

ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНА ТА ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 18–24

Розглядаються проблемні питання становлення та розвитку системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності органів сектору безпеки в Україні, неузгодженості та недосконалості Державних програм розвитку озброєння та військової техніки, реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу. Аналізується світовий досвід формування військово-технічної та військово-промислової політики, пропонується комплекс заходів для формування цілісної системи.

Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105, розвиток системи стратегічного планування в Україні визначено одним з пріоритетних напрямів роботи у сфері забезпечення національної безпеки, і, зокрема, реформування інститутів сектору безпеки. Серед проблемних питань розвитку згаданої системи слід виокремити передусім удосконалення механізмів стратегічного планування та реалізації військово-технічної та військово-промислової політики України. Нині це набуває особливої актуальності у зв'язку з незадовільним станом реалізації цієї політики та недосконалістю державних програм розвитку озброєння та військової техніки, реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу [1].

Тому, виникає науково-методологічне завдання щодо визначення та обґрунтування комплексу заходів для формування цілісної системи стратегічного планування для реалізації стратегії у сфері забезпечення національної безпеки України.

Слід відзначити, що в нормативно-правовому полі України досі чітко не визначені поняття “військово-технічна політика” та “військово-промислова політика”, хоча вони використовуються. Вперше ці терміни

з'явилися у чинному законодавстві в 1991 р. у ст. 3 Закону України “Про оборону України”, в якому визначено, що підготовка до оборони у мирний час включає формування та реалізацію військово-технічної та військово-промислової політики держави. Дещо більше про ці поняття сказано у Воєнній доктрині України, яка затверджена Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648. У ній визначено (п. 43), що економічне забезпечення воєнної безпеки України здійснюється, зокрема, шляхом формування та реалізації науково обґрунтованої військово-технічної та військово-промислової політики. Проте, замість визначення механізмів формування та реалізації далі йдеться лише про її спрямування (п. 47).

На жаль, ці аспекти військово-технічної та військово-промислової політики так і не були розроблені й розвинені у чинному законодавстві, зокрема в законах України “Про організацію оборонного планування” та “Про основи національної безпеки”. У першому з них, який визначає завдання, принципи, зміст і порядок планування в галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері, відсутні вимоги до Державної програми розвитку озброєння та військової техніки (ОВТ), яка фактично є одним з основних

механізмів реалізації військово-технічної та військово-промислової політики. У другому не визначені напрями розвитку воєнної організації держави, її технічного переозброєння та вдосконалення ОВТ.

Тож, по-перше, визначимо поняття “військово-технічна та військово-промислова політика”, а по-друге, розробимо комплекс заходів для завершення формування цілісної системи оборонного планування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Отже, суть поняття “військово-технічна та військово-промислова політика”, механізми її формування та реалізації, перелік документів, якими визначаються основні її завдання та напрями на довгострокову перспективу, порядок їх коригування тощо у вітчизняних законах та інших нормативно-правових актах досі не визначені. Внаслідок цього недосконалим залишається і механізм стратегічного оборонного планування розвитку воєнної організації держави, бракує єдиної методології, не визначений механізм формування та узгодження між собою стратегічних документів оборонного планування [2; 3]. Через відсутність порядку розроблення основних документів оборонного планування неузгодженою є і Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2013 р.

Відсутність в Україні загальнодержавної системи стратегічного оборонного планування зумовила наявність низки недоліків і неузгодженості заходів Державної програми розвитку ОВТ і Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК). Так, у першій з них не визначені ключові завдання зі створення систем ОВТ, на які потрібно спрямувати необхідні фінансові, матеріально-технічні й інтелектуальні ресурси, що віднесено п. 45 “Воєнної доктрини України” до основних принципів економічного забезпечення воєнної безпеки держави.

Без детального обґрунтування, конкретизації завдань і мети, були визначені напрями фундаментальних досліджень для створення перспективних систем озброєння. А через обсяги їх фінансування, які майже у 40 разів

менші, ніж на фінансування розробок нових і модернізацію існуючих систем (комплексів, зразків) ОВТ, не можна сподіватися на отримання будь-яких вагомих результатів. Усе це є свідченням відсутності збалансованої та науково обґрунтованої військово-технічної та військово-промислової політики держави, розрахованої на перспективу, що зумовлює необхідність і актуальність розробки в Україні системи поглядів і принципів формування військово-технічної та військово-промислової політики держави на довгостроковий період.

