

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ПРОБЛЕМИ І НАПРЯМИ РОЗВИТКУ
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Аналітична доповідь

2013



1. Сучасні умови

1. Збройні сили (ЗС) перебувають у довготривалому стані глибокої кризи. Без особливої надії на обґрунтовану – у відповідності з поставленими перед ними завданнями і реалістичну – у відповідності з економічними можливостями держави програму реформування.

2. Остання Державна програма (ДП) розвитку ЗС України, термін дії якої закінчився в 2011 р. (ДП ЗС 2011), як і всі ті, що їй передували, через ті ж відомі причини була провалена. Більше того, минулі роки стали періодом подальшої деградації українського війська.

3. Затверджені Президентом України документи концептуального рівня: Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина (ВД) не мають сьогодні логічного продовження у вигляді чинних Концепції реформування і розвитку ЗС, Програми реформування і розвитку ЗС, Програми розвитку озброєнь і військової техніки (ОВТ).

З урахуванням того, що Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ) на період до 2015 р. давно перестав бути керівним документом, ЗС з 2012 р. перебувають поза рамками системи оборонного планування. Тобто в режимі ручного управління.

4. Із затвердженням нової ВД воєнно-політичне керівництво держави взяло на себе відповідальність за те, що збройна агресія, у результаті якої може виникнути локальна або регіональна війна проти України, у середньостроковій перспективі малоймовірна.

Така настанова визначає спрямованість оборонного планування, принаймні на найближчі п'ять років, лише на загрозу прикордонного конфлікту.

5. У контексті нормативно-правового супроводу реформи ЗС періодично згадується роль нового СОБ (до 2025 р.) як документа довгострокового планування і очікуване затвердження наявного його проекту.

Однак є певні сумніви щодо можливості розгляду розробленого СОБ (проекту) як документа, що визначає основні положення політики держави в оборонній сфері на довгострокову перспективу, та основи для середньострокового планування. У першу чергу тому, що більшість заходів другого для України оборонного огляду (кінцевим результатом якого став проект СОБа) здійснювалися тоді, коли Україна ще мала наміри приєднатися до євроатлантичної системи колективної безпеки, які вже не відповідають сьогоднішньому офіційному курсу позаблокової політики. По-друге, тому що концептуальним напрямом виходу з кризи в цьому документі прийняте значне збільшення фінансування оборонних потреб. Що є доволі спірним через обмежені можливості держави, особливо в період фінансово-економічної кризи, так і з урахуванням наявного досвіду обґрунтування необхідних нормативних потреб ЗС. Тим більше, що їх розрахунки здійснювалися в умовах відсутності реальних фінансових орієнтирів – затверджених на державному рівні прогнозних показників фінансування оборонної сфери.

Важливою особливістю розглянутого документа є синдром «інтуїтивного» – бездоказового планування, що склався в Міністерстві оборони (МО). До його симптомів належать, наприклад, «надто амбітні прогнозні фінансові показники» [44] або безперспективна структура оборонного бюджету на період 2011-2015 рр., де частка на утримання особового складу ЗС становить 75%, а на підготовку військ – лише 5%; або нічим не обґрунтована чисельність їх особового складу в 2015 р. 160 тис. осіб, а в 2025 р. – 150 тис. осіб, яка йде в розріз з ДП ЗС 2011.

Крім того, затвердження СОБ у «старому» форматі порушить умову його узгодженості з ВД. І не просто щодо черговості їх розроблення і затвердження. Але й щодо розбіжності трактувань викликів і загроз воєнної безпеки, відсутності спрямованості короткострокового оборонного планування на прикордонний конфлікт тощо.

I, нарешті, намічені в документі вихідні стратегічні орієнтири розходяться з декларованими намірами нового військового керівництва, що спираються на реальні можливості.

У цьому контексті досить характерною є радикальна відмінність у оцінках одного з критичних показників ЗС, наданих новим начальником Генерального штабу (ГШ): «Сьогодні ми маємо ЗС, які за чисельністю особового складу є одними з найбільших у Європі» [34] і колишнім директором Департаменту воєнної політики і стратегічного планування МО: «За кількістю військ ЗС України є найменш чисельними в Європі» (за відсотком до чисельності населення) [44].

2. Нові старі уроки. Передумови вирішення

Завершення терміну дії державної програми в такій критичній для держави сфері, як оборонна, тим більше коли її реалізація не забезпечила перехід об'єкта планування на більш високий рівень розвитку, поряд з підведенням підсумків безумовно передбачає аналіз допущених прорахунків, виявлення їх причин і роботу над помилками.

Тим більше, це має стосуватися ДП ЗС 2011. Програми, вихідною умовою якої визнано стан ЗСУ, який «внаслідок їх невідповідності економічним можливостям держави та вкрай обмеженого фінансування, продовжує погіршуватися та характеризуватися низьким рівнем готовності військ (сил) до виконання завдань за призначенням» [30]. Тобто стан незадовільний за базовим критерієм існування ЗС, як таких, і їхньої діяльності. Програми, розробленої за новою методологією програмно-цільового методу стратегічного планування по стандартах НАТО, «заходи якої ретельно прораховані і повністю забезпечені фінансовими та іншими ресурсами». Програми, що амбіційно декларує «тільки початок роботи зі створення сучасних, боєздатних ...» тощо, і в такий спосіб заперечує попередній досвід і

результати попередніх планів і програм, у тому числі СОБ з визначеним в ньому обрисом ЗС 2015 і механізмом його досягнення.

На жаль... розвитку об'єкта планування не відбулося. За численними оцінками політиків і військових експертів, результати виконання програми невтішні. З передбачених нею заходів повністю або частково виконано не більше 50%. Головне – через завершення термінів технічної придатності та невиконання амбіційних планів закупівлі нового і модернізації наявного озброєння не вдалося змінити динаміку падіння боєздатності ОВТ, істотно знизився рівень підготовки військ тощо [24].

Не відбулося, на думку експертів, і глибокого аналізу та виявлення справжніх причин, що обумовили невтішні результати реалізації ДП з боку МО. Хоча навряд чи слід розраховувати на глибокий аналіз проблем з того ж рівня, на якому вони виникли.

Такий аналіз, проведений незалежними військовими експертами з метою урахування досвіду найближчого минулого при підготовці нової програми, виявив наступні основні причини провалу ДП ЗС 2011 [24]: обмежене фінансове забезпечення (близько 75% від передбаченої суми); низька якість оборонного планування і волюнтаризм керівництва МО, які виразилися у непогодженості поставлених цілей і необхідних на те заходів з економічними можливостями держави, сумнівному оперативно-стратегічному обґрунтуванню заходів тощо; дефіцит уваги з боку керівництва держави; безвідповідальність на всіх рівнях: від прийняття рішень до їх виконання і контролю.

При цьому в основу доведення низки висновків покладено поглиблений аналіз професійних питань оборонного відомства.

Серед них найбільш акцентні – створення об'єднаного оперативного командування (ООК), з метою розділення органів військового управління на оперативно-стратегічному рівні за функціями оперативного і адміністративного управління. При цьому оперативне управління військами покладалося на ООК, а адміністративне – на командування видів ЗС.

Питання було докладно обставлене вагомістю постановки завдання, прорахованістю її вирішення та попередніми практичними результатами.

Важливість завдання підкреслювалася відставанням існуючої (п'ятирівневої) системи управління (СУ), і насамперед стосовно ефективності управління міжвидовими об'єднаннями (угрупованнями) військ, яка є вимогою часу. Обґрунтуванням планованого рішення виступали результати НДР і навчань, аналіз європейського досвіду. Афішувалося, що «зміни в СУ ЗС ретельно прораховані і передбачають плановий і послідовний механізм їх здійснення» [7, 30].

З кінця 2005 р. ГШ розпочав формування нового органу військового управління. І, підводячи підсумки розвитку ЗС в 2006 р., МО вже звітувало про створення ООК і цілу низку супутніх йому заходів щодо перепідпорядкування армійських корпусів, уточнення функцій і завдань структурних підрозділів ГШ тощо.

ООК було укомплектоване за штатним розписом – майже двомастами спеціально підготовлених офіцерів. Було створено спеціальний пункт управління. Лише на розроблення комплексу розрахункових завдань для ООК виділена основна частина коштів з майже 170 млн грн., призначених на створення Єдиної автоматизованої СУ ЗС.

В 2007 р. готовність ООК до виконання покладених на нього завдань була підтверджена під час командно-штабних тренувань і навчань. В 2012 р. ООК мало перебрати на себе виконання всього переліку поставлених йому завдань.

Однак нова «філософія управління» не вписувалася в розуміння нового міністра оборони. І, незважаючи на ранг ДП і затвердження її Президентом, за рішенням міністра оборони ООК було просто розформоване.

Інший значущий пункт ДП був пов'язаний з переформуванням командування видів ЗС у штаби, на які у зв'язці з ООК покладалися функції адміністративного управління і які відповідали переважно за підготовку

підпорядкованих їм військ (сил). Однак таке переформатування «залишилося лише на сторінках ДП» [24, 7].

З урахуванням об'єктивної важливості ООК і відповідного досвіду європейських країн (і Росії) навряд чи варто очікувати на закриття цього питання.

Україна ще пам'ятає багаторічну чехарду з перебудовою видової структури ЗС. Коли з приходом кожного нового міністра оборони змінювалися погляди на об'єднання (роз'єднання) ВПС і сил ППО – з відповідними витратами коштів, часу тощо, які не можна вважати невинними. І це за наявності чинної на той час Концепції оборони і будівництва ЗС (1991 р.), яка передбачала три види військ... Небезпідставно тому західні експерти відзначали, що «у країні державна політика, програми і офіційні декларації часто мають невеликий вплив на реалії життя» [71].

І розглянутий контекст вже має сучасне продовження у вигляді «подальшого вдосконалення функціонування і управління сектором безпеки і оборони» (під тим же прицілом управління міжвидовими угрупованнями військ) [35]. У цьому новому напрямі «за результатами оборонного огляду і наукових досліджень» запропоновано інтегрувати штаби видів ЗСУ (віртуальних, за твердженням експертів – див. вище) у ГШ, що отримає у результаті статус об'єднаного органу стратегічного командування. А штаби видів ЗС при цьому (на відміну від передбачених ДП) «звільняються від адміністративних і господарських функцій».

За визнанням самих авторів ідеї (включаючи колишнього начальника ГШ – нового директора департаменту воєнної політики та стратегічного планування МО), така перебудова потребуватиме «вкрай виваженого підходу, проведення як наукових досліджень у сфері воєнного мистецтва, так і соціологічних досліджень...». А разом з «ретельним вивченням і плануванням надання оперативним командуванням (ОК) функцій органу управління міжвидовим об'єднанням військ (сил) і супутніми заходами – «значних фінансових ресурсів, матеріально-технічних засобів... і довгого часу» [35].

Таке «мистецтво» одержання різних і погано сумісних рішень одного й того ж завдання, які вимагають чергового циклу «ретельного вивчення тощо», а також значних фінансових ресурсів, дає вагомий привід для сумнівів у дійсності проведення таких досліджень та якості наукової бази оборонного відомства. За такої змінюваності організаційних рішень посилення на «недостатнє фінансування» оборонних програм втрачають сенс.

В узагальненні проведеного аналізу слід зазначити, що його результати, надані в професійному ракурсі, у черговий раз підтвердили неспроможність сформованої в МО системи оборонного планування. І разом з тим, за великим рахунком, не дали нічого принципово нового. Всі ці проблеми зі своїми причинно-наслідковими зв'язками широко відомі, щонайменше з 2000 р., і обговорені в експертному середовищі. Причому не лише в українському. Висвітлювалися ці питання і у щорічних посланнях Президента до Верховної Ради (2006-2008 рр.).

Уже з початку публічної дискусії з питань воєнної реформи були зроблені висновки про те, що, незважаючи на здійснені перетворення (у тому числі в межах останньої державної програми розвитку ЗС [33]), армія залишається уламком військової машини колишнього СРСР, що не відповідає ні реальним, ні потенційним загрозам, ні економічним можливостям держави. Стан ЗС оцінювався як глибоко кризовий і такий, що потребує рішучого і динамічного реформування. Адже система оборони була незадовільною за головним критерієм її оцінки – рівнем готовності військ (сил) до виконання покладених на них завдань.

В узагальненому переліку чинників кризового стану вже тоді виділялися:

- зайва структура і чисельність ЗС, обтяжливість їх для економіки держави;
- досягнення критичного рівня технічного стану основних ОВТ і неприйнятні тенденції його зниження;
- низька бойова готовність військових формувань;

– незбалансованість структури оборонного бюджету, за якої лівова частка витрачається на утримання особового складу.

До цього кола західні експерти додавали відсутність реалістичної програми реформування. А трохи пізніше – за результатами проведених реформ цей список поповнився дисбалансом, що сформувався у співвідношенні чисельності бойових частин і частин забезпечення, кадрового складу.

Доволі узгоджено головною причиною кризового стану оборонної сфери було прийнято дефіцит уваги до неї вищого політичного керівництва держави, що прямо проявилось у низькій ефективності системи державного управління (СДУ) і наданні МО та іншим силовим структурам карт-бланша у вирішенні питань відомчого реформування. Іншим проявом такої «байдужості» стала відсутність належного контролю оборонного відомства, насамперед незалежними інститутами громадянського суспільства.

Природним наслідком такої політики визнана відсутність належного обґрунтування необхідного бойового потенціалу армії і його базового компонента – структури основних озброєнь, пріоритетів її розвитку, чисельності особового складу. Звідси низька якість розроблювальних програмних документів, волюнтаризм у їх коригуванні та виконанні.

Військовим керівництвом основною причиною кризи оборонної сфери традиційно визначалося недостатнє фінансування. Але таким воно виглядало лише у співвідношенні з «нормативними потребами», які не були належним чином обґрунтовані. Їх повноцінне фінансування могло спустошити скарбницю навіть економічно розвиненої держави [45].

З іншого боку, у цьому ж контексті мали місце чинники фінансових порушень і корупції в оборонному відомстві. А західні експерти прямо підкреслювали, що збільшення фінансування саме по собі не вирішить проблему реформування – необхідні тверда політична воля і послідовність політики воєнно-політичного керівництва держави.

Серед рекомендованих шляхів розв'язання сформованих проблем ключове місце займало підвищення ефективності СДУ, у тому числі за допомогою організації в ній підсистеми незалежного цивільного контролю, встановлення чіткої системи періодичної звітності та персональної відповідальності посадових осіб держави за якість і виконання ухвалених рішень у сфері оборони.

Забезпеченням того мало служити наукове обґрунтування необхідної структури основних озброєнь і пріоритетів її розвитку, чисельності особового складу – у відповідності до реальних і потенційних воєнних загроз і економічних можливостей держави; підвищення ефективності і відповідальності власне військового управління за рахунок обґрунтованості прийнятих рішень і послідовності та незмінності курсу реформ, незалежно від змін вищого військового керівництва.

Одним з ключових рішень, орієнтованих на подолання кризової ситуації, пропонувалося усунення дисбалансу оборонного бюджету з рішучим скороченням видатків на утримання особового складу і перерозподілом коштів на користь розвитку ОВТ. В умовах реальних економічних можливостей держави практична реалізація такого рішення пов'язувалася зі скороченням структури армії та чисельності особового складу.

У проведеній ретроспективі, незважаючи на пряме кореспондування кризи з можливістю втрати обороноздатності, адекватної реакції з боку воєнно-політичного керівництва держави не було ні відразу, ні згодом. Більше того, переважна більшість проблем оборонної сфери лише накопичувалася з роками і набувала масштабності.

Варто зауважити, що в першому СОБ (2004 р.) базовим напрямом фінансового забезпечення розвитку ЗС визнане рішуче скорочення бойового і чисельного складу ЗС. За таких умов у межах прогнозних видатків на потреби оборони вже в 2007 р. планувався вихід на раціональну (згідно зі світовою практикою) структуру оборонного бюджету, де частка статті на утримання особового складу мала становити 51%, а на розвиток озброєнь – 28%.

Уже в цьому плані декларована у ДП ЗС 2011 орієнтація на СОБ (тобто в самій постановці завдання) виявилася неспроможною. Тому що вже на наступний рік після прийняття СОБ закладені в ньому погляди на розвиток оборонної сфери та шляхи її перетворення, по суті, були визнані недостатньо обґрунтованими та відхилені [45]. Та ж чисельність ЗС в 2011 р. за СОБ мала становити близько 100 тис. осіб, а за програмою стала 143 тис. Більше того, під час реалізації програми було прийнято нічим не виправдане рішення про збільшення і цієї цифри. (При цьому ніхто не потурбувався про коригування ДП. Це стосується й інших волюнтаристичних рішень військового керівництва).

Основні причини кризи, що не були усунені, обумовили вже у другій половині першого року виконання ДП уповільнення процесу реформування, локальний характер досягнень, а на деяких напрямках і певний регрес [38]. Незважаючи на певні успіхи і подання у звітних документах МО [8] якості підготовки військ (сил) як достатньої, відповідні плани не були виконані у повному обсязі. А інтегральний показник стану оборонної сфери – готовність ЗС до виконання поставлених перед ними завдань Президент України (на засіданні РНБОУ 15.12.2006) визнав незадовільним. Однак реальних заходів впливу на ситуацію не відбулося.

А далі – тільки гірше. За оцінкою чинного Президента України, подальша деградація армії та дарма витрачені ресурси держави стали результатом «непрофесійних дій тих, хто звик до пустих гасел» [54].

Все це в черговий раз і у вже звичній тональності беспорядності пролунало і на останніх парламентських слуханнях (23.05.2012 р.) «Стан і перспективи Воєнної організації й сектора безпеки України». Знов у оцінці стану ЗС відзначалася лише умовна готовність їх до виконання покладених на них Конституцією завдань; нездатність держави забезпечувати їх ефективне функціонування в рамках наявної структури і чисельності. Знову пролунало, що слово «реформування» у суспільній свідомості небезпідставно ототожнюється з масштабною корупцією та свавіллям [46]. І за оцінками

Центра Разумкова, сама керуюча влада сприймається 85% громадян країни як головне джерело загроз національній безпеці.

