформацією для оцінювання є прогнозована вартість валового внутрішнього продукту (ВВП) держави та відсоток витрат від неї на потреби оборони. Виходячи зі світової практики 2 % від вартості ВВП на потреби безпеки і оборони вважається оптимальною цифрою для мирного часу.

Водночас, відповідно до основних напрямів державної політики національної безпеки України щодо відновлення територіальної цілісності України та цілісності демократичних інститутів, реінтеграції тимчасово окупованих територій після їх звільнення, які є стратегічним завданням політики національної безпеки, обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони має становити не менше 5 % запланованого обсягу внутрішнього валового продукту, з яких не менше 3 % - на фінансування сил оборони [7].

Оцінювання фінансових спроможностей має виходити зі структури бюджетування, яке склалося, та включати як прямі (бюджет МО України), так і непрямі витрати на потреби оборони. Визначення орієнтовних обсягів фінансування на довгостроковий період має здійснюватися в прогнозованих межах і включати коридор між песимістичним та оптимістичним варіантами фінансування.

Таким чином, для визначення орієнтовних обсягів фінансування на довгостроковий період у прогнозованих межах виконуються такі основні завдання:

опис ресурсної моделі досягнення спроможностей ЗС України;

декомпозиція спроможностей, яких не вистачає для реалізації амбіційних спроможностей, до складових спроможностей, необхідних обсягів ресурсів на їх досягнення, вартості цих ресурсів;

оцінювання вартості та обсягу ресурсів, необхідних для досягнення спроможностей, яких не вистачає, а саме:

реформування та розвиток військ (сил), у тому числі: формування, переформування, розформування військових частин, установ, їх передислокація; утилізація боєприпасів; конверсія тощо;

утримання ЗС України, інших військових формувань;

закупівля (модернізація), утримання, експлуатація ОВТ (інвестиції на ОВТ);

підготовка військ (сил) та її матеріально-технічне забезпечення;

розвиток системи управління ЗС України та інших складових сил оборони;

розвиток інфраструктури;

створення запасів матеріально-технічних засобів;

соціальне забезпечення, (захист) особового складу;

аналіз, оцінка та прогноз спроможностей ОПК щодо задоволення потреб ЗС України (розроблення висновків щодо спроможності ОПК задовольнити потреби ЗС України з досягнення спроможностей, яких не вистачає);

розроблення пропозицій до прогнозних показників видатків Держбюджету України (за роками) на прогнозований період та їх обґрунтування;

розподіл фінансових ресурсів (за оптимістичними та песимістичними варіантами) за напрямками витрат, між видами ЗС України, родами військ (сил), спеціальними військами, а також на інші потреби (у матеріалах мають бути викладені очікувані результати рішень, що пропонуються, які супроводжуються діаграмами, таблицями, схемами, додатками);

визначення пріоритетів у фінансуванні.

Результатом аналізу розподілу ресурсів за визначеними завданнями досягнення необхідних спроможностей є:

визначення загального показника здатності держави задовольнити потреби оборони;

встановлення здатності ОПК щодо розроблення та виробництва систем та окремих зразків ОВТ узагалі та за номенклатурами;

оцінювання можливості держави забезпечити ЗС України необхідною номенклатурою матеріально-технічних засобів;

попередня модель здатності держави задовольнити потреби оборони у персоналі, визначеної кваліфікації;

формування прогнозу видатків на потреби оборони, зважаючи на прогноз зростання ВВП у цінах року проведення оборонного огляду за песимістичним і оптимістичним варіантами;

визначення проблемних питань щодо забезпечення потреб оборони для пошуку шляхів компенсації.

Висновок. У статті запропоновані підходи щодо здійснення процедури планування ресурсів під час проведення оборонного огляду в рамках оборонного планування на основі спроможностей в Збройних Силах України, а також інших складових сил оборони.

Отримані результати доцільно використовувати під час балансування спроможностей держави та потреб оборони у процесі оцінювання ризиків невиконання поставлених завдань, досягнення визначених спроможностей, визначення перспективної структури Збройних Сил України та інших складових сил оборони, формування стратегії досягнення визначених спроможностей, планів розвитку здатності країни задовольнити потреби оборони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в МО та ЗС України, затверджені Міністром оборони України 13.06.2017 № 5789/з/3.
2. Рекомендації з порядку організації проведення оцінювання спроможностей у Збройних Силах України, затверджені Міністром оборони України 07.12.2017.
3. Руснак І. С. Оборонне планування на основі спроможностей: особливості та перспективи впровадження/ Руснак І. С., Петренко А. Г., Яковенко А.В., Романюк І. М., Кохно В. Д. // "Наука і оборона". К.: НУОУ, 2017 – № 2. – С. 3-10.
4. Крикун П.М. Павленко В.І. Методичне забезпечення процесів оборонного планування відповідно до процедури стандартів НАТО. // Труды НУОУ. – 2008. - №1 (146).
5. Сектор безпеки і оборони: стратегічне планування / [В. Ф. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко, А. К. Павліковський; за ред. Р. І. Тимошенка] – К.: Майстер книг, 2016. - 148 с.
6. Денсжкін М. М., Наливайко А. Д., Поляев А. І. Особливості оборонного планування у державах-членах НАТО, на основі спроможностей. // Збірник наукових праць ЦВСД НУОУ. – К., 2017. - № 2 (60).
7. Закон України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 № 2469-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2018.

Стаття надійшла до редакції 13.08.2018

Наливайко А. Д., к.т.н., доцент;

Крикун П. Н.;

Поляев А. И.

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

Планирование ресурсов в ходе оборонного обзора

Резюме. Рассматриваются возможные подходы по осуществлению процедуры планирования ресурсов в ходе проведения оборонного обзора в рамках оборонного планирования на основе возможностей в Министерстве обороны Украины и Вооруженных Сил Украины.

Ключевые слова: оборонное планирование на основе возможностей; оборонный обзор; планирование ресурсов.

A. Nalivayko, PhD (Technical), associate professor;

P. Krikun;

A. Poliayev

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

Resource Planning during the Defence Review

Resume. Possible approaches to implementing the resource planning process during the defence review in the framework of defence planning on the basis of capabilities in the Ministry of Defence of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine are considered.

Keywords: capabilities-based defence planning; defence review; resource planning.