Водночас світовий досвід свідчить, що військово-технічна політика провідних країн світу в першу чергу спрямована на прискорення створення перспективних зразків нових поколінь озброєння. З цією метою планується проведення широкого спектру фундаментальних досліджень для виявлення принципово нових видів ОВТ і суттєвого поліпшення тактико-технічних характеристик існуючих систем ОВТ. У США, наприклад, з 70-х років ХХ ст. запроваджена система паралельної розробки воєнно-технічних концепцій зразків ОВТ, суть якої полягає в роздільному створенні їх складових. Реалізація такого підходу дає змогу будувати необхідні комплекси ОВТ з уже готових елементів, як з “цеглин” [4]. Такий модульний принцип побудови комплексів ОВТ забезпечує накопичення резервів для наступного їх вдосконалення й модернізації. Він є економічно вигідним, оскільки забезпечує своєчасне виробництво найефективніших зразків, меншого їх типу з широкими можливостями модернізації застарілих зразків ОВТ.

Саме тому постійно збільшується частка витрат на ці цілі у провідних країнах світу. Взірцем цього є США та Франція, частка витрат яких на здійснення фундаментальних досліджень сягає 10–15 % у загальних обсягах фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР). Співвідношення між обсягами фінансування фундаментальних і прикладних досліджень у Китаї зберігається на рівні 1:3.

Слід відзначити, що згаданими програмними документами не визначені пріоритети

у сфері розвитку базових і критичних воєнних технологій, технологій подвійного використання, спрямованих, наприклад, на впровадження роботизації, мікромініатюризації та нанотехнологій, всебічної уніфікації, стандартизації та забезпечення багатофункціональності ОВТ [5]. Не визначений також рівень технологій в ОПК, якого необхідно досягнути, а також конкретні найважливіші завдання за напрямом створення спеціальних технологій та матеріалів з прив'язкою їх за метою та термінами до завдань зі створення (модернізації) ОВТ. Відсутніми є значні за обсягом інвестиційні високотехнологічні проекти, які б стали рушійною силою для проведення ефективного реформування ОПК. Не вирішується і проблема вдосконалення систем управління якістю ОВТ, яка набуває все більшої актуальності [6].

Водночас у розвинених країнах світу військово-технічна та військово-промислова політика розглядається як один із механізмів стратегії воєнної політики держави, як система науково обґрунтованих поглядів з питань розвитку ОВТ та ОПК, яка дає змогу здійснювати вибір пріоритетів, певного напрямку та послідовності дій держави у цій сфері. Вона формується шляхом проведення досліджень воєнної безпеки, врахування факторів економічного, науково-технічного, виробничо-технологічного та іншого змісту з використанням комплексного та системного підходів [7]. Завдяки цьому військово-технічна та військово-промислова політика стає головним інструментом з практичної реалізації досягнень науково-технічного прогресу у воєнній сфері та промисловості з метою підтримання технічного оснащення збройних сил на рівні сучасних вимог. По суті, вона відіграє роль генератора наукових ідей та розробок ОВТ, дає вихідні дані для планування розвитку ОПК та видатків оборонного бюджету [8; 9]. Обов'язковими стадіями формування військово-технічної та військово-промислової політики є проведення оперативно-стратегічних розрахунків, аналізу застосування засобів ведення збройної боротьби та встановлення прогнозів їх розвитку, на основі результатів яких вида-

ється відповідний документ стратегічного планування [10]. У США, наприклад, міністерствами видів збройних сил регулярно розробляються такі довгострокові прогнози, як “Наукові можливості”, “Технічні можливості” та “Концепції перспективних систем” [11]. Поряд із загальнодержавною воєнно-технічною концепцією на її основі розробляються окремі функціонально орієнтовані воєнно-технічні концепції [10].

Розробка основних документів стратегічного планування — складових військово-технічної та військово-промислової політики здійснюється і Європейським Союзом. Так, у 2007 р. затверджена Стратегія розвитку Європейської оборонної технологічної і промислової бази, схвалені засади розвитку Європейської стратегії досліджень і технологій в оборонній сфері *EDRTS (European Defense Research & Technology Strategy)*. На стадії підготовки проектів знаходяться Стратегія з питань озброєнь і План розвитку оборонних можливостей Європейського Союзу.