Але, очевидно, на цих парламентських слуханнях намітився певний перелом у свідомості вищого військового керівництва щодо трактування проблем і дійсних причин кризи армії, а отже, можливих реальних шляхів виходу з ситуації, яка складалася десятиліттями. Підставою для такого висновку став виступ нового (з початку 2012 р.) начальника Генерального штабу ЗСУ, який був достатньо нетрадиційним за сміливістю визнання помилок військового управління та справедливістю його критики. «Не можна не погодитися із загальновідомими критичними і надкритичними висновками та зауваженнями переважно більшої частини політиків, вчених, експертів і журналістів, які займаються дослідженням і аналізом стану вітчизняної армії» [34, 33]. У тому ж дусі було представлено професійний аналіз стану армії – з оперуванням конкретними фактами і цифрами, вибудовуванням реальних причинно-наслідкових зв'язків, з найменуванням речей своїми іменами (наприклад, «...оптимізація (читай – скорочення»). А головне – з акцентом на власні можливості: «принциповою відмінністю запропонованої реформи від попередніх є опора на реальні можливості держави... Ми не просимо великих обсягів фінансування, а розраховуємо, насамперед, на власні можливості і ефективний ресурсний менеджмент».

На думку нового головнокомандувача ЗС, ключовий чинник кризи ЗС криється, по-перше, в їх низькій готовності до негайного і адекватного реагування на сучасні, записані у новій ВД, загрози. Тому що українське військо і на сьогоднішній день залишається уламком радянської армії, призначеної для великомасштабних війн. Війн, що вимагають довгого мобілізаційного розгортання і масштабного ресурсного забезпечення. Утримання такого війська переважно в скороченому складі (з укомплектованістю до 10-50% від штатів воєнного часу) призвело в тому числі до значної диспропорції процентного співвідношення старших і молодших офіцерів, де частка перших доходила до 51%. У той час як, наприклад, у Росії і

Польщі вона становить близько 35%. В умовах низької мотивації військової служби це обумовило некомплект первинних офіцерських посад, а з тим неможливість проведення повноцінної бойової підготовки. У таких умовах зросло ціле покоління офіцерів, яке залишилося без належної командирської підготовки, тобто з низьким рівнем професійної підготовки.

По-друге, низьку якість бойової підготовки і боєздатності ЗС у цілому визначав незадовільний стан технічного оснащення армії, де значна частина ОВТ вимагала оновлення і модернізації.

По-третє, відсутність належного матеріально-технічного оснащення ЗС призвело до скорочення переважно бойових частин, і насамперед їхнього особового складу. У результаті такої «оптимізації» перекис у бік чисельності органів управління і забезпечення досяг 57% і майже вдвічі перевищив розумні норми.

При скороченні бойового ядра армії система управління колись 500 тисячним військом, завдання вдосконалення якої було «ретельно прораховане і передбачало плановий і послідовний механізм здійснення змін» [7], що перманентно було присутнім в планах МО і щодо удосконалення якої (з «освоєнням відповідних коштів») воно щорічно звітувало у своїх білих книгах, залишилася практично незмінною. Хоча масштабні навчання, що проводилися, виявляли серйозні проблеми у взаємодії військ [34].

В умовах, що склалися, понад 80% оборонного бюджету йде на утримання особового складу, тобто банально проїдається. Але попри все те ці кошти не покривають нормативні потреби армії. Тобто Україна намагається утримувати фактично «паперові» ЗС – за чисельністю одні з найбільших у Європі, а за всіма іншими параметрами вони на порядок поступаються арміям сусідніх держав.

Об'єктивна необхідність радикальної воєнної реформи в умовах сучасних способів ведення збройної боротьби та уроків трансформації ЗС провідних держав привели нове військове керівництво до концептуального рішення –

відмови від чисельно громіздких ЗС мобілізаційного типу. (Подібне рішення кілька років назад прийняла РФ).

Разом з тим сумний досвід попереднього реформування українського війська та його загрозливий теперішній стан гранично звужують діапазон можливих помилок. Ситуація вимагає не лише «ретельно зважених», але й успішно апробованих на практиці рішень. І в цьому плані для України може бути досить корисним досвід вирішення такого завдання в цілому та схожих проблем, які є його складовими, у сусідній Росії.

Схожість визначається, насамперед, єдиним генезисом української і російської армій та відповідних чинників кризи: низька боєздатність, незадовільний стан основних ОВТ і вітчизняного оборонно-промислового комплексу (ОПК), дисбаланс оборонного бюджету (не на користь інноваційного розвитку) і кадрового складу тощо.

Росії вдалося переломити підходи і стереотипи, що формувалися десятиліттями, підвищити ефективність прийнятих рішень і почати реалізовувати безпрецедентні програми розвитку ОВТ і модернізації ОПК. І армія за останні роки перетворилася радикально [31]. Це визнано і новим військовим керівництвом України [33].

3. Аналіз сучасного досвіду реформування оборонної сфери

3.1. Досвід Росії у побудові сучасної системи оборонного планування

Передумови нової реформи. Стурбованість незадовільним станом воєнної організації (ВО), насамперед її ядра –ЗС і, відповідно, заклики до необхідності їх реформування простежувались у висловленнях військово-політичного керівництва РФ протягом майже всього пострадянського періоду. Разом з тим у 2000 р. під час підведення підсумків десятирічного періоду реформування на засіданні Ради безпеки президент Путін заявив, що «плани воєнної реформи в останні 10 років не виконувалися». Практично ту ж думку в 2009 р. повторив новий міністр оборони Росії [58].

Ще в 2008 р. ЗС Росії являли собою уламок радянської армії, яка призначалася, насамперед, для ведення широкомасштабних війн. Вони мали в основному з'єднання і частини скороченого складу з вкрай низькою боєздатністю, розгортання яких за штатом воєнного часу потребувало майже року. У бойовому складі сухопутних військ було лише 17% з'єднань і частин постійної готовності, у ВПС – 7%, а в зенітно-ракетних військах – жодної. В цілому армія не мала жодної військової частини, здатної негайно розпочати виконання бойових завдань (ситуація дуже близька до нинішньої української) [29].

По суті, була припинена бойова підготовка військ, а ціле покоління офіцерів, яке не мало у підпорядкуванні особового складу, стало професійно непридатним [59].

Наявні в ЗС РФ озброєння і військова техніка, які дозволяли розгорнути чотиримільйонну армію, на 90% були несправними. Рівень оснащення сучасним озброєнням становив лише 10%.

Статути, настанови і керівництва не відповідали сучасному характеру збройної боротьби, були орієнтовані на застарілі форми і способи застосування військ. Їх переробкою ніхто не займався.

Справжній стан ЗС оголив військовий конфлікт на Кавказі. Він підштовхнув керівництво країни до визнання стану армії загальнонаціональною проблемою і необхідності її докорінної трансформації.

Основні чинники впливу. З широко розповсюдженого й доволі усталеного погляду, основною причиною кризового стану оборонної сфери визнавалося систематичне недофінансування ВО. Разом з тим, деякі військові експерти відкрито визнавали це лише зовнішнім проявом істинної причини. Суть останньої полягала в тому, що в умовах довготривалої складної економічної ситуації у держави не вистачало ресурсів для підтримки такої структури ВО, яка визнавалася необхідною для забезпечення обороноздатності країни.

Про об'єктивність такого висновку свідчили і статистичні дані – порівняння деяких військових, демографічних і макроекономічних показників цього періоду. У відповідності з ними, внаслідок скорочення обсягу ВВП реальні воєнні витрати РФ за період з 1992 р. по 1998 р. зменшилися практично вчетверо [64]. За таких умов частка Росії у світовому ВВП дорівнювала 1,96%, її воєнні витрати становили 4% від загальносвітових, а чисельність ЗС – 5,4% від сумарної чисельності ЗС всіх країн світу. Тобто за відносно низького рівня економічного розвитку Росія мала непропорційно великі воєнні витрати, які в той же час не задовольняли потреб належного забезпечення наявної структури ВО.

У такій ситуації збереження численної ВО призводило до того, що лівова частка бюджетних коштів, виділених на забезпечення оборони держави, спрямовувалася на утримання особового складу (матеріальне забезпечення, заробітна плата, закупівля продовольства тощо). Інші статті, у тому числі розроблення й закупівля ОВТ, підтримання їх у боєздатному стані, бойова підготовка тощо, фінансувалися за залишковим принципом. У підсумку, як зазначалося в рішенні Ради безпеки РФ (від 28.06.2005 р.), керівництво ЗС опинялося в ситуації катастрофічної за масштабами різниці між реальними потребами на оборону та ресурсами, що виділялися на її забезпечення. Спроби скроїти «тришкин каптан» призвели до того, що в армії не стало ні сучасного озброєння в необхідній кількості, ні підготовлених фахівців, здатних його ефективно застосовувати, ні належної системи управління, ні наукових розробок, які переконливо обґрунтовують що і як треба робити у ситуації, що склалася, ні кадрів, необхідних для вирішення цих проблем.

Але головна небезпека ситуації полягала в тому, що з точки зору технічного оснащення ВО фактично наближалася до критичної позначки: мінімальний залишковий технічний ресурс значної частки основних ОВТ обумовлював необхідність у недалекому майбутньому зняття їх з експлуатації. А компенсація цих втрат вимагала величезних ресурсів, погано сумісних з посткризовим періодом економіки держави. Ситуацію загострювали орієнтація

оборонної промисловості на застарілі види ОВТ і відсутність можливості Росії самостійно розробляти та виробляти їх необхідну номенклатуру [63].

Окремий негативний аспект цієї ситуації становила система розподілу бюджетних коштів за запитами кожного силового міністерства й відомства, не погодженими належним чином з цілями розвитку ВО в цілому. При цьому кожна силова структура незалежно від інших розвивала власні сили і засоби в межах виділеного ліміту ресурсів. У результаті чого повноцінно не розвивався жоден компонент ВО, а без того обмежені ресурси витрачалися неефективно. В остаточному підсумку деградувала вся ВО.

У причинному зв'язку сформованого стану ВО особливе місце виділялося системі середньо- й довгострокового планування воєнної безпеки, визнаної академічною воєнною наукою «запущеною» [17].

Перший офіційний Задум будівництва і розвитку ЗС був затверджений Президентом РФ в 1997 р. На його основі були розроблені Основи (Концепція) державної політики РФ з військового будівництва до 2005 р. (у подальшому – до 2010 р.), Концепція будівництва ЗС РФ на період до 2005 р., План будівництва і розвитку ЗС РФ на 2001-2005 рр. [18].

У 1999 р. Державна дума прийняла федеральний закон «Про воєнну реформу в РФ». Але президент Єльцин Б.Н. відхилив цей закон через необґрунтованість і декларативність його основних положень.

Чергова спроба законодавчого врегулювання процесу реформування ЗС була розпочата в 2002 р., коли до Держдуми був внесений законопроект «Про реформу ЗС РФ, інших військ, військових формувань і органів». Однак через низку недоліків, насамперед відсутності пропозицій з реформування «інших військ», законопроект так і не був прийнятий.

Останнім часом військово будівництво в Росії здійснювалося відповідно до названих концептуальних документів довгострокового планування. Крім того, Міністерством оборони розроблено: Концепцію будівництва ЗС РФ на період до 2021 року, Тимчасовий посібник з планування будівництва ЗС РФ, замисел будівництва і розвитку ЗС РФ на період до 2016 року. Однак при всій

важливості основних положень цих документів, вони поки що не становлять цілісної системи законодавчого забезпечення будівництва ЗС та інших військових формувань [18].

Практика військового будівництва підтверджувала, що існуюча система планування насамперед не відповідає вимогам раціональної витрати державних ресурсів, що виділяються, з точки зору ефективності виконання ЗС покладених на них завдань.

Однією з основних причин цього висувалася недосконалість організації процесу прийняття рішень на стадії узгодження цілей планування, необхідних для їх реалізації військових потреб і ресурсного забезпечення. Вона проявлялася передусім у зміні цільових настанов рішень, що приймалися, для досягнення між всіма зацікавленими сторонами необхідного компромісу, який забезпечував їх проходження. У такій ситуації критерієм вибору кращих варіантів рішень фактично ставала не воєнно-стратегічна ефективність (як шлях досягнення поставлених цілей у забезпеченні воєнної безпеки держави), а практична можливість досягнення такого компромісу між центральними органами воєнного управління, Мінекономрозвитку, Мінфіном, ОПК.

А первісно поставлені цілі планування будівництва ЗС у результаті багаторазових ревізій і врахування різновекторних позицій, навіть якщо і залишалися формально незмінними, переставали відповідати змісту заходів, означених у проектних документах планування. Сформулювати ж реальні цілі у належному форматі, як правило, не було можливості [6].

У 2009 р. президент затвердив Основи стратегічного планування в РФ. У межах опрацювання нових підходів до стратегічного планування була розроблена і в тому ж році прийнята Стратегія національної безпеки РФ до 2020 року, а в 2010 р. – Воєнна доктрина (ВД) Російської Федерації.

Постановка завдання. Визнання вищого військово-політичного керівництва держави необхідності докорінної реорганізації армії супроводжувалося визнанням неодмінності швидких і рішучих дій у відповідності до обраних рішень щодо її «нового вигляду».

14 жовтня 2008 р. міністр оборони на колегії міністерства презентував документ «Перспективний вигляд ЗС РФ і першочергові заходи для його формування на 2009-2020 роки», затверджений Верховним головнокомандувачем [20].

За базові настанови поставленого завдання було прийнято [29]:

– орієнтація на реальне фінансування (стан економіки) і реальні демографічні показники (проголошена президентом на згаданому вище засіданні Ради безпеки РФ: «наші плани можуть залишатися лише планами, якщо не будуть відповідати реальному потенціалу і темпам розвитку економіки в країні. Тому політика воєнного будівництва має бути абсолютно ув'язана з програмами соціально-економічного розвитку Росії»);

– чисельність військовослужбовців – 1 млн осіб (визнання, що армія може бути такої чисельності, наскільки забезпечується фінансуванням);

– здійснення запланованих заходів за рахунок власних ресурсів МО.

Як основні завдання виходу на перспективний обрис ЗС президентом РФ визначено:

1) переведення всіх з'єднань і військових частин у категорію постійної готовності, їх 100% укомплектованість за штатами воєнного часу;

2) переоснащення ЗС сучасним ОВТ;

3) формування нового офіцера і сержанта;

4) переробка програмно-статутних документів з навчання, підготовки та ведення бойових дій, а також керівних документів забезпечення повсякденної діяльності військ (в [60] – підвищення ефективності системи управління ЗС);

5) забезпечення військовослужбовців гідним грошовим утриманням, житлом, вирішення всього комплексу соціальних проблем.

Аналіз цих завдань показує, що нічого принципового, що кардинально змінює воєнну політику держави, вони не містили. Більше того, вони досить чітко уклалися в пріоритети реформування ЗС, визначені ще в 2003 р. в «Актуальних завданнях розвитку ЗС РФ» [1].

Предметом запеклих суперечок фахівців і політиків, а також розколу російської суспільної думки в цьому питанні став обраний спосіб переходу на «новий обрис ЗС» і можливі наслідки воєнної реформи. А способом обрана оптимізація їх організаційно-штатної структури за допомогою скорочення кількості з'єднань і частин у видах і родах військ (ліквідація дивізійної структури), скорочення чисельності офіцерського складу (зі збільшенням частки молодших офіцерів), ліквідація інституту прапорщиків/мічманів (140 тис. військовослужбовців) і створення інституту професійних сержантів. При цьому більшу частину фінансових ресурсів, необхідних для реалізації намічених планів, передбачалося отримати за рахунок здійснення скорочень. (Тут доречно згадати офіційні заяви військового керівництва ЗС України про те, що скорочення... потребує значно більшого фінансування, ніж утримання наявної структури.)

Зокрема, передбачалося скорочення кількості з'єднань і частин у сухопутних військах в 11 разів, у ВПС – у 1,8 разу, у ВМФ – вдвічі. Кількість полігонів – втричі. Офіцерський корпус планувалося скоротити з 355 до 150 тис. чоловік.

За планом міністра оборони, цю роботу належало завершити до 2012 р.

На початку другого етапу реформування президентом (05.03.2010 р.) було поставлене завдання щорічного відновлення ОВТ в середньому на 10%. При цьому частка сучасного озброєння в 2016 р. має досягти 30% (збільшитися приблизно втричі), а до 2020 р. – до 70% [59]. За новою державною програмою озброєнь на 2011-2020 рр. планується витратити на озброєння 13 трлн рублів.

Разом з тим з самого початку здоровий глузд планування будівництва ЗС у межах реального фінансування залишав за собою ряд непростих питань і протиріч [14].

Нормативно-правовий аспект. Загалом, в офіційній постановці завдання будівництва ВО орієнтація на реальне фінансування не нова. Так, у ВД РФ 2000 р. головною метою розвитку ВО держави визначене «забезпечення гарантованого захисту національних інтересів і воєнної безпеки РФ та її

союзників», основним завданням ЗС – розгром «військ (сил) агресора... за будь-якого варіанту розв'язання й ведення війн...». А до основних напрямів розвитку ВО віднесене «приведення структури, складу і чисельності компонентів ВО у відповідність із завданнями забезпечення воєнної безпеки з урахуванням економічних можливостей країни».

У цьому контексті звертає на себе увагу суперечливість записаних вимог: з одного боку гарантована воєнна безпека за будь-якого варіанту війни, з іншого боку – економічні можливості держави. Тим контрастніше це протиріччя виглядало у сформованих на час розроблення згаданої ВД економічних умовах, де примат військових потреб у цій зв'язці був просто недосяжний. Зокрема, проведені в цей період розрахунки показали, що при технічному оснащенні ЗС і соціальному забезпеченні військовослужбовців, які відповідають рівню провідних європейських держав, і виділенні на оборону до 2,5% ВВП (рівень фінансування 2000 р.), їхня чисельність може становити лише 300-400 осіб. І навіть якщо припустити зростання ВВП в межах 3% на рік, то до кінця наступного десятиліття чисельність таких ЗС може зрости лише на 35-40% [63].

Можна також зазначити, що цю непогодженість підсилювали ще й нестиківки воєнно-економічних засад ВД, в якій своєчасне та у повному обсязі фінансове забезпечення завдань ВО віднесене як до основних завдань, так і до пріоритетних, але з уточненням (у дужках) «у межах наявних ресурсів держави».

Втілення нових настанов у плануванні будівництва ВО (ЗС) у новій ВД РФ 2010 року виразилося в більш обережній (коректній) постановці основних завдань їх розвитку: «приведення структури, складу і чисельності компонентів ВО у відповідність з завданнями... з урахуванням виділення на ці цілі достатньої кількості фінансових, матеріальних та інших ресурсів. Планована кількість ресурсів відображується в документах планування довгострокового соціально-економічного розвитку РФ». Для ЗС та інших військ – «у відповідності до прогнозованих воєнних загроз..., а також соціально-економічних... умов та можливостей РФ». Хоча і тут приземленість

поставлених завдань порушує згадана «достатність» кількості ресурсів. А також беззаперечне формулювання завдань ЗС у воєнний час – відбиття агресії..., нанесення поразки військам (силам) агресора». (Та ж непогодженість має місце і у розділі Воєнно-економічного забезпечення оборони).

Формально новий підхід вільний від зазначених протиріч. Але проблемною залишається його аргументація з погляду основного принципу державної політики – забезпечення безпеки держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, сформульованого в конституції РФ, і у відповідності з яким Воєнною доктриною РФ і законом «Про оборону» на ЗС покладені завдання забезпечення воєнної безпеки, відбиття збройного нападу на РФ (та її союзників), збройного захисту цілісності та недоторканності території тощо. У реальних умовах ці вимоги закамуються відсутністю в основних документах військового будівництва критеріїв оцінки, за якими можна судити про ступінь відповідності ЗС висунутим до них вимогам та їх призначенню.

І разом з тим ресурсне забезпечення поставлених завдань у новому підході ніяк не гарантоване [14].

Методологічний аспект. За визнанням військових фахівців, домінуюча настанова системи оборонного планування на реальні економічні можливості держави безумовно не передбачала лінійного розв'язання у вигляді механічного скорочення оборонних структур. Економічне обмеження швидше обумовлювало необхідність підвищення ступеня обґрунтованості прийнятих рішень, а незадовільний стан ВО, який свідчив про те, що найближчим часом низка її компонентів не зможе відповідати своєму призначенню, висувало особливі вимоги до ефективності управління воєнним будівництвом і чіткості виконання прийнятих рішень.

У цих умовах, на думку військової науки, необхідним вбачалося вирішення трьох ключових завдань [63].

1. *Коректне визначення цілей військового будівництва.* Оскільки обґрунтований у відповідності з реальною воєнною загрозою обрис ЗС на розрахунковий період вбачається недосяжним, метою військового будівництва

має бути побудова в межах фінансового забезпечення якогось фундаменту, на якому з часом і розширенням рамок фінансування будуватиметься оборонна структура держави, здатна забезпечити вирішення поставлених перед нею завдань.

З урахуванням нових доктринальних настанов (ВД 2010) будівництво такого фундаменту повинне здійснюватися в межах завдання «вибору оптимальних напрямів будівництва і розвитку ЗС та інших військ...».

Вирішення такого завдання, однак, не вписується в класичні канони, які передбачають, що ЗС та інші силові структури мають, з одного боку, забезпечувати оборону держави, а з іншого боку – бути мінімально обтяжливими для її економіки. Деяка суперечливість таких вимог обумовлює необхідність розв'язання класичної задачі оптимізації військових потреб з компромісним вирішенням протиріч, що виникають. Тоді завдання оборонного будівництва ставиться як приведення обрису ЗС у відповідність з параметрами їх необхідного стану, отриманими в результаті розв'язання оптимізаційної задачі, виходячи з воєнної загрози (імовірного супротивника) і поставлених перед ЗС завдань. Такий обрис, по суті, визначає мету їх будівництва, а критерієм ефективності планованого стану є здатність ЗС до виконання поставлених завдань. У підході ж від заданого фінансування відсутні вихідні дані у вигляді планованих параметрів ЗС, а з тим і критерій ефективності ухвалених рішень. Відповідно підмінюється глобальна мета оборонного будівництва. Разом з цим розмиваються і напрями будівництва ЗС як такі. Як зазначають експерти, тому ж сприяє і відсутність в основних документах воєнного будівництва: Воєнній доктрині, Концепції національної безпеки РФ визначення супротивника, а також масштабу можливого воєнного конфлікту.

Дослідники зазначають й інші закономірності та особливості завдань визначення необхідної оборонної структури. У першу чергу, пов'язані з наявністю в їхніх умовах значної кількості невизначеностей [25].

Відома закономірність полягає в тому, що чим більш рухливими та невизначеними є вихідні дані, тим більш невизначеним буде і шукане рішення.

У практиці обґрунтування потрібної оборонної структури невизначеність оперативно-стратегічних вихідних даних, особливо за підвищеної обачливості (для «гарантованого захисту»), часто призводить до рішень, що не вкладаються в рамки розумного ресурсного забезпечення. Що обумовлює необхідність переходу до «зворотної» задачі – обґрунтування обрису ЗС, виходячи з заданого рівня асигнувань. (У цій ситуації, очевидно, криється краща практична опора рекомендації щодо необхідності підвищення рівня обґрунтованості прийнятих рішень). Тільки результат вирішення такого завдання, по суті, являє собою «кращий» варіант, але із сукупності незадовільних, які не відповідають загальним вимогам ефективності шуканої системи навіть у віддаленій перспективі. Використання в цьому випадку окремих показників ефективності «проміжної» системи, що пропонуються деякими експертами, наприклад, максимуму оснащеності військ сучасними ОВТ, не зовсім переконливе, і до того ж вбачається проблематичним [25].

Інша закономірність полягає в тому, що чим більше обґрунтованих граничних умов, що звужують область визначення задачі, тим точнішим буде шуканий результат. У класі задач, що розглядаються, такими обмеженнями можуть служити обґрунтований базовий сценарій застосування ЗС, більш жорстке (відповідальне) визначення прогнозованого оборонного бюджету, реальні можливості ОПК тощо. Це може бути також щільніше використання вже відомих та нових доктринальних принципів, які розкривають логіку воєнного будівництва. Тій же меті в підході від фактичних ресурсів має служити паралельне розв'язання «прямої» оптимізаційної задачі [25]. Цей варіант дасть певну основу для оцінки об'єктивних обмежень ефективності ЗС, і насамперед стосовно ймовірного супротивника, орієнтири для обґрунтування напрямів оборонного будівництва.

2. *Максимальна координація діяльності всіх складових ВО та інших суб'єктів воєнної безпеки (МЗС, Росвооруженіє тощо).* Така координація здатна підвищити ефективність будівництва оборони без істотних додаткових ресурсів.

Треба, однак, зауважити, що «удосконалення стратегічного планування на принципі єдності застосування ЗС та інших військ», намічене ще у ВД 2000 р. Уже тоді в дискусії про воєнну реформу лунала думка, що порушення принципу системності та обмеження перетворень лише реформою ЗС, призведе до ще гірших наслідків, ніж якби їх не здійснювали зовсім [16].

В сучасній ВД «удосконалення взаємодії між видами ЗС, родами військ (сил) та іншими військами» виділене як необхідна умова будівництва і розвитку ЗС та інших військ. А до основних завдань воєнного будівництва віднесене визначення їх погоджених цілей, функцій і заходів розвитку, а також розвитку відповідної науково-технічної й виробничо-технологічної бази.

3. *Максимальна ефективність використання виділених на потреби оборони ресурсів.* Діапазон можливих заходів вирішення цього завдання досить широкий. Крім вибору оптимальних напрямів будівництва і розвитку ВО, а також оптимізації витрат на оборону, він включає раціональну витрату фінансових і матеріальних ресурсів, що виділяються на забезпечення ВО, інтеграцію планів будівництва військ всіх міністерств і відомств у рамках єдиної програми, запровадження в них вартісного обліку тощо [63].

Необхідно зазначити, що всі згадані напрями, незважаючи на деяку невідповідність трактування, цілком уклалися у формат відомої системи програмно-цільового планування (ПЦП) і системи «планування – програмування – бюджет» (ППБ).

Офіційне визнання ці положення отримали в «Положенні про програмно-цільове планування військово-технічного забезпечення оборони і безпеки Російської Федерації», а також у контексті основних завдань воєнного планування нової ВД Росії.

Крім зазначених вище, до кола основних завдань воєнного планування доктриною віднесено:

– досягнення відповідності ресурсного забезпечення ЗС та інших військ завданням їх будівництва, розвитку і застосування;

- врахування результатів виконання планів (програм) будівництва і розвитку компонентів ВО;
- організація контролю виконання планів (програм) будівництва і розвитку ЗС та інших військ;
- своєчасне коригування документів воєнного планування.

Слід водночас зазначити, що визнання дієвості методу ПЦП і необхідності використання його як основного механізму підвищення ефективності будівництва ЗС не відкривало нової сторінки в системі оборонного планування РФ. У тому ж міністерстві оборони РФ вже з кінця 1960-х – початку 1970-х років положення ПЦП використовувалися при формуванні програм озброєнь, було створено необхідний науковий заділ, були фахівці з цих питань [63, 12]. Однак придбання досвіду використання нової методології у цій сфері зовсім не створювало можливості його прямого перенесення до процесу планування будівництва ЗС. Чимало дослідників зауважували, що програмно-цільовий метод не є універсальним, тобто процедури та алгоритми його практичного втілення не можуть бути сформульовані й визначені таким чином, щоб бути віднесеними до будь-якої проблеми [15, 12].

Цим, зокрема, пояснюється розбіжність трактувань основних елементів методології ПЦП. В [12] такий ланцюжок дій представлений послідовністю «цілі програми – шляхи їх досягнення – засоби, необхідні для реалізації шляхів – виконання і контроль ефективного використання фінансових ресурсів. В [63], наприклад, перше положення передбачає необхідність системного подання ЗС, а також формулювання критеріїв доцільності і достатності воєнних програм. Друге (що стосується засобів) – одночасного розгляду напрямів розвитку ЗС і оборонного бюджету. Третє – довгострокового планування. У [6] до переліку п'яти основних кроків віднесено: визначення мети, ідентифікація можливих альтернатив її досягнення, порівняння альтернатив, вибір рішення, повернення на вихідну позицію і перевизначення проблемної ситуації.

Водночас загальні рекомендації і методологія управління вирішенням проблем, які є вираженням програмно-цільового методу, можуть становити

основу для розв'язання конкретної проблеми з урахуванням її специфічних особливостей [12]. До таких важливих рекомендацій належать: інтеграція розрізнених планів і програм військового будівництва різного масштабу й рівня в цілісну систему управління ним, з об'єднанням у єдиний процес процедур постановки цілей і розподілу відповідних їм ресурсів, ув'язування термінів виконання і відповідних заходів; орієнтація на мікроекономічну методологію з використанням ефективності як вищої цінності прийнятих рішень; використання наукового апарату системного аналізу і науково-аналітичних методів обґрунтування рішень.

До цієї ж групи належить і положення щодо постановки кінцевої мети, що не може бути визначена в результаті якогось раціонального процесу вирішення проблеми, а має задаватися ззовні [6]. Це впливає з теореми Геделя про неповноту формальних систем [62, 50]. За цією теоремою, у рамках деякої формальної системи неможливо вивести всі істинні твердження, які стосуються об'єктів, що описуються засобами цієї системи. Необхідна інша, більш широка система, у межах якої формуються принципові положення для систем нижчого рівня. Іншими словами – зовнішнє доповнення. Принцип зовнішнього доповнення є фундаментальною ідеєю теорії систем. У випадку проблеми, що розглядається, зовнішнє доповнення забезпечує узгодження мети будівництва ВО з цілями воєнного і державного будівництва. А роль зовнішнього доповнення мають відігравати органи державної влади.

Деякі результати. Вже на початку 2010 р. президент РФ оголосив, що з завершенням першого етапу реформи перше поставлене завдання в основному виконане: ЗС приведені до штатної чисельності військовослужбовців в 1 млн осіб, створена організаційна основа сучасних ЗС, де всі з'єднання і військові частини переведені в категорію постійної готовності та укомплектовані на 100% (норматив їхнього підйому за тривогию – 1 година) [29]. Міністр оборони перед телекамерами доповів президентові, що рівень боєздатності ЗС виріс втричі [41]. Паралельно завершується формування військ повітряно-космічної оборони.

Якість вирішення завдання підвищення ефективності системи управління ЗС – один з найбільш дієвих способів посилення їх бойових можливостей – оцінити доволі складно. У тому числі через перманентну трансформацію цієї системи. Разом з тим, за визнанням начальника генерального штабу ЗС РФ, прийняті раніше підходи до створення системи управління ЗС виявилися помилковими (внаслідок неадекватних висновків щодо досвіду сучасних війн). Тому в ЗС розпочали створення нової перспективної системи управління, яка дозволяє бачити всю обстановку, відслідковувати і аналізувати її в реальному масштабі часу, здійснювати аналіз дієвості ухвалених рішень і контроль їх виконання.

Створено нову структуру управління: об'єднане стратегічне командування – оперативне командування – бригада. Структура, склад і чисельність центральних органів військового управління приведені у відповідність з покладеними на них завданнями. Їх чисельність разом з структурами забезпечення скоротилася вчетверо [29].

Щодо офіцерського корпусу. На 01.01.2009 р. його чисельність становила близько 355 тис. осіб, що складає приблизно 34% від загальної чисельності військовослужбовців. Сьогодні – близько 15%. Проте передбачено, що в перспективі – з надходженням в армію сучасних ОВТ чисельність офіцерського складу збільшиться до 22%.

Значне підвищення грошового утримання та інші заходи дозволили запровадити багаторівневу систему жорсткого відбору кандидатів на контрактну службу.

У межах завдання перегляду системи статутів, напрямів, керівництв, підпорядкованого забезпеченню постійної готовності військ до виконання поставлених завдань та обмеження діяльності командного складу лише бойовою і оперативною підготовкою, створена єдина система матеріально-технічного забезпечення, в результаті чого скорочені тисячі складів, арсеналів і баз; з 01.01.2012 р. з військовослужбовців зняті практично всі господарські функції; в 2011 р. заходи технічного огляду й сервісного обслуговування парку

техніки передані підприємствам ВАТ «Оборонсервіс»; мобілізаційна робота передана до військових округів [29, 55].

За результатами аналізу завдань, що виконуються військовими, здійснене скорочення військових містечок з 322 тис. до 4,347 тис. З них вивільнено 1243. Це дозволило заощадити фінансові ресурси і спрямувати їх на створення перспективних базових містечок.

На першому етапі вирішення завдання оснащення ЗС сучасною технікою на основі сучасного світового досвіду були сформовані й передані підприємствам ОПК нові вимоги до ОВТ.

Через те, що підприємства ОПК здебільшого не здатні виробляти необхідне озброєння, при розробці державної програми озброєнь на період до 2020 р. закладене поетапне придбання перспективної техніки. Спочатку у підприємств, що випускають зразки, які відповідають новим вимогам, у інших – після їх відповідної модернізації.

Скорочення науково-технічного і технологічного відставання в галузі розробки і виробництва ОВТ здійснювалася в тому числі за рахунок закупівлі імпортних зразків озброєнь, придбання технологій спільного виробництва. До найбільш знакових зразків можна віднести французький вертольотоносець «Містраль», БЛА Ізраїлю.

У межах завдання соціальної захищеності військовослужбовців можна виділити значне підвищення їх грошового утримання (з 01.01.2012 р. мінімальний оклад лейтенанта, командира взводу – 50 тис. рублів, командира бригади – 90 тис. рублів), поліпшення умов служби, вирішення житлових питань.

За результатами першого етапу реформи, на початку 2010 р. президент уточнив п'ять головних поставлених завдань, виключивши з переліку першу й звівши другу (що стосується СУ ЗС) до технічної складової: «забезпечення ЗС автоматизованими пунктами управління та інформаційними комплексами».

Новим обраним президентом РФ до числа пріоритетних віднесено наступні завдання системи оборонного планування [55]:

- навчитися «дивитися за горизонт і оцінювати характер загроз на 30-50 років вперед»;
- створення якісно нової, «розумної» системи аналізу і стратегічного планування, підготовки «рецептів» і їх оперативної реалізації;
- розвиток військової науки..., яка має впливати на формування завдань ОПК, прогнозувати перспективну ідеологію розвитку видів і родів військ, ясно й чітко визначати їхні цілі та завдання у відповідних концептуальних документах.

Висновки

1. РФ прийняла і реалізовує безпрецедентні програми розвитку ЗС і модернізації ОПК. У багатоплановому і складному рішенні, звичайно, присутні відкриті питання, певні протиріччя та навіть визнані помилки. До них у першу чергу належить обмеження реформування лише одним з інститутів ВО, яким є ЗС. Вони викликають певну справедливую критику опонентів. Але вдалося головне – переломити сформовані десятиліттями підходи і стереотипи та у найкоротший термін зібрати у деградуючій армії боєготові з'єднання. При цьому більша частина необхідних фінансових ресурсів отримана за рахунок реалізації запланованих заходів скорочення.

2. Дійсною причиною кризового стану ВО визнана нестача у держави ресурсів для підтримки такої її структури, що визнавалася необхідною для забезпечення обороноздатності країни. Тому базовою настановою нової реформи висунуто орієнтацію на реальне фінансування.

У методологічному плані така постановка завдання не підпорядковувалася класичній методології планування, що спирається на розв'язання задачі оптимізації військових потреб з компромісним вирішенням виникаючих протиріч, і призводила до відсутності цільових настанов планування та критеріїв ефективності прийнятих рішень.

Але в умовах, що склалися, це варто визнати єдино можливим рішенням, підпорядкованим здоровому глузду.

3. Поставлені перед ЗС завдання якісної модернізації не містили нічого принципово нового. Предметом суперечок став спосіб досягнення їх нового вигляду – оптимізація організаційно-штатної структури, насамперед шляхом різкого її скорочення, скорочення чисельності офіцерського складу, ліквідація інституту прапорщиків/мічманів і створення інституту професійних сержантів.