У Франції, наприклад, одним із механізмів планування військово-технічної та військово-промислової політики є виконання бюджетних програм “Прогнозування воєнної політики з урахуванням розвитку міжнародної обстановки” та “НДДКР подвійного призначення”, за якими фінансуються дослідження перспектив розвитку стратегічної обстановки та розвиток перспективних технологій [12]. У 2005 р. у Франції вперше був опублікований перспективний план розвитку нових технологій, у якому викладені сценарії виникнення конфліктів та імовірних загроз, основні напрями, принципи, а також пріоритетні галузі наукових досліджень. Запроваджена практика розробки закону “Про військове програмування Збройних Сил на 5-річний період” та розроблення 30-річного перспективного плану розвитку ОВТ, які кожного року оновлюються [13]. До речі, останній є частиною процесу оборонного планування й основним інструментом Міністерства оборони Франції для виявлення потреб в ОВТ та орієнтирів у проведенні досліджень і розробок.

Активні кроки у формуванні військово-технічної та військово-промислової політики здійснюються і Російською Федерацією. В “Основах военной-технической политики Российской Федерации на период до 2015 года и дальнейшую перспективу” визначені завдання та напрями військово-технічної та військово-промислової політики на довгострокову перспективу (10 років і більше) [8; 14]. У процесі підготовки цього документа системно враховано низку факторів і поглядів, а також об’єктивні дані у цій сфері.

Запроваджено принцип тісної співпраці промисловості і науки в інтересах створення нових, передових технологій та прогресивних матеріалів для новітніх базових поколінь ОВТ [15].

Одним з найважливіших напрямів військово-технічної політики розглядається стандартизація і уніфікація ОВТ, досягнення сумісності та взаємозаміни їхніх складових і комплектуючих виробів з метою заощадження бюджетних фінансових ресурсів на створення нових систем ОВТ.

Встановлені важливі баланси між системами озброєння Сухопутних військ та Військово-Морських сил, їх інфраструктурою, між новими розробками і модернізацією ОВТ, між рівнем бойових характеристик існуючих систем і можливостями експериментальних зразків ОВТ. Визначені основні напрями військово-технічної політики (вдосконалення та розробка нових методів управління військами та ОВТ, зокрема систем розвідки, зв’язку та радіоелектронної боротьби), а також погляди на експорт застарілого та сучасного ОВТ. Значна увага приділяється підвищенню конкурентоспроможності ОПК, зокрема воєнної електроніки, з метою впровадження у прилади та обладнання військового призначення новітніх досліджень у цій галузі, зменшення залежності від імпортозамінюючих матеріалів.

Завдання військово-технічної та військово-промислової політики конкретизовано у таких документах, як “Державна програма озброєння на 2006–2015 роки”, “Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период

до 2010 года” (затверджених Президентом Російської Федерації), та “Программа разработки, восстановления и организации производства стратегических, дефицитных и импортозамещающих материалов и малотоннажной химии для вооружения, военной и специальной техники на 2009–2011 годы и на период до 2015 года”, схваленої 28 липня 2008 р. урядом Російської Федерації [16].

Важливим аспектом військово-технічної політики Росії є спрямованість її на створення сучасних механізмів державного управління та нарощування державної підтримки ОПК, вдосконалення нормативно-правової бази формування та реалізації державного оборонного замовлення (ДОЗ) і функціонування ОПК в умовах ринкової економіки [17]. У цьому контексті обговорюються питання розробки федерального закону “Об оборонном бюджете” з метою вдосконалення механізму реалізації закону “О государственном оборонном заказе”, що дасть змогу завершити формування законодавчої бази, яка регулює відносини держави з ОПК.

На довгостроковий період (2005–2015 рр.) розроблено Концепцію військово-технічної політики у Республіці Білорусь (затверджена Указом Президента Республіки Білорусь від 27 грудня 2004 р.), якою визначені пріоритетні напрями розвитку та приведення ОВТ до основних сучасних оперативно-стратегічних і тактико-технічних вимог. Вона стала основою для розробки державної програми розвитку ОВТ, порядок формування, затвердження, фінансування та реалізація якої та державного оборонного замовлення затверджено на законодавчому рівні (закон Республіки Білорусь від 18 травня 2007 р. № 232–3 “О государственной программе вооружения и государственном оборонном заказе”). Відповідно до цього закону згадана програма має бути включена до переліку державних програм, фінансування яких передбачається з коштів державного бюджету. На її фінансування додатково передбачаються кошти пільгових кредитів за рахунок їх здешевлення з державного бюджету та кошти державних інноваційних фондів. Аналогічний підхід при реалізації військово-технічної політики

запроваджений також у Республіці Казахстан. Зокрема, ст. 4 закону Республіки Казахстан “О государственном оборонном заказе” визначено, що проект ДОЗ формується на основі показників державної програми розвитку ОВТ.