4. Ефективність вирішення ключових завдань реформи була пов'язана з впровадженням у практику оборонного планування методів ПЦП. Хоча вже з кінця 1960-х років положення ПЦП використовувалися Міністерством оборони при формуванні програм озброєнь. Брак наступності пояснювався відсутністю універсальності методу ПЦП.

5. Практичні результати першого етапу реформи виглядають значущими. Вони свідчать і про рішучість військово-політичного керівництва держави здійснити ухвалені рішення. Водночас потрібний певний час для остаточної оцінки деяких результатів.

6. Дискусія про воєнну реформу в Росії та готовність до неї держави і суспільства, а також хід будівництва нового вигляду ЗС РФ підтверджують, що будь-яка організаційна система не здатна реформувати сама себе. Ініціатива та цілі реформи мають задаватися ззовні її – надсистемою.

3.2. Досвід Росії у плануванні розвитку озброєння і військової техніки

Загальна постановка завдання. Система основних озброєнь, як відомо, визначає вигляд ЗС і основу їх бойового потенціалу.

Існують два напрями підвищення бойових можливостей системи озброєнь (СО): якісне, пов'язане з поліпшенням характеристик наявних і створенням принципово нових озброєнь; і кількісне, пов'язане зі збільшенням їх загальної

кількості. Вимоги до якості ОВТ, тобто необхідних їх властивостей, обумовлюються, головним чином, характером поставлених перед ЗС завдань, який визначається особливостями об'єктів ураження (мети), і умовами виконання цих завдань. Кількість зразків ОВТ залежить від загального обсягу завдань того або іншого характеру.

У російській військовій науці ці два напрями визначаються як вихідні настанови розвитку ОВТ, що встановлює суть вирішення цього завдання: які системи зброї необхідно мати та скільки їх має бути. При цьому характер поставлених завдань, що обумовлює вимоги до якості СО, розглядається, як «первочаток», без якого формулювання завдання про необхідну кількість озброєнь позбавлене сенсу [11].

Базою для обґрунтування СО ЗС є постановка завдань на доктринальному рівні – у Концепції національної безпеки РФ і Военній доктрині. При цьому вважається, що, незважаючи на виключно функціональний рівень формулювання завдань збройної боротьби в цих документах, який не забезпечує коректну постановку завдання обґрунтування необхідного складу ОВТ, такі настанови дають основу для висновків щодо вигляду ЗС і вирішення проблеми визначення перспектив розвитку озброєнь.

Система озброєння ЗС, як об'єкт дослідження, має безліч вимірів: воєнно-політичні, оперативно-тактичні, військово-технічні тощо. А зовнішні умови такої системи характеризуються високим динамізмом, невизначеністю її стану та розвитку. Все це робить завдання переоснащення ЗС та інших військових формувань (ВФ) надзвичайно складним і відповідальним. Реалізм і адекватність його вирішення ставиться в залежність від всебічності й глибини наукового обґрунтування, а також багатоаспектної експертизи професійних опонентів [13, 9].

Розвиток СО ЗС та інших ВФ Росії здійснюється на базі двох основних програмних документів: державної програми озброєнь (ДПО) – документа довгострокового планування і державного оборонного замовлення (ДОЗ) –

короткострокового документа, який формується на основі ДПО і є механізмом її реалізації.

Становлення методології обґрунтування СО. Чинники. Проблеми. Рішення. До початкового періоду становлення методології обґрунтування СО у СРСР (кінець 50-х – початок 60-х років минулого століття) відносять виникнення наукових шкіл з ефективності стрільби, дослідження операцій і оптимізації. Методологія цього періоду ґрунтувалася на раціональному співвідношенні формалізованих і евристичних засад.

Наприкінці 60-х – початку 70-х років в обґрунтуванні СО став застосовуватися програмно-цільовий метод (ПЦМ спершу розроблений в інтересах СО США, який отримав законодавче оформлення у вигляді Системи планування, програмування й бюджетування – ППБ). Він активно розроблявся з метою забезпечення збалансованості розвитку і ліквідації диспропорцій між окремими видами й типами ОВТ, бойовими системами та системами забезпечення [49]. Але він ще не отримав належного практичного застосування.

У цей період одержали розвиток дослідження зі створення методології наукового обґрунтування програм озброєнь видів ЗС. Основний принцип планування розвитку ОВТ при цьому характеризувався як галузевий, коли кожний вид ЗС самостійно планував необхідну йому структуру озброєнь за практичної відсутності міжвидових зв'язків. Загальним методологічним принципом була субоптимізація: коли оптимізація на верхньому рівні організаційної структури являла собою результат інтеграції рішень, прийнятих на нижніх рівнях. У загальному вигляді такий підхід суперечив основній ознаці системності методу ППБ і не забезпечував збалансованого розвитку СО.

Разом з тим у цей період були закладені базові передумови вимог до наукової методології планування розвитку ОВТ. Перша передумова стосувалася збалансованого застосування формалізованих і евристичних методів та багатокритеріального підходу до оптимізації, визначення складу озброєнь різнорідних угруповань військ (сил). Друга з них орієнтувала на завдання способів бойового застосування військ при побудові математичних

моделей безпосередньо в процесі моделювання – залежно від результатів попередніх етапів. Це дозволяло визначати не лише необхідні параметри зброї і склад угруповання військ, а й тактичні способи використання перспективних зразків ОВТ. Основу третьої передумови становила тісна і динамічна взаємодія дослідників з особами, що приймають рішення.

На третьому умовному періоді становлення методології (з початку 70-х років) були закладені основи комплексного дослідження проблем міжвидового характеру. У той час були прийняті наступні загальні методологічні положення у сфері, що розглядається: обґрунтування СО у відповідності до завдань, поставлених перед ЗС (цільове планування); комплексний – наскрізний характер планування (програмне планування); відповідність завдань ЗС економічним та іншим можливостям держави (реальність планування); оптимізація СО за критерієм «ефективність-вартість» (оптимальність планування); планування розвитку ОВТ на тривалу перспективу (довгостроковість планування).

У системі прийнятих положень і принципів ДПО трактувалася як економічно раціональний, забезпечений ресурсами десятилітній план розвитку ОВТ, який створює умови для виконання завдань ЗС у певному виді їх діяльності [11]. План, що охоплює розроблення, серійне виробництво, освоєння та експлуатацію ОВТ у військах. Побудований з оптимальним ув'язуванням потреб ВО з ресурсним забезпеченням, виділеним на ці цілі [12].

ДПО розробляється з періодичністю у 5 років і затверджується президентом РФ. Методологічною основою формування ДПО є ПЦМ розвитку складних воєнно-технічних систем, СО угруповань військ (сил) і ЗС у цілому. [49]

Наступний період розвитку методології (з 1986 р.) пов'язують з першим комплексним дослідженням з обґрунтування СО в цілому, до якого були залучені основні видові НДІ та низка вищих навчальних закладів. При головній ролі 46-го ЦНДІ, який став на той час провідною організацією СРСР з обґрунтування програм розвитку ОВТ.

Найважливішим етапом проведених досліджень стало розроблення єдиних оперативно-стратегічних даних, які визначають просторово-часову структуру можливої війни з ув'язуванням періодів її ведення й основних форм бойових дій військ, а також диференціацію виконуваних військами завдань та кількісні зв'язки між останніми і складом ОВТ. У тому ж контексті вперше була сформована (формалізована) система «розрахункових бойових завдань» надвидового рівня, що охоплює основні форми бойових дій ЗС і структуру основних озброєнь для їх вирішення.

За результатами проведених досліджень було здійснене коригування чинної в той час ДПО (1986-1995 рр.) і розроблені пропозиції до нової ДП на період до 2000 р.

Від результатів подальшого удосконалення методології ПЦП і управління розвитком ОВТ, отриманих на базі сформованої в СРСР наукової школи, Україна вже була відлучена через розпад Радянського Союзу.

На новий рівень дослідження з обґрунтування СО ЗС і роботи з формування програми озброєнь (1991-2000 рр.) вийшли в 1989 р. До них були залучені НДІ МО і ОПК, військові та цивільні вищі навчальні заклади, інститути академії наук та інші організації РФ (загалом близько 400 установ [11]).

Методологія планування цього періоду орієнтувалася на воєнно-політичні, оперативно-стратегічні, науково-технічні та економічні прогнози, реальні можливості науково-дослідної, дослідно-конструкторської і промислової бази.

На цій стадії розвитку в методології обґрунтування СО виділялися наступні особливості [11].

Перша. Ув'язування кінцевих цілей планування, способів їх досягнення і необхідних для цього засобів збройної боротьби. Групування і структурування сценаріїв бойових дій і розрахункових завдань за рівнями ієрархії. Розподіл основних завдань ЗС на верхньому – міжвидовому рівні ієрархії з обґрунтуванням необхідного для їх вирішення сил і засобів та з наступним

перерозподілом на розрахункові підзавдання за стратегічними напрямками – для різних організаційних формувань і СО.

Друга. Обґрунтування шляхів і термінів створення ОВТ на основі аналізу альтернативних засобів і систем на міжвидовому рівні та необхідних для цього ресурсів (які неминуче проявляються при її обґрунтуванні на міжвидовому рівні). Об'єднання (вперше) в єдиному алгоритмі вирішення прямого (максимум ефективності системи за фіксованого обсягу ресурсів) і зворотного (потрібний рівень ефективності системи при мінімізації ресурсів) формулювань завдань оптимізації, обумовлене невизначеністю кількісних характеристик ефективності шуканої СО і необхідних ресурсів.

Третя. Раціональний розподіл коштів, що виділяються, для забезпечення збалансованості між потребами ЗС і економічними можливостями держави, у тому числі за поставленими «завданнями» – з урахуванням їх важливості, за підсистемами озброєнь, а також підрозділами ДПО.

Після розпаду СРСР умови і можливості реалізації ДПО-2000 кардинальним чином змінилися. В 1993 р. МО спробувала розробити проект ДПО на період 1995-2005 рр. Але галопуюча інфляція в цей період звела нанівець можливість будь-якого строгого визначення економічних параметрів програми.

Теорія і практика планування розвитку ОВТ. З початку 1990-х років одним із основних завдань 46 ЦНДІ – провідної наукової організації з обґрунтування програм озброєнь (спочатку – СРСР, а потім – РФ) – стає обґрунтування і формування Програми розвитку базових воєнних технологій (за досвідом DARPA у США). Тому сприяли розроблення і затвердження в 1995 р. «Положення про Програму розвитку базових воєнних технологій». Воно стало базовим нормативним документом, що регламентує комплекс заходів, пов'язаних зі створенням науково-технічного заділу і перспективних озброєнь.

Слід зазначити, що у всіх розвинених країнах світу розробленню програм озброєнь обов'язково передують створення науково-технічного заділу, що

включає фундаментальні, прогнозні, пошукові та прикладні НДР. Важливість цих заходів підкреслюється тим, що цей процес перебуває під особливою турботою держави, регулюється нею. Цей етап поглинає до 10% загальних бюджетних коштів на розробку ОВТ [12].

Наукові дослідження і технологічні розробки широкого спектра, на думку військово-політичного керівництва США, забезпечують стабільність науково-технічної політики відносно помилок у визначенні пріоритетів і в плануванні розвитку озброєнь. І навпаки – обмежені можливості для здійснення таких досліджень посилюють вимоги правильного визначення пріоритетів і ефективного планування.

Сьогодні наукові знання і технології, розроблювані на етапі передпроектного дослідження, які мають універсальний характер і забезпечують одночасне розроблення цілої низки зразків ОВТ нового покоління, а також систем цивільного призначення, у РФ плануються в спеціальних цільових науково-технологічних програмах федерального і відомчого рівня. Така політика забезпечує економічну вигоду, дозволяє сконцентрувати ресурси на вирішенні пріоритетних завдань, сприяє уніфікації одержуваних результатів.

В 1995 р. на основі прогнозу розвитку економіки РФ на найближчу й довгострокову перспективу, складеного Мінекономіки, та додаткових досліджень була розроблена перша російська програма озброєнь на період 1996-2005 рр. Вона охопила потреби не лише ЗС, але й інших силових відомств Росії.

Можна зазначити, що федеральним законом РФ «Про оборону» встановлено, що МО замовляє та фінансує виробництво і закупівлю ОВТ для ЗС та інших ВФ у межах виділених коштів і координує всі замовлення з метою уніфікації техніки. Перший досвід такої взаємодії був отриманий при розробці ДПО-2005 [56]. Але він був невдалий. Силіві відомства розробляли власні програми за власними методологіями, наукове обґрунтування яких здійснювали свої ж НДІ. Після прийняття в 1995 р. рішення про розроблення

єдиної ДПО в інтересах всієї ВО ці програми були просто механічно об'єднані, без належного комплексного аналізу і обґрунтування.

У загальному плані закладені в ДПО-2005 показники асигнувань виявилися надто оптимістичними. Через спад виробництва та непідтвердження прогнозів Мінекономіки щодо щорічного приросту ВВП (на 5-7%), значні витрати на війну в Чечні та обумовлене цим коригування бюджету МО, реальні обсяги фінансування ДОЗ вдвічі-втричі поступалися запланованим [9]. Спроби збереження при цьому системи пріоритетів, закладених у програмі, призвели лише до розпорошення коштів, збільшення термінів виконання НДДКР. Після цього відбулося скорочення обсягів поставок ОВТ і, відповідно, темпів переоснащення армії. Зниження фінансування та обсягу замовлень ОВТ вкрай негативно позначилися і на стані підприємств ОПК. В результаті програма вже в першу половину планового періоду не була виконана за жодним з її основних показників і потребувала перегляду.

Друга російська ДПО на 2001-2010 рр. вже розроблялася в умовах відносної економічної стабільності в державі. Визначені в ній фінансово-економічні показники були затверджені президентом РФ. Програма стала результатом виконання широкого комплексу наукових досліджень за участю великого складу споживачів (замовників) ОВТ.

Обґрунтування напрямів розвитку ОВТ у рамках нової ДПО здійснювалося на основі оновленої методології ПЦП з використанням розробленої «задачної» методології, що дозволяє виявляти сталі пріоритети та ієрархію основних напрямів розвитку ОВТ у відповідності до характеру імовірних воєнних загроз [11].

Головною метою розвитку ОВТ на планований період стало створення науково-технічного і технологічного заділів, необхідних для переоснащення армії з одночасною підтримкою технічної оснащеності ЗС та інших ВФ на основі збереження ядра оборонного наукового і промислового потенціалу держави.

Важливими рішеннями у забезпеченні якості ДПО-2010, стало створення організаційних основ для переходу до системи єдиного замовника (з 2002 р.). Це полегшило процеси планування, управління і контролю виконання ДОЗ. Іншим таким рішенням став розвиток науково-методичної бази, що забезпечує обґрунтування державних програм, у відносності до нових військово-політичних і економічних умов. З метою подальшого вдосконалювання цієї бази в МО в 2002 р. затверджено «Порядок взаємодії науково-дослідних організацій МО при обґрунтуванні пропозицій до планових документів розвитку ОВТ різної глибини прогнозу» [9].

Разом з тим, розробка ДПО-2010 розкрила цілу низку організаційних і наукових проблем [13].

Основна з них стосувалася протиріччя між потребами ЗС та інших ВФ у ОВТ та можливостями держави щодо їх забезпечення. Вирішення її ускладнювалося відсутністю правил і призначених суб'єктів, уповноважених коригувати поставлені завдання або рівень їх вирішення в умовах нестачі ресурсів.

Інша полягала у розбіжності сприйняття (формалізації) цільових настанов програми на різних рівнях військового і державного управління та розбіжностях у поглядах і підходах до формування цього документа його безпосередніх розробників.

Окрему проблему становила недосконалість законодавчо-правової бази у цій сфері: відсутність законів і постанов уряду, що забезпечують розвиток СО, організацію розроблення і реалізації ДПО, узгодження цих процесів з планами реформування ЗС та іншими програмами оборонного призначення, регулювання ціноутворення воєнної продукції.

Залишалася проблемою підготовка й узгодження вихідних даних для ПЦП. У тому числі через розбіжність поглядів розробників і споживачів на структуру, склад і терміни надання цих даних.

Недостатня спрямованість НДДКР, що проводяться, на комплексний і скоординований розвиток ОВТ, неповне охоплення дослідженнями всього їх

життєвого циклу та інше залишили не до кінця вирішеною проблемою дублювання цих робіт.

Певною проблемою залишалася оцінка результативності ДПО. Насамперед, через неопрацьовану методологічну базу її здійснення. У результаті чого реалізація програми оцінювалася лише на останньому етапі в обмежених часових рамках.

Відзначалася і недостатня координація діяльності структур воєнної організації. Через відсутність постійно діючого механізму координації досліджень і розробок зі створення перспективних зразків ОВТ, а також встановленого порядку проведення і фінансування спільних НДДКР, до участі в комплексній НДР, що виконувалася з метою обґрунтування і формування ДПО-2010, не вдалося підключити органи управління і науково-дослідні організації інших ВФ. Тому ситуація з координацією робіт практично повторилася: планування розвитку ОВТ здійснювалося ними самостійно – з використанням власних методик і без комплексного аналізу. У результаті розділи ДПО виявилися не зв'язаними належним чином один з одним.

Зі свого боку, департамент озброєнь МО, що супроводжує розроблення ОВТ, їх виробництво, оснащення ними військ, висував свої недоліки існуючої методології і механізмів ПЦП розвитку ОВТ [49]. Вони стосувалися зростання ролі чинника невизначеності, пов'язаного з економікою держави, яка в останнє десятиліття – на стадії переходу від планової системи до ринкової – зазнала значних змін; недосконалості нормативно-правової бази в галузі ціноутворення і гарантованої оплати замовлень і закупівель воєнної продукції; втрати мобілізаційної готовності та виробничих можливостей ОПК, а також слабкості його технологічних позицій у низці галузей; істотного розриву в обсягах замовлень новітніх зразків ОВТ для ЗС РФ і на експорт, що призводить до певної переорієнтації промисловості на вимоги імпортерів; недостатніх темпів розвитку і впровадження базових воєнних технологій і загального технологічного відставання науково-дослідної й випробувальної бази від світового рівня.

За результатами аналізу виявлених проблем було намічено комплекс заходів, спрямованих на підвищення якості ДПО [13, 49].

Перша група цих заходів стосувалася організації підготовки системи вихідних даних. Координацію цієї діяльності пропонувалося здійснювати радою безпеки. Іншу групу складало методичне забезпечення ПЦП розвитку ОВТ. Її наповнювали методики: прогнозування і оцінки воєнних загроз; оцінки технічного стану ОВТ, що знаходиться у військах; оцінки можливого перспективного вигляду ЗС та інших ВФ; оцінки витрат за етапами життєвого циклу озброєнь; розподілу асигнувань на розвиток ОВТ (по замовникам, програмах і завданнях ЗС); обґрунтування номенклатури ОВТ, що розробляється (модернізується), а також термінів її реалізації. Окрему групу утворювали заходи нормативно-правового забезпечення підготовки і реалізації документів ПЦП, його інформаційного забезпечення, удосконалення законодавчої бази ціноутворення.

У плані координації діяльності структур ВО передбачалася загальна методологія обґрунтування СО для ВО у цілому; розробка механізму формування єдиного ДОЗ; заснування загальної наукової школи обґрунтування і формування ДПО і ДОЗ, системи підготовки фахівців у сфері ПЦП; спільна система інформаційного забезпечення [56].

У цьому напрямі з метою поліпшення координації діяльності всіх державних структур, академії наук і вищої школи в оборонній сфері та в інтересах прискорення робіт зі створення науково-технічного заділу для забезпечення перспектив розвитку ОВТ у 2002 р. розроблені і затверджені президентом «Основи політики РФ у галузі науки і техніки на період до 2010 р. та подальшу перспективу». Базовим принципом цього документа стала комплексна організація цивільних та оборонних досліджень і технологічних розробок на федеральному, регіональному і галузевому рівні з ефективним управлінням державною власністю.

Формування третьої російської програми розвитку озброєнь на 2006-2015 рр. спиралося на затверджені президентом у 2003 р. «Основи військово-технічної політики».

При розробленні програми вирішувалися завдання формування бази вихідних даних, як відправної точки для прийняття рішень в галузі розвитку ОВТ, повного урахування вартості всього життєвого циклу ОВТ, уточнення низки документів ДП, у першу чергу «Основних напрямів розвитку ОВТ» (у тому числі в частині орієнтації на можливості ОПК).

Система її вихідних даних об'єднувала блоки макроекономічних показників, що стосувалися прогнозу розвитку економіки держави і обсягів коштів, які виділяються на оборону; оперативно-стратегічних даних, що відображують джерела загроз і можливі сценарії їх розвитку, склад і основне озброєння армії потенційного супротивника, завдань ЗС; військово-технічних вихідних даних, що включають оцінку стану наявного озброєння, обсяги коштів на розгортання і підтримання у боєздатному стані з'єднань і частин ЗС, напрями розвитку ОВТ у Росії і за кордоном; техніко-економічних даних, що характеризують можливості ОПК.

В умовах істотного зростання складності розроблення ДПО забезпечення її належної якості, насамперед у частині відповідності номенклатури і обсягів розроблювального ОВТ потребам ЗС, а також спрямованості створюваного науково-технічного заділу з перспективних озброєнь на вирішення завдань у війнах майбутнього, розробники програми пов'язували з необхідністю вирішення проблем нормативного і методологічного забезпечення процесу формування ДПО, планового фінансового маневру для підвищення ефективності управління її реалізацією, підготовки полігонно-випробувальної бази.

Перша з них (відома з часів формування попередньої програми) пов'язувалася, насамперед, з відсутністю нормативного документа (існує його проект), який регламентує порядок розроблення програмних документів, що стосуються технічного оснащення силових структур. Він має стати складовою

частиною системи документів з військового будівництва. У межах цієї ж проблеми розглядалося нормативно-методологічне забезпечення процесу ціноутворення на продукцію воєнного призначення.

Забезпечення планового маневру коштами пропонувалося досягти за рахунок легітимного механізму формування в межах ДПО резервного фонду, а для зниження впливу на процес реалізації програми випадкових чинників – страхового фонду.

Четверта російська ДПО на 2011-2020 рр. формувалася в межах достатньо стрункої системи планування, основу якої склали наступні концептуальні документи [10]:

- Стратегія національної безпеки РФ до 2020 р.;
- Основні напрями будівництва ЗС на період до 2020 р.;
- Основи військово-технічної політики РФ на період до 2015 р. і подальшу перспективу;
- Воєнна доктрина;
- Основи державної політики в галузі розвитку ОПК на період до 2020 р. і подальшу перспективу;
- Основи політики РФ в галузі розвитку науки і технологій на період до 2010 р. і далеку перспективу;
- Концепція довгострокового соціально-економічного розвитку Росії до 2020 р.

Цей комплекс документів у цілому забезпечував необхідну основу для розроблення взаємопов'язаних планів довгострокового розвитку ОВТ і ОПК, збалансованість потреб ЗС для вирішення поставлених перед ними завдань і можливостей ОПК з їх технічного оснащення.

Організаційну основу формування ДПО-2020 складала низка документів, серед яких основними були Правила розроблення і виконання державних програм озброєння (затверджені у 2007 р. урядом РФ), Єдині методичні матеріали з розроблення проекту ДПО на 2011-2020 рр. і План-графік робіт з

формування проекту ДПО-2020 (затверджені у 2008 р. Військово-промисловою комісією при уряді РФ).

У відповідності до «Правил розроблення і виконання ДПО» попередньо розроблялася Концепція ДПО-2020, яка містила наступні блоки:

- умови формування ДПО, які включають базові завдання, що вирішуються в рамках попередньої програми та ступінь їх реалізації; аналіз достатності її ресурсного забезпечення; показники єдиної системи вихідних даних для програмно-цільового забезпечення;
- загальний зміст планованих робіт, у тому числі план-графіки фінансування і виконання незавершених заходів; вартісні показники;
- прогнозовані обсяги бюджетних асигнувань і оцінка їх достатності;
- оцінка готовності і характеристик основних технологій, що розробляються в інтересах МО.

Одночасно з Концепцією ДПО формувалася і Концепція Федеральної цільової програми (ФЦП) розвитку ОПК. Цей процес ґрунтувався на єдиній системі вихідних даних для програмно-цільового забезпечення реалізації військово-технічної політики РФ на 2011-2020 рр. Така система включала [10]:

- воєнно-стратегічні та оперативні вихідні дані;
- прогнозовані обсяги бюджетних асигнувань;
- прогноз розвитку військово-технічного співробітництва РФ з іноземними державами;
- перелік базових і критичних воєнних технологій;
- аналіз світових тенденцій розвитку ОВТ;
- перспективи розвитку науки і техніки в інтересах МО;
- вихідні дані про об'єкти ураження (цілі) імовірного супротивника.

На сьогодні завдання технічного переоснащення російської армії здійснюється в рамках безпрецедентних програм розвитку ЗС і модернізації ОПК. У цілому в наступне десятиліття на ці цілі планується виділити близько 23 трлн. рублів [55]. На реалізацію нової ДПО, що є набагато масштабнішою за

попередню як за обсягом вкладених коштів, так і за якісним рівнем вирішуваних завдань, заплановано 20 трлн рублів.

До кола актуальних завдань «розумної оборони» президентом Росії віднесено [55]:

- розвиток можливостей цивільної і військової науки «дивитися за горизонт» та оцінювати характер загроз на 30-50 років уперед;
- створення якісно нової системи воєнного аналізу і стратегічного планування, що забезпечують ефективні рішення як щодо необхідного озброєння, так і щодо технологічних вимог до ОПК;
- розвиток воєнного потенціалу в межах стратегії стримування та на рівні оборонної достатності;
- забезпечення готовності ЗС та інших ВФ до швидкого реагування на нові виклики;
- виробництво власних видів озброєнь;
- повернення Росії технологічного лідерства з усього спектра основних воєнних технологій.

Головним акцентом чинної ДПО визначене оснащення ЗС сучасним озброєнням, частка якого на кінець планованого періоду має становити 70% (в 2010 р. – близько 15%).

Серед пріоритетних напрямів діяльності виділені [21]:

- збалансований розвиток системи стратегічних озброєнь;
- створення науково-технічного заділу і забезпечення розроблення новітніх систем і зразків ОВТ;
- створення базових інформаційно-керуючих систем, що забезпечують застосування високоточної зброї;
- підтримка наявного парку ОВТ у боездатному стані.

Пріоритетами технічного переоснащення, виходячи з потреб нового обриса ЗС, визначені [55]:

- ядерні сили;
- повітряно-космічна оборона;
- системи зв'язку, розвідки і управління;

- системи РЕБ;
- високоточна зброя та засоби боротьби з нею;
- безпілотні літальні апарати;
- роботизовані ударні комплекси;
- транспортна авіація;
- системи індивідуального захисту бійця.

Орієнтація ДПО-2020 на передові дослідження і розробки спирається на перелік базових і критичних воєнних технологій на період до 2020 р., а також значний (порівнянний зі США) обсяг витрат на оборонні НДДКР, у структурі якого близько 9% (у США – 11%) складають планові показники витрат на інноваційні розробки [2]. До модернізації ж озброєнь висунуто обов'язкові вимоги конкурентоспроможності об'єктів в умовах сучасних викликів і загроз, а також розумного рівня рентабельності підприємств. Все це підкріплено відповідальністю за виконання ДОЗ і його якість (з орієнтацією на міжнародні стандарти). За словами В.Путіна, «неприпустимо, щоб армія стала ринком збуту для морально застарілих зразків озброєнь, технологій і НДДКР, причому оплачених державним коштом» [55].

Окрема увага у розв'язанні проблеми технічного переоснащення армії надається розвитку ОПК. Воно ґрунтується на чіткому розумінні того, що масштабне переозброєння армії в запланований десятилітній період можливе лише на сучасній технологічній базі ОПК і, отже, має бути пов'язане з його переоснащенням. У світлі цього розуміння в російську оборону до 2020 р. планується вкласти близько 3 трлн рублів.

Основним механізмом здійснення намічених напрямів є ФЦП «Розвиток ОПК на 2011-2020 рр.». На її реалізацію планується витратити близько 3 трлн рублів. При цьому близько 20% загального обсягу фінансування передбачено на проведення НДДКР. У проекті федерального бюджету на 2012-2014 рр. на ці цілі закладено кошти в обсязі 440 млрд рублів [21].

Про рішучість військово-політичного керівництва Росії у здійсненні намічених планів свідчить низка чинників. Так, за результатами аналізу досвіду провідних держав світу були розроблені і на початку 2010 р. передані підприємствам ОПК «абсолютно нові вимоги до ОВТ». Після чого була

проголошена офіційна позиція оборонного відомства про те, що застаріле озброєння більше закуповуватися не буде [34]. У результаті відбулося закриття низки програм з розроблення нової техніки, що не відповідає висунутим вимогам. Серед таких зразків озброєнь – основний бойовий танк Т-90 та бойові машини піхоти БМП-3 [21].

Значні фінансові ресурси вже вкладено в реконструкцію ОПК, а також у відновлення його кадрового потенціалу. Показово при цьому, що в 2010 р. 75% інвестицій в ОПК було спрямовано на придбання нового обладнання, а для розв'язання проблеми «кадрового голоду» запущена спеціальна програма з підготовки й заохочення молодих фахівців.

Ситуація, що складається навколо ДОЗ, за українськими мірками «просто чудова» [27]. Для забезпечення своєчасності і якості виконання держзамовлення вжиті заходи щодо своєчасного його затвердження, підписання державних контрактів, забезпечення фінансування робіт, починаючи з січня поточного року, впровадження практики 100% передплати контрактів. Для забезпечення ритмічності роботи ОПК ухвалене рішення про розміщення ДОЗ не на один рік, а відразу на три-п'ять, навіть сім років [55]. Впроваджується практика довгострокового кредитування великих проектів зі створення ОВТ під державні гарантії.

У напрямі розв'язання наявних проблем створена єдина система замовлень, реалізації та фінансування ДОЗ, яку в подальшому планується вивести зі складу МО [29].

Створене федеральне агентство із закупівлі, яке вже в 2012 р. має перебрати на себе 70% замовлень, а з 2013 р. – ДОЗ цілком.

Створено Департамент з ціноутворення, що контролює всі параметри ДОЗ. Об'єктивна оцінка питань формування цін на ОВТ дозволила усунути монополію ОПК у визначенні цін на власну продукцію і знизити вартість деяких зразків озброєнь вдвічі.

Загалом за рахунок централізації системи замовлень і контролю фінансових ресурсів в 2011 р. зекономлено близько 30% їх обсягу, що дозволило додатково закупити необхідні ЗС зразки ОВТ [29].

Разом з цим самі розроблювачі ДПО відзначають не вирішені на даному етапі проблемні питання й недоліки [12, 16].

Головною методологічною проблемою залишилося протиріччя між обґрунтованими потребами ЗС і можливостями держави їх задовольняти. У сформованій ситуації ця проблема загострювалася тим, що тривалий час СО оновлювалася вкрай низькими темпами, у результаті чого обсяги ресурсів для потрібного варіанта ДПО, сформованого на основі чинної нормативно-правової документації, могли перевищувати можливості країни. Але в такому випадку зниження обсягів фінансування має обумовлювати перегляд вимог, встановлених у цій документації. Тобто після остаточного визначення ресурсних можливостей держави повинен здійснюватися цикл заходів щодо уточнення нормативно-правового забезпечення ДПО і військового будівництва в цілому.

Серед проблемних організаційних питань відзначалося домінування суб'єктивних чинників при плануванні нових ДКР, яке спричиняє обґрунтування тактико-технічних вимог до перспективного озброєння у відриві від обґрунтування вигляду СО, до якої вони мають вписуватися, і порушення, таким чином, принципу системності.

Через відірваність військової науки від реальної участі у формуванні та супроводі ДОЗ і нерозв'язаність відповідних методологічних питань була відсутня належна функціональна й часова ув'язка фундаментальних, прогнозних і пошукових досліджень, а також робіт у галузі базових військових технологій з роботами зі створення і модернізації фінішних зразків ОВТ.

Не повною мірою забезпечувалася міжвидова та міжвідомча координація робіт, що стосувалися базових військових технологій і електронної компонентної бази.

Окремий блок проблем стосувався ув'язування суті та змісту проектів ДПО і ФЦП розвитку ОПК.

Суть головної проблеми цього плану полягала в тому, що ФЦП розвитку ОПК передбачена на той же період, що й ДПО. Але можливості ОПК з

реалізації останньої реально можуть з'явитися лише наприкінці програмного періоду. Така розбіжність диктує доцільність випереджального розвитку ОПК відносно реалізації ДПО. А це має знайти вираження у зворотній пропорційному по відношенню до фінансування програми озброєнь виділенні коштів на розвиток ОПК (у перші роки реалізації ДПО її фінансування відносно наступних років об'єктивно мінімальне). Особливо важливий цей момент в умовах глибокої модернізації ОПК.

Окрему проблему в розглянутому форматі становить часове ув'язування вимог до ОПК з параметрами необхідного складу СО, який планується до розроблення і виробництва: після затвердження останньої на належне опрацювання ФЦП розвитку ОПК часу залишається недостатньо. Тому і пропонується завчасна оцінка можливостей промисловості на початок програмного періоду – ґрунтуючись на змісті і можливостях виконання чинної ДПО (за останні п'ять років якої номенклатура ОВТ змінюється несуттєво у порівнянні з новою програмою). Аналізу напрямів розвитку ОПК допоможуть розроблювальні в процесі формування нової ДПО «Основні напрями розвитку ОВТ».

Серед технічних проблем особливе місце займає зниження технічного і технологічного потенціалу ОПК (у тому числі через недостатню затребуваність протягом тривалого часу), стан якого позначається на якості ОВТ. Розв'язання цієї проблеми вбачається у виявленні низки ОВТ, які будуть розроблятися вітчизняною промисловістю, технічне переозброєння галузей якої буде фінансуватися за ФЦП розвитку ОПК. Інші види озброєнь можуть розглядатися як основа для прийняття рішень про закупівлю за кордоном.

Інша, більш глибока, проблема створення перспективних зразків ОВТ, пов'язана з підприємствами ОПК, що виготовляють комплектуючі і сировину. Звідси більшістю і виникають проблеми низької якості та технічного відставання російського озброєння. Тому розвиток головних підприємств (що випускають фінішну продукцію) має бути ув'язаним з темпами та показниками

технічного і технологічного переозброєння підприємств другого, третього і нижчого за ці рівні кооперації.

Окрему проблему становить реалізація ДПО. Вона проявляється у неминучій розбіжності запланованих показників у ході виконання програми з показниками ДОЗ, що формуються. Це пов'язано з нестабільністю як світової економіки, так і економіки країни, складністю прогнозування макроекономічних показників; зміною військово-політичної обстановки та викликаною цим необхідністю коригування технічного оснащення ЗС; недостовірною вартісною оцінкою заходів ДПО на етапі її розроблення тощо. У таких умовах виникає необхідність коригування ДПО. Але цьому перешкоджає закріплений законодавчими і нормативними актами статус програми (затверджуваний Президентом раз на п'ять років), який не передбачає її змін протягом п'ятирічного періоду. Перешкоджає тому і висока складність процедури розроблення та узгодження програми. Розв'язання цієї проблеми пов'язане з легітимацією коригування ДПО і визначенням її спрощеної процедури [10].

Аналіз «сучасних» проблем планування розвитку озброєнь і реалізації намічених програм досить переконливо демонструє зростання рівня вимог і їх еволюціонування у бік системоутворюючих позицій (ув'язування тактико-технічних вимог до перспективного озброєння з обрисом СО, узгодження всіх рівнів досліджень зі створенням фінішних зразків ОВТ, ув'язування смислу та змісту ДПО і ФЦП розвитку ОПК тощо). З іншого боку, можна виділити підвищення вимог до ефективності управління реалізацією планів, у тому числі за рахунок коригування ДПО за об'єктивної необхідності.