Ці приклади свідчать, що вітчизняна нормативно-правова база у сфері стратегічного оборонного планування, зокрема, з формування та реалізації державної військово-технічної та військово-промислової політики, потребує подальшого вдосконалення з урахуванням апробованих у світовій практиці підходів і механізмів. Водночас слід відзначити, що в Україні існує позитивний приклад створення цілісної системи прогнозних і програмних документів у сфері соціального та економічного розвитку України. Так, Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” чітко визначені правові, економічні та організаційні засади формування таких документів, встановлений загальний порядок їх розроблення, затвердження та виконання.

З огляду на викладене, особливої актуальності набувають питання запровадження комплексу заходів для завершення формування цілісної системи оборонного планування, зокрема у сфері військово-технічної та військово-промислової політики. Зміст цих заходів можливо викласти таким чином:

1. Внесення змін та доповнень до Закону України “Про оборону України” в частині визначення поняття “військово-технічна та військово-промислова політика”, повноважень органів державної влади щодо її формування та реалізації. Доповнення ст. 8 Закону України “Про основи національної безпеки України” визначенням основних засад формування військово-технічної та військово-промислової політики.

2. Визначення військово-технічної та військово-промислової політики як цілісної системи поглядів, принципів, основних заходів та пріоритетних напрямів розвитку озброєння, військової та спеціальної техніки воєнної організації держави, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності

для забезпечення потреб оборони технологічного розвитку ОПК на довгостроковий період, спрямованих на відвернення та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам України.

3. Стратегія військово-технічної та військово-промислової політики як документ стратегічного оборонного планування має розглядатись Радою національної безпеки і оборони України та затверджуватись Президентом України. Вона має бути основою для формування Державної програми озброєння та військової техніки і Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу та забезпечити синхронізацію їхніх заходів, завдань, окремих етапів і термінів виконання.

У такому документі стратегічного планування необхідно визначити перелік основних завдань, ключові проблеми й терміни їх вирішення, основні напрями наукових досліджень, типаж (номенклатуру) перспективного ОВТ, необхідного для забезпечення вирішення завдань Збройних сил України на довгостроковий період, а також потрібний рівень тактико-технічних характеристик перспективних зразків ОВТ, які необхідно розробляти.

4. Важливим аспектом військово-технічної та військово-промислової політики є визначення основних заходів з метою запобігання військово-технічного і технологічного відставання України в розвитку основних видів ОВТ, які можуть вироблятися в Україні і бути конкурентоспроможними на світовому ринку озброєння. Для цього у згаданій політиці мають формулюватись найважливіші завдання розвитку ОПК, зокрема щодо створення сучасних механізмів державного управління та нарощування державної підтримки ОПК, розвитку науково-технічного комплексу, а також погляди на подальший розвиток системи військово-технічного співробітництва з іноземними державами.

5. Стратегія військово-технічної та військово-промислової політики має орієнтувати розвиток вітчизняного ОПК на реалізацію значних за обсягом інноваційних проєктів, що вимагатиме об'єднання фінансових,

матеріальних і кадрових ресурсів його підприємств і стане реальним механізмом залучення провідних іноземних компаній до їх реалізації.

Одним з пріоритетів військово-промислової політики має стати вибір і розвиток обмеженої кількості найважливіших базових, спеціальних та промислових технологій (критичних технологій), які мають визначальний вплив на підвищення ефективності виробництва конкурентної продукції і забезпечувати перехід до нових технологічних засад. При цьому необхідно передбачати заходи державної підтримки важливих макротехнологічних пріоритетів, які визначають виробництво наукоємної продукції. Саме такий напрям визначений, наприклад, у Росії як основний при реалізації стратегії розвитку ОПК на період до 2015 р. [18].

6. Основні положення Стратегії військово-технічної та військово-промислової політики мають обов'язково враховуватись під час планування наукової та науково-технічної діяльності держави, зокрема при формуванні пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності в Україні, реалізації Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій, а також інших державних цільових науково-технічних програм.

7. Військово-технічна та військово-промислова політика має визначати і напрями вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема з організації оборонного планування, формування та виконання оборонного бюджету України, державного оборонного замовлення, державної підтримки ОПК, загальні принципи побудови та бюджетного фінансування Державної програми розвитку ОВТ, вимоги до структури та механізм погодження (кореляції) виконання її заходів із державним оборонним замовленням.

Запровадження таких заходів дасть змогу обґрунтовано й системно здійснювати в Україні стратегічне планування військово-технічної та військово-промислової політики.