Незважаючи на безумовну наявність ризиків невиконання нової програми, можна погодитися з думкою про те, що її зміст і перші результати реалізації свідчать про наявність у воєнно-політичного керівництва РФ довгострокового і системного походу до розвитку ЗС і вирішення проблеми технічного оснащення воєнної організації держави. І це є приводом для оптимізму стосовно майбутнього цієї організації.

3.3. Європейський досвід стратегічного оборонного менеджменту

Практика європейських країн свідчить, що успішність воєнного реформування суттєво залежить від якості стратегічного оборонного менеджменту (ОМ). ОМ передбачає аналіз передумов найкращого впровадження документів вищого рівня, вибір відповідної політики впровадження, моніторинг ситуації, підсумкове оцінювання ступеня досягнення поставлених цілей, перегляд та коригування стратегічних документів.

Для України, в якій прийняті нові Воєнна доктрина і Стратегія національної безпеки, підготовлена Концепція реформування та розвитку ЗСУ (Концепція ЗС), актуальним є аналіз основних передумов їх впровадження з позицій європейського досвіду.

Для успішної імплементації документів стратегічного рівня в Європі виділяють десять необхідних умов [19].

1. *Чинники, що пов'язані з діяльністю організації не створюють суворих обмежень.* Європейська практика свідчить, що економічні, політичні та інші обмеження мають враховуватися на рівні опрацювання концепцій і стратегій, а не на рівні їх впровадження, де діють механізми ОМ. Крім того виконання означеної вище умови передбачає єдиний підхід: щоб міністерство оборони країни було частиною менеджерської структури загальної системи державного управління, його організаційна структура була відокремлена від військового персоналу, а оборонна сфера знаходилась під дією демократичного цивільного контролю. При цьому “продуктом” оборонної політики держави є не тільки її військові спроможності, але й суспільне і політичне відчуття безпеки усередині країни, й її міжнародний статус.

Для України основні рішення, які передбачаються проектом нової Концепції ЗС, щодо їхнього скорочення (до 100 тис. ос.), завершення професіоналізації, технічного переоснащення не передбачають значних обсягів

фінансування з держбюджету, а орієнтовані передусім на власні можливості та ефективний ресурсний менеджмент [34].

Сформована в країні СДУ оборонною сферою організаційно відповідає європейським критеріям – міністерство оборони (у складі цивільних чиновників і під керівництвом цивільного міністра) є частиною загальнодержавної СУ. При головному органі управління сектором безпеки держави – Раді національної безпеки і оборони України (РНБОУ) створено Комітет з реформування і розвитку ЗСУ та ОПК [65]. Призначення виконавчим секретарем такого комітету Секретаря РНБОУ дає підстави для зростання ролі цього державного органу у формуванні і впровадженні оборонної політики. Разом з тим, слід зазначити, що не всі законодавчо встановлені важелі впливу використовуються на практиці цим органом, наприклад, повноваження з контролю виконання рішень РНБОУ, обговорення проектів державного бюджету в частині оборони і національної безпеки на її засіданнях.

В системі державного управління оборонною сферою низькою є роль парламенту у формуванні оборонної політики, який залишається поза розглядом оборонних програм (попри законодавчу норму [32]), стратегій і концепцій.

Така ситуація, з урахуванням базової ролі Верховної Ради в системі демократичного цивільного контролю, не відповідає необхідній умові ефективності останнього і, відповідно, умові “суспільного і політичного відчуття безпеки усередині країни”.

2. Для імплементації стратегічних документів необхідні належний час і достатні ресурси. Ця умова підтверджується ходом воєнної реформи Словаччини, яка викликала найбільше критики у партнерів з НАТО. Перша її спроба зазнала фіаско через брак часу і коштів. Процес реальної інтеграції Словаччини до НАТО, навіть після підписання рамкового документа та щорічної актуалізації індивідуального партнерського плану, гальмувався до початку 2000-х років через брак коштів (виділялось 0,1 % оборонного бюджету). Рішення про активізацію процесу інтеграції супроводжувалось

збільшенням витрат з оборонного бюджету до 4,1%.

У проєкті нової Концепції ЗС передбачаються високі темпи перетворень у ЗС: технічного переоснащення, скорочення їх чисельності, виправлення дисбалансу між бойовими частинами і частинами забезпечення. За оцінками розробників нової Концепції ЗС, на її реалізацію знадобиться 156,9 млрд грн, понад чверть з яких передбачається забезпечити з внутрішніх резервів. Передбачений при цьому відсоток асигнувань з держбюджету на перші два роки становить 1,35 % ВВП (див. розділ 5). Хоча, згідно з Білою книгою 2011 р., середній показник щорічних обсягів фінансування потреб оборони у 2006-2011 рр. становив тільки 1,0 % ВВП, на 2012 рік закладались оборонні витрати на рівні 1,1 % ВВП, а державний бюджет на 2013 рік передбачає навіть менші обсяги фінансування, ніж у попередньому році.

3. *Потрібні ресурси мають бути наявними.* Як відомо, при недостатності наявних ресурсів проводиться оптимізація сил та засобів оборони, визначаються пріоритети. Цей процес має національну специфіку. Так, наприклад у донатовській Словаччині, після опрацювання сценаріїв можливих загроз і визначення “об’єктивних сил”, необхідних для реагування на них, було виділено так звані “програмні сили” – сили для яких розроблялися програми, доступні з точки зору ресурсів, і які відповідали специфічним оборонним вимогам країни. Після вступу до НАТО і прийняття Словаччиною нових стратегічних документів оборонного планування спостерігалось стійке невиконання урядом зобов’язань щодо витрат на оборону в розмірі 2% ВВП. Проведена комплексна оцінка розвитку оборонної сфери показала нереальність досягнення попередньо планованих цілей та пріоритетів. Країна прийняла рішення про перегляд стратегічних документів з метою гармонізації військово-політичних амбіцій з реальними ресурсними можливостями.

4. В Україні видатки на оборону складаються з загального фонду державного бюджету на потреби оборони і спеціального фонду, який, як показує практика, наповнювався менше ніж наполовину. Разом з тим, в межах того ж досвіду завжди були присутні масштабна корупція і свавілля [46]. Тому

заявлена новим військовим керівництвом відмінність від попередніх реформ у політиці фінансового забезпечення – з акцентом на власні внутрішні можливості дає надію на досягнення намічених цілей.

5. Політика, яку необхідно реалізовувати, спирається на причинно-наслідковий зв'язок. Воєнна політика європейських країн демонструє тісний причинно-наслідковий зв'язок між зовнішньополітичними, макроекономічними змінами і перетвореннями в ЗС. Наслідки світової економічної кризи, які поставили під загрозу банкрутства ряд європейських країн значно послабили Євросоюз загалом. Нові зовнішньополітичні тенденції, які намітились останнім часом в Європі – зниження ймовірності воєнної загрози біля кордонів НАТО, налагодження співробітництва з Росією, локальна інтеграція всередині НАТО (французько-британська співпраця: створення спільного ядерно-дослідного центру, відкриття взаємного доступу до військових об'єктів, спільні дослідні проекти, спільний експедиційний корпус, спільна експлуатація техніки тощо) – стали причиною радикального скорочення воєнних витрат країн Європростору.

Досвід воєнного реформування сусідніх з Україною країн (Польща, Словаччина, Румунія та ін.) показує причинно-наслідковий зв'язок скорочення чисельності ЗС з одночасним розв'язанням наступних комплексних завдань: удосконалення системи управління ЗС з акцентом на механізми контролю; значним підвищенням їх боєздатності за рахунок реструктуризації, професіоналізації (з акцентом на сили швидкого реагування) і технічного переоснащення на сучасні зразки ОВТ; збільшенням інноваційних витрат за рахунок скорочення кількості військових частин і розпродажу військового майна, що вивільняється; реструктуризацією та технологічним оновленням національного ОПК з відмовою від закупівлі обладнання, яке безпосередньо не сприяє планам реформування оборонної сфери.

Крім того спостерігається залежність результатів реформування ЗС від стратегії держави та суспільної орієнтованості у вирішенні проблем національної безпеки, рівня професіоналізму офіцерського корпусу,

методології управління процесом реформування ЗС, фінансового забезпечення реформи та його цільового використання, рівня корупції, рівня міжнародної допомоги партнерів по блоку.

Для України рішення про скорочення ЗС (що передбачається проектом нової Концепції ЗС), є безальтернативним, і в той же час відповідає загальноєвропейським тенденціям та враховує причинно-наслідковий зв'язок загроз і оборонних завдань з параметрами ЗС.

Інший аспект передумови, що розглядається, становить гармонізація комплексу документів стратегічно рівня. В цьому контексті актуальним є достатність правової бази і послідовність прийняття документів, які визначають політику реформування оборонної сфери. Наприклад у Словаччині, правовий супровід реформи забезпечувався комплексом стратегічних документів: Стратегія національної безпеки, Стратегія оборони, Концепція розвитку ЗС – Модель збройних сил 2010, Довгостроковий план розвитку Міністерства оборони з перспективою до 2015 року.

6. Зв'язок між причиною і наслідком має бути прямим (без проміжних ланок). Приклад прямого причинно-наслідкового зв'язку завдань ЗС і пріоритетів військово-технічної політики європейських країн продемонструвала нещодавно Польща. Вона була практично єдиною державою-членом ЄС, що попри фінансову кризу не скорочувала витрати на оборону, і у 2012 році запланувала витрати на закупівлю нового озброєння більші на 20% ніж у минулому році [36]. В той же час вона припинила фінансування програми будівництва національних корветів. Прем'єр-міністр пояснив рішення уряду тим, що величезні кошти витрачаються на воєнні цілі, які не мають нічого спільного з обороною. Це рішення було прийняте попри протидію з боку військово-морського відомства, яке мотивувало свою позицію необхідністю збереження підприємства, утримання якого коштує щорічно більше 7 млн євро (при цьому більше ніж за 10 років жоден військовий човен не було збудовано).

Такі ж паралелі можна провести для України. Складною з точки зору

прямого зв'язку загроз, визначених військово-технічних пріоритетів і економічних можливостей є оцінка військово-морської компоненти українських ЗС. Роботи зі створення багатоцільового корвета ведуться відповідно до Розпорядження КМ (№325 від 09.08.2005 р.). На сьогодні завершено його проектування і пройшла закладка першого судна, прийняте рішення про фінансування проекту в межах відповідної цільової програми. Запланована вартість одного зразка складає понад 250 млн. євро [64] (біля 20-25% оборонного бюджету України останніх років). Однак невизначеності щодо доцільності його побудови (за визнанням начальника ГШ ЗС 2010 року, цей проект напряду не пов'язаний з питанням обороноздатності країни [37]) порушують дану умову, як і умову гарантованого фінансування. Про останнє вже свідчать цифри реального фінансування.

6. Зовнішня залежність є мінімальною. Умовою успішного впровадження оборонної політики є наявність єдиної незалежної організації з менеджерськими функціями, відповідальної за впровадження оборонної політики [22]. З урахуванням національної специфіки деякі країни надають перевагу створенню правління або ради оборонного менеджменту з відповідним статусом та колом повноважень. Інші не роблять інституційного розподілу між організаційними структурами і менеджерськими завданнями. Так у Великій Британії оборонний менеджмент перебуває у компетенції Ради оборонного менеджменту при Раді оборони. У Франції оборонний менеджмент здійснюється двома комітетами міністерства оборони – комітетом з оборонних інвестицій (на чолі з міністром оборони) та фінансовим комітетом, який займається бюджетними питаннями. Але за будь-яких організаційних особливостей оборонний менеджмент є законодавчо врегульованим, з визначеною мірою відповідальності цивільних і військових менеджерів всіх рівнів.

Для України така структура – на кшталт Ради оборонного менеджменту з відповідною системою інформаційно-аналітичного забезпечення (штату менеджерів) – вбачається найбільш доцільною при РНБОУ.

7. *Розуміння та узгодженість цілей.* Ця передумова тотожна принципу системності. Цілісною системою протидії загрозам національної безпеки європейські країни вважають сектор безпеки.

Нова Стратегія національної безпеки України як цілісну систему розглядає Сектор безпеки і оборони (який ще потребує інституалізації). Його воєнна складова в межах українських законів – Воєнна організація. Тому Концепції ЗС, загалом кажучи, має передувати Концепція розвитку ВО (прийняття якої передбачала ще попередня Стратегія національної безпеки України).

За відсутності загальної концепції поточні заходи щодо удосконалення структур та функції окремих складових ВО виглядають фрагментарними і безсистемними, непереконливими відносно перспектив їх розвитку.

8. *Завдання цілковито визначені у правильній послідовності.* Європейська практика свідчить, що просуваючись до узгоджених цілей, необхідно докладно і в чіткій послідовності визначити завдання кожного з учасників імплементації воєнної політики.

Сьогодні для України гострим є питання реалізації однієї з стратегічних цілей воєнної реформи – технічного переоснащення ЗС України. Це потребує паралельного та одночасного реформування Збройних сил і трансформації ОПК [23]. Тому концепції розвитку ЗС і ОПК мають прийматися одночасно (як в Росії – див. вище). В тому ж плані прийняття взаємоузгоджених Держпрограми реформування та розвитку ЗС і Держпрограми розвитку озброєння і військової техніки має відбуватися паралельно з прийняттям Держпрограми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу (якої сьогодні нема, і промисловість існує у власній системі координат). Крім того ці програми мають базуватися на всебічному аналізі можливостей вітчизняних науки та технологій.

Вирішення складних питань розвитку ОПК тільки організаційним шляхом (за рахунок створення Державного концерну “Укроборонпром”) поки що не принесло значущих результатів. Щоб вивести його на новий рівень, необхідно об’єднати можливості науки, технологій та виробництва. Передумови для

цього є. Президією НАН України за участю Міністерства оборони та генеральних конструкторів ОПК напрацьований перелік фундаментальних і прикладних досліджень, які можуть бути використані для модернізації та створення нових зразків ОВТ. Але цей документ стратегічного рівня не знайшов втілення ні у проекті Державної програми розвитку ОВТ, ні в оборонному замовленні на 2012 рік [23].

9. *Наявність довершеної комунікації та координування.* Ця передумова пов'язана з централізованою СУ. Європейський досвід доводить, що координування – це не просто передача інформації або створення належних структур управління. Воно передбачає використання влади [22].

В централізованій СДУ оборонною сферою України РНБО як орган, який за статусом, повноваженнями та функціями призначений координувати діяльність Міністерства оборони, ОПК, Національної академії наук й інших, причетних до оборонної сфери організацій, поки що не відповідає повною мірою цим умовам. Особливо у застосуванні влади.

10. *Структури управління при конфлікті інтересів можуть вимагати жорсткого підпорядкування і неухильного виконання їх рішень.* В європейській практиці органи управління, не тільки наділені повноваженнями і відповідальністю, а й мають реальну владу виконувати ці повноваження, безпосередньо впливати на процес імплементації. В українській практиці включення до сфери компетенції РНБО контролю за діяльністю органів виконавчої влади залишилось без належної законодавчої регламентації порядку його здійснення. Можливість Секретаря РНБО порушувати питання щодо відповідальності посадових осіб за невиконання рішень РНБО не підкріплена законодавчо, що призводить до невиконання і відповідних указів Президента і державних програм [28].

Висновки та пропозиції

1. Аналіз передумов імплементації нових стратегічних документів

оборонної сфери України у фокусі європейської практики виявив такі основні перешкоди для успішного впровадження оборонної політики України:

- негарантованість фінансового забезпечення заходів воєнної реформи;
- недосконалість нормативно-правового супроводу заходів воєнної реформи, в тому числі в частині повноти, узгодженості і послідовності комплексу документів вищого рівня;
- недостатня ефективність системи державного управління обороною сферою, в тому числі щодо управлінських важелів РНБО;
- незавершеність організаційного формування оборонного менеджменту.

2. Для покращення якості стратегічного оборонного менеджменту в Україні доцільно здійснити такі першочергові кроки:

- завершити процес інституалізації сектору безпеки і оборони, як цілісної системи забезпечення національної безпеки України;
- розробити механізм моніторингу і оцінки рівня досягнення стратегічних цілей та коригування стратегічних документів;
- в Апараті РНБО створити підрозділ з відповідними функціями і повноваженнями оборонного менеджменту;
- процедурно регламентувати порядок здійснення повноважень РНБО з контролю за діяльністю органів виконавчої влади, в тому числі в частині порушення питання щодо відповідальності посадових осіб за невиконання рішень РНБО.

4. Порівняльний аналіз політики та результатів реформування оборонної сфери Російської Федерації і України

1. Нормативно-правове забезпечення розроблення взаємопов'язаних планів довгострокового розвитку ЗС, ОВТ і ОПК (основи).

Російська Федерація	Україна
Стратегія національної безпеки Російської Федерації до 2020 року. Воєнна доктрина Російської Федерації.	Стратегія національної безпеки України. Воєнна доктрина України.

Російська Федерація	Україна
<p>Основні напрями будівництва ЗС Російської Федерації на період до 2020 року.</p> <p>Основи політики Російської Федерації в галузі розвитку науки і технологій на період до 2010 року і подальшу перспективу.</p> <p>Основи військово-технічної політики Російської Федерації на період до 2015 року і подальшу перспективу.</p> <p>Положення про Програму розвитку базових воєнних технологій.</p> <p>Основи державної політики в галузі розвитку ОПК на період до 2020 року і подальшу перспективу.</p> <p>Концепція довгострокового соціально-економічного розвитку Росії до 2020 року.</p> <p>Правила розроблення і виконання державних програм озброєння.</p>	<p>Неодноразові спроби створення та затвердження концептуальних документів, які б визначали розбудову і розвиток оборонно-промислового комплексу України, були невдалими, і сьогодні держава не має реальних офіційних настанов у цій сфері.</p>

2. Нормативно-правове забезпечення реформування ЗС, розвитку ОВТ та перебудови ОПК.

Російська Федерація	Україна
<p>Актуальні завдання розвитку Воєнної організації Російської Федерації.</p> <p>Уточнені параметри бойового складу Воєнної організації Російської Федерації до 2020 року.</p> <p>Концепція Державної програми озброєння на 2011-2020 роки.</p> <p>Державна програма озброєння на 2011-2020 роки.</p> <p>Концепція федеральної цільової програми «Розвиток оборонно-промислового комплексу Російської Федерації на 2011-2020 роки».</p> <p>Федеральна цільова програма «Розвиток оборонно-промислового комплексу Російської Федерації на 2011-2020 роки».</p>	<p>Україна з 2010 р. не має чинної середньострокової Державної програми розвитку озброєння і військової техніки, а з 2012 р. – Державної програми розвитку Збройних сил.</p>

3. Методологічні основи

Російська Федерація	Україна
<p>Удосконалена методологія ПЦП з використанням «задачної» методології, яка дозволяє виявляти пріоритети і ієрархію основних напрямів розвитку ОВТ у відповідності з характером воєнних загроз.</p> <p>Методики: обґрунтування номенклатури ОВТ, які</p>	<p>У СОБ 2004 р. декларувалося впровадження нової системи оборонного планування, основаної на ПЦМ.</p> <p>У Законі України «Про організацію оборонного планування (2004 р.) передбачалося застосування ПЦМ для забезпечення оптимального і ефективного</p>

Російська Федерація	Україна
<p>розробляються (модернізуються), і термінів реалізації; прогнозування і оцінювання воєнних загроз; оцінювання технічного стану ОВТ; оцінювання можливого перспективного обрису ЗС, видів і родів військ; оцінювання витрат по етапах життєвого циклу озброєнь; оцінювання розподілу асигнувань на розвиток ОВТ.</p>	<p>використання державних ресурсів. У Білій книзі 2005 р. заявлялося, що МО перейшло на ПЦМ стратегічного планування за стандартами НАТО. «Нова методологія» стала основою Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки. У 2009 р. воєнна наука стала висувати проблемні питання реалізації ПЦМ, пов'язувати низьку ефективність оборонного планування з незавершеністю його адаптації до сучасної методології ПЦП, пропонувати нові підходи до організації системи оборонного планування [40, 4].</p>

4. Організаційні основи

Російська Федерація	Україна
<p>Питання оборонного будівництва перебувають під пильною увагою керівництва РФ*. Єдина система вихідних даних для програмно-цільового забезпечення воєнно-технічної політики РФ на 2011-2020 роки. Перелік базових і критичних технологій на період до 2020 року. Єдина система замовлень, реалізації і фінансування Державного оборонного замовлення. Федеральне агентство по закупівлях. Департамент з ціноутворення.</p>	<p>Дефіцит уваги з боку керівництва держави.</p>

* Серед перших указів нового Президента РФ Указ від 07.05.2012 про реалізацію програм будівництва і розвитку ЗС і модернізації ОПК.

5. Концептуальні перетворення

Російська Федерація	Україна
<p>Під час нового реформування в ЗС РФ не лише механічно скорочено особовий склад з 1,3 до 1 млн осіб за значного зменшення офіцерського корпусу, а й змінено їх структуру. Шість округів об'єднано в чотири – з суттєвим спрощенням управління первинними ланками військ. Дивізійну структуру військ трансформовано в бригадну. За значного скорочення вищих навчальних закладів перебудовано систему військової освіти. Взято курс на професіоналізацію армії.</p>	<p>Жодного разу не здійснювався публічний аналіз структури ЗС, необхідної чисельності та співвідношення видів і родів військ [2].</p>

6. Забезпечення розвитку ОВТ

№ п/п	Параметр	Російська Федерація	Україна
1.	Частка оборонного бюджету на розроблення і закупівлю озброєння, %	25	1
2.	Частка інноваційних розробок у фінансуванні оборонних НДДКР, %. Частка НДДКР у фінансуванні ФЦП «Розвиток ОПК на 2011-2020 роки», %	9 20	За останні 15 років науково-дослідні роботи, у тому числі пошукові науковими організаціями МО та ОПК не планувалися* ¹ . Кількість ДКР, які виконуються в межах ДОЗ, (менше 30) не дозволяє розраховувати на системне переозброєння ВО та завантаження ОПК [26].
3.	Частка сучасних основних видів ОВТ, % 2010 р.* ² 2015 р. 2020 р.	15 30 70	0
4.	Вимоги до модернізованих ОВТ	Конкурентоздатність в умовах сучасних викликів і загроз	Основна мотивація – підтримка ОПК.
5.	Ціни на продукцію ОПК	Прозорі та прийнятні. Регулюються Департаментом з ціноутворення	Монополія ОПК.
6.	Обґрунтування й формування програми розвитку базових воєнних технологій. Науково-технічний заділ у вигляді базових і критичних воєнних технологій.	Перелік базових і критичних технологій до 2020 р. Входить до системи забезпечення програми розвитку ОВТ.	Проводилися відповідні роботи, але такий перелік законодавчо не закріплений, роботи з його реалізації не починались.
7.	Якість ОВТ	Впровадження міжнародних стандартів	
8.	Підвищення рівня обґрунтованості рішень шляхом залучення широкого кола організацій різних відомств	Участь у розробленні ДПО широкого кола споживачів ОВТ, НДІ МО і ОПК, військових і цивільних ВНЗ, інститутів Академії наук	
9.	Державне оборонне замовлення: частка кредитів під державні гарантії в ДОЗ (2011 р.), %; термін затвердження;	30,5 у попередньому році	на 2012 р. – на початку

	<p>довготермінове кредитування великих проектів зі створення ОВТ під державні гарантії. терміни підписання державних контрактів;</p> <p>політика фінансування.</p>	<p>впроваджується</p> <p>на 2012 р. станом на 15.04. укладено понад 70% контрактів, на 2013 р., за планами МО, держконтракти мають бути укладені до 01.11.2012 р. передплата підприємствам ОПК до 70% від загального обсягу замовлення, включаючи фінансування довгострокових контрактів*⁴.</p>	<p>травня*³; понад чотири місяці підприємства ОПК не мали замовлень на розроблення і виробництво ОВТ;</p> <p>починаючи з травня місяця поточного року;</p> <p>на кінець I кв. 2012 р. фінансування не розпочато, у тому числі довгострокових контрактів, укладених у попередні роки.</p>
--	--	--	---

*¹ Довгий період фінансування розвитку ОВТ за остаточним принципом обумовив застарілість їх парку і проблему його оновлення. Сьогодні ця проблема вирішується шляхом виробництва або модернізації раніше розроблених зразків, які за своїми тактико-технічними характеристиками вже не відповідають сучасним вимогам. Але закупівля застарілого озброєння обов'язково веде до зниження обсягів фінансування НДДКР зі створення нових. Виходить своєрідний порочне коло [2].

*² В результаті «поштовху» ОПК і підтримки його з боку МО, постачання нової техніки відбувається, як ніколи раніше [31].

*³ Вже тоді експерти і фахівці ОПК заявляли про те, що прийняті програми розвитку ОВТ не будуть виконані.

*⁴ Незважаючи на просунуту у порівнянні з Україною ситуацію з ДОЗ, вона не влаштовує керівництво РФ. Серед проблем називаються: відсутність державних контрактів на початок поточного року, відсутність фінансування у першій декаді січня, довгий час формування ціни на продукцію між МО і ОПК, недосконалість нормативної бази ціноутворення, несвоєчасність виконання ДОЗ підприємствами ОПК, відсутність реальної конкуренції, недостатній рівень відповідальності посадових осіб.

Для врегулювання цих проблем розроблено спеціальний законопроект, який широко обговорюється. Серед пропозицій – створення спеціального органу виконавчої влади (на кшталт Міноборонпрому); спрямування значних коштів на відновлення кваліфікованого кадрового складу тощо.

5. Контури нової воєнної реформи

На засіданні комітету з реформування ВСУ і ОПК 20.04.2012 р. був схвалений проект нової Концепції реформування і розвитку ВС на період до

2017 р. Трохи пізніше він був схвалений на засіданні уряду. Його ж представляв на парламентських слуханнях новий начальник Генерального штабу. Слід зазначити, що схвалений на рівні уряду проект відрізняється за основними акцентами від «ідеології подальшого реформування ЗСУ», представленої МО в «Основних положеннях воєнної реформи в Україні» [51]. Там передбачається, наприклад, збереження до 2025 р. змішаної системи комплектування армії, збереження в структурі оборонного бюджету частки на утримання особового складу понад 65%, відсутність на II етапі – до кінця 2017 р. фінансування розвитку ОВТ тощо.

Проект Концепції, що сьогодні очікує на затвердження Президента передбачає побудову «нової армії європейського типу..., здатної адекватно реагувати на сучасні загрози національної безпеки у воєнній сфері». Цю роботу планується провести у два етапи.

На першому з них (протягом двох наступних років) передбачаються основні заходи, націлені на раціоналізацію її структури і чисельності за допомогою позбавлення невластивих функцій, зайвого ОВТ та іншого майна і формування частин постійної готовності. До завершення – досягнення кількісних показників перспективного обрису армії і перехід до комплектування ЗС на контрактній основі.

До кінця другого етапу (до кінця 2017 р.) планується наблизитися до армій європейських країн за такими показниками як злагодженість частин, навченість особового складу, технічна готовність ОВТ, соціальні стандарти.

Начальник ГШ виділяє п'ять основних завдань реформи, поставлених у Концепції. Перша пов'язана зі створенням основи нового обрису ЗС, що представлятиметься бойовими частинами постійної готовності, частка яких за рахунок скорочення структур забезпечення у складі ЗС має складати до 70%. При цьому планується нарощування можливостей бойових частин зі зниження часу реагування на загрози і забезпеченню адекватності дій по них. Для посилення цих частин передбачається застосування сил резерву.

Друге завдання спрямоване на створення міжвидової організаційної структури ЗС мирного часу, що забезпечує їх відповідність сучасним способам ведення бойових дій. У цьому напрямі пропонується вп'ятеро зменшити кількість і втричі чисельність особового складу органів управління – зі зменшенням при цьому багаторівневих управлінських процедур та істотною економією державних коштів.

Міжвидове структурування стосуватиметься як ГШ з інтегрованими в нього штабами видів ЗС, так і оперативних командувань, що складаються з відповідних видових компонентів і відповідальних за оборону призначеної території держави. (На жаль, у розглянутій структурі залишилися невисвітленими роль і місце ООК – див. вище).

У межах цього завдання, з метою підвищення ефективності оперативного управління військами (силами), заплановані законодавчий розподіл функцій і завдань між органами воєнного управління та створення єдиної автоматизованої системи управління ЗС, удосконалення системи зв'язку.

Третє завдання передбачає посилення кадрового потенціалу армії шляхом професіоналізації сержантського складу і переходу на комплектування ЗС винятково на контрактній основі. Офіцерський корпус планується скоротити при цьому з 35 тис. до 25-26 тис. осіб.

Зовсім в іншому стилі, ніж у минулій (2007 р.) кампанії професіоналізації [86], розглядаються потреби такого переходу. Раніше умовою успішної контрактизації армії вважалися витрати на оборону не менше 3% ВВП «і лише з загального фонду бюджету країни», а, наприклад, витрати «на розвиток установ культури» для контрактників становили близько 30% бюджету всього Міністерства культури України тощо [68].

Сьогодні за результатами прозорих підрахунків показано, що витрати на утримання солдата термінової служби (близько 2000 грн на місяць) практично такі ж, як і на контрактника. Однак віддача непорівнянна: один служить, власне, півроку, а другий – щонайменше п'ять років. Тобто розрахунки показують, що витрати на переведення армії на комплектування за контрактом

– за умови «оптимізації ЗС» істотно не виростуть у порівнянні з наявними. Але у виборі: мати дорошу в утриманні, але боєздатну армію або менш витратну, але небоєздатну, відповідальне рішення може бути лише одне. Для його забезпечення Концепцією, поряд з іншими мотиваційними програмами, передбачене збільшення з 01.01.2014 р. грошового забезпечення військовослужбовців (скороченого складу) втричі – з його прив'язкою до мінімальної заробітної плати в цивільному секторі, створення достатнього фонду службового житла.

Четверте поставлене завдання пов'язане з технічним переоснащенням ЗС. За цим напрямом передбачається модернізація значної частини озброєнь і засобів ураження. Закупівля або виробництво нових сучасних зразків «віднесена на перспективу, хоча і не дуже віддалену». При цьому частку модернізованих і нових зразків озброєнь планується довести до 30%.

До пріоритетів розвитку віднесене озброєння повітряних сил, ППО, ВМС і «наращування потенціалу стримування». (Залишається незрозумілим: що передбачається під потенціалом стримування при виділенні його окремим пунктом, але за відсутності згадки про оперативно-тактичний ракетний комплекс «Сапсан», який в сучасних умовах України, по суті, є єдиним можливим його втіленням).

П'яте завдання передбачає підвищення якості та інтенсивності (у 3-4 рази) бойової підготовки, надання їй комплексного і міжвидового характеру. У цьому напрямі передбачається використання (впровадження) тренажерів і сучасних моделюючих систем, що дозволяють відпрацьовувати на них до 30% високовитратних заходів бойової підготовки екіпажів літаків і вертольотів, бойових броньованих машин.

Безумовно, реорганізація у напрямі раціоналізації загальної структури зачіпає і систему воєнної освіти, а також медичного забезпечення.

Особлива увага нового військового керівництва спрямована на фінансове забезпечення запропонованих перетворень.

І тут не можна не відзначити нетрадиційний для оборонного відомства підхід до вирішення цього завдання – відмова від погано обґрунтованих «нормативних потреб» і надмірних ресурсів, що їх супроводжують, та переведення його умов у площину конструктивних господарських рішень. Коли об'єктивне визнання дефіциту коштів супроводжується настільки ж об'єктивним пошуком недоцільних і витратних елементів власного господарства, відмовою від них і акумулюванням коштів на критичних напрямках.

Про такі елементи в управлінських структурах йшлося вище.

До зайвих і досить витратних віднесено і цілу низку військових об'єктів небойового складу, включаючи вищі і навчальні центри, які потребують обслуговування і охорони. Вони «споживають» до 40% оборонного бюджету. І безболісне з погляду воєнної необхідності скорочення чисельності цього складу з 110 тис. до 30 тис. осіб дає економію близько 5 млрд грн на рік (близько 30% оборонного бюджету 2012 р.). Або військові оркестри, які щороку обходяться оборонному відомству (державі) в 120 млн грн. Або військовий інститут при Національному університеті ім. Т.Шевченка, де готують перекладачів та інших фахівців-гуманітаріїв, який поглинає 55-60 млн грн. на рік. І це при тому, що на підготовку сухопутних військ в 2011 р. було виділено лише 36 млн грн.

Певним інтегральним результатом корінної зміни обрису армії і сфери її життєдіяльності може служити скорочення практично вдвічі – до 100 тис. осіб загальної чисельності ЗС, яке планується. А з тим і можливість зміни структури оборонного бюджету, що забезпечує сьогодні лише утримання особового складу (далеке від належного) на шкоду розвитку самої оборонної структури та обумовлює в такий спосіб процес її деградації.

Визнання скорочення чисельності ЗС ключовим механізмом забезпечення політики їх розвитку, звичайно, не є відкриттям. Почуття дежавю повертає до планів реформування ЗС десятирічної давнини [3], в яких також фігурували і частини постійної готовності, і необхідність скорочення надлишкової

інфраструктури, і дивізії, що «вимирають як динозаври», і навіть 100 тис. осіб особового складу. Правда тих, що належать до бойових частин (з надбудовою в 150 тис. осіб – ті ж навчальні центри, склади, вищі навчальні заклади тощо). Але ці 100 тис. співвідносилися з захистом держави в регіональній війні (а не в прикордонному конфлікті). І в тих же умовах позаблоковості держави. От тільки таке «ідеальне рішення» супроводжувалося позахмарними цифрами видатків, як-то на середньострокову програму озброєнь – 34 млрд грн, на переформування однієї механізованої дивізії в бригаду – до 15 млн грн тощо. І ще професійною (начальника Головного організаційно-мобілізаційного управління ГШ) «страшилкою» про те, що утримувати надлишкову чисельність ЗС в 1,5-2 рази дешевше, ніж скоротити [47]. (Пізніше в певних експертних колах ця «страшилка» перетворилася у «відому істину». А для її переконливості використовується вже п'яти-шестиразова перевага утримання у порівнянні зі скороченням [42].)

Прорив у цій частині намітився за нового військового керівництва (2003-2004 рр.). «Рішуче і прискорене скорочення ЗС» до 90-100 тис. осіб стало наріжним каменем їх перетворення в СОБ до 2015 р.

Така політика була схвалена чинним главою держави. Однак вона була незабаром відкинута при черговій зміні військового керівництва. Пізніше вона озвучувалася у Посланні наступного Президента України Верховній Раді [68]. Але, очевидно, знову не збігалася з інтересами військових. І тому, незважаючи на перманентне посилення кризи оборонної сфери, залишилася незатребуваною. Нинішнє військове керівництво, незважаючи на попередження з того ж табору опонентів про можливість різкого стрибка безробіття, поповнення кримінальних структур звільненими в запас офіцерами і навіть соціального вибуху знову має намір „розрубати” сформований „гордієв вузол”. При цьому без особливих перевантажень державного бюджету.

Цю відмінність підкреслив і начальник ГШ. «Ми не просимо значних обсягів фінансування, а розраховуємо насамперед на власні можливості і ефективний ресурсний менеджмент» [34].

Після збалансування військових амбіцій з реальними можливостями держави розрахункова вартість нової реформи оцінюється в 156,9 млрд грн (в інших джерелах – 155 млрд грн [5]). З яких 40,3 млрд грн – «додатково залучені». Очевидно без урахування останніх середньорічне навантаження на бюджет держави за 2013-2017 рр. представляється військовими в 22-23 млрд грн на рік [53]. (Бюджет 2012 р. – 16,4 млрд грн. На 2013 р. Прогнозними показниками видатків зведеного бюджету, які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 5.04.2012 р., на оборону передбачено виділити 19,1 млрд грн. – 1,13% ВВП). За тими ж розрахунками, збільшення видатків з бюджету до 1,32-1,35% ВВП потребуватиметься лише на найближчі два роки. Після цього, починаючи з 2015 р., військові готові повернутися до витрат у межах 1,1% ВВП [33]. Такі умови дозволять виконати заплановані заходи і перейти на контрактну армію. При цьому в структурі оборонного бюджету видатки на утримання складуть 50-60%, на розвиток ОВТ – 25-30% і 10-15% на підготовку військ.

Загальні висновки

1. Україна стоїть на порозі нової воєнної реформи. Прямими її передумовами є загрозлива деградація українського війська, завершення терміну дії останньої Держаної програми розвитку ЗС та її провальні результати, які черговий раз підтвердили неспроможність існуючої системи ОП, передусім в концептуальному плані. З іншого боку, злободенність реформи зумовлена необхідністю імплементації нових Стратегії національної безпеки і Воєнної доктрини України.

Умови, що склалися, все більш безальтернативно диктують необхідність корінної зміни підходів до реформування оборонної сфери та зміни якості управління нею з боку воєнно-політичного керівництва держави.

2. Основні чинники кризового стану оборонної сфери і їх первісні причини давно відомі і постійно обговорюються в експертному співтоваристві. Зокрема стосовно останньої ДП розвитку ЗС. Давно відомі і механізми вирішення

проблем, що склалися. Доволі зручним прикриттям незацікавленості в проведенні реальних реформ (або неспроможності їх здійснення) служило твердження про недостатнє фінансування. Яке безумовно має значення, однак не вирішальне.

3. Ключовим і безальтернативним рішенням щодо подолання кризи ЗС у його жорсткій схемі причинно-наслідкових зв'язків, яке було докладно прораховане в період однієї зі змін військового керівництва, є усунення дисбалансу оборонного бюджету з принциповим скороченням видатків на утримання особового складу і перерозподіл коштів на користь розвитку ОВТ – базової компоненти бойового потенціалу армії. В умовах реальних економічних обмежень практична реалізація такого рішення пов'язана з різким скороченням структури оборонного відомства і його чисельності.

4. Декларовані, у тому числі у ЗМІ, наміри нового військового керівництва свідчать про перелом у трактуванні проблем і їхніх справжніх причин, а отже, і можливих шляхів виходу з тупикового кризового стану армії, що складався десятиріччями. Це підтверджується і професійним аналізом стану ЗС, прорахованістю рішень, а головне – орієнтацією на власні внутрішні резерви.

Передбачені основні напрями перетворення українського війська знаходяться в руслі вимог сучасних форм і способів ведення збройної боротьби.

5. Негативний досвід попереднього реформування українського війська та його загрозливий теперішній стан гранично звужують діапазон можливих помилок. Ситуація вимагає не лише «ретельно зважених», але й успішно апробованих на практиці рішень. В цьому плані для України може бути достатньо корисним досвід вирішення такого завдання у сусідній Росії.

Схожість визначається, насамперед, єдиним генезисом української і російської армій та відповідних чинників кризи.

Росії вдалося переломити підходи і стереотипи, що формувалися десятиліттями, підвищити ефективність прийнятих рішень і почати реалізовувати безпрецедентні програми розвитку ОВТ і модернізації ОПК. І армія за останні роки перетворилася радикально. У багатоплановому і

складному рішенні, звичайно, є відкриті питання, певні нестыковки та визнані помилки. Однак це, швидше, тактичні прорахунки, які також можуть служити корисними уроками. Це визнано і новим військовим керівництвом України. І небезпідставно тому плановані напрями реформування армії за багатьма позиціями схожі з підходами реформування оборонної сфери РФ.

6. До корисних для України моментів нового російського досвіду реформування оборонної сфери слід віднести:

- активність, тверда політична воля і послідовність керівництва держави у постановці завдання і управлінні її вирішенням;
- забезпеченість реалізму і адекватності рішень в системі оборонного планування глибиною наукового обґрунтування та багатоаспектною експертизою професійних опонентів;
- прийняття за базову настанову нової реформи орієнтацію на реальне державне фінансування и проведення заходів скорочення;
- планування більш ефективного залучення до вирішення завдань оборони, крім ЗС, інших військових формувань;
- ключова роль програмно-цільового планування в системі обґрунтування напрямів розвитку ОВТ та ЗС в цілому;
- надання чільного місця у реформуванні ЗС питанню їх технічного оснащення;
- деталізована й чітка система планування, що базується, з одного боку, на документах концептуального рівня, які забезпечують розвиток ОВТ і його узгодження з загальними планами оборонного будівництва, а з іншого – на нормативи, що складають організаційні основи формування ДПО і ДОЗ;
- методологічні рішення, що дозволяють виявити сталі пріоритети та ієрархію основних напрямів розвитку ОВТ у відповідності з характером воєнних загроз тощо.
- організація НДДКР зі створення науково-технічного заділу та створенню на його основі нових зразків ОВТ і модернізація наявних;
- система коригування ДП ОВТ;

- організація управління ОПК;
- випереджальний розвиток ОПК відносно реалізації ДПО;
- організація і реалізація ДОЗ, у тому числі розміщення його на три-п'ять років (згодом – на сім років), своєчасне затвердження, використання практики єдиного замовника;
- закупівля іноземних технологій і організація виробництва на власних підприємствах;
- відкритий аналіз (у тому числі у спеціальних виданнях) проблем, що виникають, та шляхів їх розв'язання.

7. Переконливість основних напрямів виведення ЗС з перманентного кризового стану, навіть за неповної реалізації намічених заходів, буде безумовним кроком вперед, початком виходу з патової ситуації, у якій перебуває оборонне відомство, і створення ядра оборонної структури, можливості якого у подальшому можуть бути розширені у відповідності до завдань (загроз) і економічних можливостей держави.

Певні практичні зрушення в напрямі стабілізації ситуації в армійських структурах (підтримка ОВТ у справному стані) вже мають місце. У цьому плані представляється вкрай важливою адекватна підтримка концепції реформування, яка пропонується з боку керівництва держави, і забезпечення руху в правильному напрямі.

Цьому, однак, не відповідатиме зменшення оборонного бюджету на 2013 р. у порівнянні з бюджетом попереднього року.

8. Зв'язок успішності воєнного реформування з якістю оборонного менеджменту, що підтверджується європейською практикою, та сформовані для цього умови можуть бути досить корисними для України. Особливо в частині ефективності використання внутрішніх резервів військового відомства для фінансового забезпечення реформи, необхідності жорсткої відповідності пріоритетів військово-технічної політики реальним завданням оборони, призначення міри відповідальності цивільним і військовим менеджерам всіх рівнів.

Наведений у аналітичній доповіді аналіз спроб реформування оборонної сфери та ситуації, що склалася, в паралелях досвіду інших країн дає передумови для остаточного обґрунтування програм реформування ЗС України в сучасних умовах.

Регіональний філіал у м. Дніпропетровську
(*Герасимов А.П., Шаталова О.Г., Куплевацька О.І.*)

Перелік використаних джерел

1. Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации // Красная Звезда. 11 октября 2003.
2. Анипко О, Бусяк Ю. Путь к инновационной армии // Defense express. – № 1-2. – 2012. – С. 16-30.
3. Армия «без камуфляжа». Интервью с первым заместителем начальника ГШ Пальчуком М.Н. // Defense express. – № 3. – 2002. – С. 2-8.
4. Аскарров А.К., Масловський С.О. Нові підходи до організації системи оборонного планування в Збройних Силах України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/1709-2010-04-08-10-45-34> .
5. Бадрак В. Система координат для армії // Дзеркало тижня. Україна. – №6. – 17 лютого 2012.
6. Белоконь С.П., Делеган В.М., Карпачев И.А. О совершенствовании планирования строительства Вооруженных Сил на основе программно-целевого метода // Военная мысль. – №2. – 2008. – С.22-31.
7. Біла книга 2005: оборонна політика України. – К: Заповіт, 2006. –134 с.
8. Біла книга 2006: оборона політика України. – К.: Міністерство оборони. – 2007. – 95 с.
9. Буренок В.М. Научно-методические особенности разработки государственной программы вооружения // Военная мысль. – №4. – 2004. – С.2-8.
10. Буренок В.М. Проблемы программно-целевого планирования развития систем вооружения по опыту обоснования ГПВ // Военная мысль. – №3. – 2011. – С.24-30.
11. Буренок В.М., Журавлев А.В., Карпачев И.А. Становление и развитие методологии обоснования системы вооружения ВС и программы вооружения государства // Военная мысль. – №6. – 2002. – С.69-76.
12. Буренок В.М., Ивлев А.А., Корчак В.Ю.. Развитие военных технологий XXI: проблемы, планирование, реализация. Тверь: ООО "КУПОЛ", 2009. – 624 с., ил.
13. Буренок В.М., Мельников И.Д., Лавринов Г.А. Качество Государственной программы вооружения: проблемы и пути их решения // Военная мысль. – №2. – 2002. – С.61-65.
14. Ваккаус М.Ф. О военно-политических основах методологии строительства и применения Вооруженных Сил России // Военная мысль. – №6. – 2009. – С.60-66.
15. Викулов С.Ф. Вопросы эволюции методологии программно-целевого планирования развития сложных систем // Весник Военного финансово-экономического университета. – №1 (5). – 2006. – С.31-34.
16. Викулов С.Ф. Методологические основы военной реформы в России // Власть. – № 9. – 1997. – С. 18-31.
17. Гареев М. Совершенствование системы военного управления. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rau.su/observer/N02_01/2_09.HTM .
18. Гацко М. Теоретические основы правового регулирования военного строительства в Российской Федерации. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-331798.html?page=2>
19. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б.Гогвуд, Л.Ган. – К.: Основи, 2004. – 396 с.

20. Гольц А. Секретная реформа. Реорганизация Вооруженных сил проводится как военная операция – в глубокой тайне от тех, кто оказался ее объектом // Pro et Contra, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gosnews.ru/analytics/army/22>
21. Гончаров С. С чувством глубокого вооружения // Defense express. – №5. – 2012. – С.32-39.
22. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. – Київ, НІСД, 2011. – 285 с.
23. Горбулін В. Стенограма парламентських слухань “Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України” від 23.05.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl230512.htm
24. Горовенко В. Тютюнник В. Військова реформа в Україні. Плануючи майбутнє варто озирнутися в минуле // Defense express. – № 4. – 2012. – С. 6-13.
25. Горчица Г.И., Карпачев И.А., Андреев А.Ю. Методологические особенности обоснования перспективных параметров Вооруженных Сил Российской Федерации на современном этапе их развития // Военная мысль. – №3. – 2011. – С.3-17.
26. Грек В. Нерешенных проблем в перевооружении армии остается много. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://defense-ua.com/rus/hotnews/?id=39412>
27. Грек В. О проблемах планирования и выполнения ГОЗ РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=38096> .
28. Гриценко А. Стенограма парламентських слухань “Стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України” від 23.05.2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl230512.htm
29. Гурак С.П. Військові зробили те, що планували зробити // Оборонний вісник. – №12. – 2011. – С.22-32.
30. Державна програма розвитку Збройних сил України на період 2006-2011 років. (Основні положення).
31. Еленский О. Загадка Сердюкова // Независимая газета – Независимое военное обозрение. – 01.06.2012.
32. Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.
33. Замана В. Збройні сили: не числом, а вмінням. Інтерв’ю начальника Генштабу ЗСУ генерал-полковника Володимира Замани газеті “Урядовий кур’єр» № 1895. 25.09.2012.
34. Замана В. Наша мета – в короткі строки побудувати нову армію європейського типу // Defense express. – № 6. – 2012. – С. 16-18.
35. Зatinaiko О.І., Пальчук М.М., Потапов Г.М. Деякі проблеми вдосконалення функціонування сектору безпеки та оборони України за результатами оборонного огляду // Наука і оборона. – №3. – 2012. – С. 3-13.
36. Збройні сили Польщі стають найбільш потужними в Європі. Що це означає для України? – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geostrategy.com.ua/node/96> ; Польша закроеет "расточительную" программу строительства корветов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.militaryparitet.com/perevodnie/data/ic_perevodnie/2302/ .
37. Збройні сили: як наростити «м’язи». Інтерв’ю начальника Генерального штабу — Головнокомандувача Збройних Сил України генерал-полковника Григорія Педченка газеті “Сільські вісті” (6 грудня 2010 року). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=appearance&sub=read&id=20015>

38. Зовнішня політика та політика безпеки // Національна безпека і оборона. – 2006. – № 10. – С.45-49.
39. ЗС України: коли озброєння прикрашають доповіді, але не армію. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wartime.org.ua/1410-zs-ukrayini-koli-ozbroyennya-prikrashayut-dopovd-ale-ne-armyu.html> .
40. Зубарев В.В., Ковтуненко О.П., Скурський П.П. Химченко С.М. Проблемні питання реалізації програмно-цільового управління розвитком озброєння та військової техніки Воєнної організації України // Наука і оборона. №4. – 2009. – С. 23-29 .
41. Ищенко С. До 2020 года нормальной армии в России не будет. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://army-news.ru/2011/02/armii-ne-budet/>
42. КМУ и СНБОУ поддали жесткой критике проект Концепции реформирования и развития ВС Украины до 2017 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defense-ua.com/rus/news/?id=37845> .
43. Комплектування Збройних сил та інших військових формувань України особовим складом на контрактній основі: досвід, проблеми та перспективи. – К: Національна академія оборони України., 2007. –139 с.
44. Корендович В.С. Другий оборонний огляд в Україні. Його попередні результати та виклики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/obonoglyad/1976-2010-05-05-10-52-47> .
45. Криза оборонної реформи 2000-2010 років. Нові умови, рішення, результати. Аналітична доповідь. Під загальною редакцією А.І.Шевцова. Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dp.niss.gov.ua/articles/421/> .
46. Литвин В. Перед нашою країною стоїть завдання розвитку військового потенціалу на рівні оборонної достатності. У фокусі – сектор безпеки // Defense express. – № 6. – 2012. – С. 10-12.
47. Матюха. М. Скорочення дорожче ніж утримання // Народна армія. 2 квітня 1999.
48. Мельник О. Оборонна реформа: певні успіхи, непевні перспективи // Національна безпека і оборона. – №4. – 2010. – С. 42-48.
49. Московский А.М. Современная теория и практика планирования развития вооружения: основные выводы и направления совершенствования // Военная мысль. – №1. – 2003. – С.34-43.
50. Надежность и эффективность военной техники. Справочник в 10 томах. Т.3. Эффективность технических систем. – М.: Машиностроение. 1988.
51. Основні положення воєнної реформи в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/index.php?part=reform_faq&lang=ua .
52. Передбачено збільшити чисельність військових резервістів до 8 тисяч осіб. (Урядовий портал, 27.01.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=244907050 .
53. Попередні результати оборонного огляду. – К: Міністерство оборони, 2011. – 39 с.
54. Послання Президента до Українського народу. (03.06.2010). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17307.html> .
55. Путин В.: «Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/printable/2012/02/20/putin-armiya.html>

56. Рахманов А.А., Васильев В.В., Корчак В.Ю. Взаимодействие силовых структур при формировании государственной программы вооружений // Военная мысль. – № 5. – 2002. – С.55-58.
57. Рецепт для армії. Еліксир чи отрута? // Дзеркало тижня. Україна. – № 11. – 23 березня 2012.
58. Сердюков А.Э. Наступление на штаты // Российская газета. 12 мая 2007 г.
59. Сизов В.Ю. Военная политика и военная безопасность России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=191>
60. Сизов В.Ю. Военная политика России после кавказского кризиса 2008 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=140>
61. Сторони В.В., Снисарчук С.В., Шкурко Ю.М. Принципы и этапы программно-целевого бюджетного планирования в Министерстве обороны Российской Федерации // Военная мысль. – №2. – 2001. – С. 8-11.
62. Теорема Гёделя о неполноте. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elementy.ru/trefil/21142>
63. Ткачев В.Н. Механизм управления военным строительством: реалии и перспективы // Военная мысль. – №5. – 1999. – С.17-22.
64. Тымчук Д. «DIMDEX-2010»: повод для украинского пессимизма [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://flot2017.com/show/editorial/22266> .
65. Указ Президента № 202 від 16.03.2012 р.
66. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За аг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 655 с.
67. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. Ред.. Ю.Г.Рубана. – К: НІСД, 2007. – 538 с.
68. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики. – К: НІСД, 2008. – 184 с.
69. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. Ред. Ю.Г. Рубана. – 744 с.
70. Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006: Монографія / за ред.. О.С.Власюка. – К.: НІСД, 2006. – 576.
71. James Sherr «Country briefing: Ukraine» // «Jane's Defence Weekly». – 2002. – 17 July.

Перелік скорочень

ЗС (У) – Збройні Сили (України)

ДП – державна програма

СОБ – стратегічний оборонний бюлетень

ВД – Воєнна доктрина

ОВТ – озброєння і військова техніка;

МО – Міністерство оборони

ГШ – Генеральний штаб

ООК об'єднане оперативне командування

СУ – система управління

СДУ – система державного управління

РФ – Російська Федерація

ОПК – оборонно-промисловий комплекс

ВО – Воєнна організація

ПЦП – програмно-цільове планування

ППБ – планування – програмування – бюджет

СО – система озброєнь

ВФ – військове формування

ДПО – Державна програма озброєнь

ДОЗ – державне оборонне замовлення

ФЦП – федеральна цільова програма

РНБО(У) – Рада національної безпеки і оборони (України)

ЗМІСТ

1. Сучасні умови.....	1
2. Нові старі уроки. Передумови вирішення.....	3
3. Аналіз сучасного досвіду реформування оборонної сфери.....	13
3.1. Досвід Росії у побудові сучасної системи оборонного планування.....	13
3.2. Досвід Росії у плануванні розвитку озброєння і військової техніки.....	31
3.3. Європейський досвід стратегічного оборонного менеджменту.....	47
4. Порівняльний аналіз політики та результатів реформування оборонної сфери Російської Федерації і України.....	59
5. Контури нової воєнної реформи.....	63
Висновки.....	68
Перелік використаних джерел.....	73
Перелік скорочень.....	77