Отже, окреслено проблемні питання становлення та розвитку системи стратегічного

планування, координації та контролю діяльності органів сектору безпеки в Україні, а також слабкі місця (недосконалість) Державних програм розвитку озброєння та військової техніки, реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу. Завдяки аналізу світового досвіду формування військово-технічної та військово-промислової політики можна, по-перше, дати визначення поняття “військово-технічна та військово-промислова політика”, а також запропонувати комплекс заходів для формування цілісної системи оборонного планування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Перспективними напрямками подальших досліджень є реалізація запропонованого комплексу заходів у нормативно-правовому полі України з метою завершення формування цілісної системи оборонного планування у сфері забезпечення національної безпеки та розроблення науково-обґрунтованого механізму розроблення базових документів оборонного планування держави.



Література

1. Шляхи вибору стратегічних напрямів модернізації та реформування оборонної промисловості України / В. В. Зубарев, С. В. Ленков, О. В. Селюков, П. П. Скурський // Наука і оборона. — 2008. — № 1. — С. 33–38.
2. Семенченко А. І. Формалізація стратегічного планування у сфері забезпечення інформаційної безпеки // Наука і оборона. — 2007. — № 1. — С. 9.
3. Телелим В. М. Аналіз деяких аспектів стратегічного планування у військовій сфері США / В. М. Телелим, М. В. Гребенюк, Ю. В. Пунда // Наука і оборона. — 2007. — № 2. — С. 18–22.
4. Военно-техническая политика Российской Федерации. Механизмы реализации военно-технической политики // Обозреватель-Observer. — 2003. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.rau.su/observer/N5-8_94/5-8_30.htm
5. Бурутин А. Г. О некоторых аспектах военно-технической политики государства в новой редакции военной доктрины РФ // Военная мысль. — 2007. — № 3. — С. 22–29.
6. Бурунов В. М. Управление качеством вооружения и военной техники / В. М. Бурунов, А. А. Ивлев, С. С. Смирнов // Военная мысль. — 2006. — № 8. — С. 18–23.
7. Демидов Б. А. Системно-концептуальные основы деятельности в военно-технической области. Ч. 1: Концептуальные основы и элементы национальной безопасности / Б. А. Демидов, А. Ф. Величко, И. В. Волошук; Под ред. Б. А. Демидова. — К.: Книга, 2004. — 736 с.

8. Барыкин В. М. Планирование военного строительства: опыт и современность // Военная мысль. — 1995. — № 3. — С. 12–20.
9. Науменко М. Военно-техническая политика сегодня // Обозреватель-Observer. — 2008. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.rau.su/observer/N10-11_94/008.htm
10. Война и мир в терминах и определениях: Под общ. ред. Д. О. Рогозина. — М.: Изд. дом "По Пог", 2004. — 624 с.
11. Солнышков Ю. С. Экономические факторы и вооружение. — М.: Воениздат, 1973. — 120 с.
12. Ржечинская Т. Финансирование военной деятельности во Франции в 2006 году // Зарубежное обозрение. — 2006. — № 1. — С. 23–29.
13. The 30-year prospective plan of the Minis-Defence // The armaments portal. — 2008. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа до журналу: http://www.ixarm.com/-imprim-eg_40732
14. Основы военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 года и дальнейшую перспективу (одобрены 25 февраля на заседании Совета Безопасности РФ) // Информационное агентство ТС ВПК. — 2003. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ia.vpk.ru/vpkrus/talk/2003/02_2003.htm
15. Московский А. Уверенность в завтрашнем дне. Выполнение намеченных планов развития вооружения и военной техники — залог повышения обороноспособности государства // Военно-промышленный курьер. — 2004. — № 9. — С. 23–34.
16. Кедров И. Принята Программа разработки, восстановления, организации производств стратегических, дефицитных и импортозамещающих материалов и малотоннажной химии для ВВСТ // Военно-промышленный курьер. — 2008. — № 31. — С. 56–60.
17. Бурутин А. Г. Некоторые аспекты военно-технической политики Российской Федерации в области развития обороннопромышленного комплекса // Вооружения. Политика. Конверсия. — 2006. — № 4. — С. 3–7.
18. Позиция Всероссийской политической партии "Единая Россия" в области укрепления обороноспособности страны // Официальный сайт партии "Единая Россия". — 2011. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://er.ru>

Визначені проблемні питання становлення та розвитку системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності органів сектору безпеки в Україні, слабкі місця Державних програм із розвитку озброєння і військової техніки, реформування та розвитку обороннопромислового комплексу, проаналізовано світовий досвід формування військово-технічної та військово-промислової політики провідних країн світу, запропоновано визначення поняття "військово-технічна і військово-промислова політика" та комплекс заходів для формування цілісної системи оборонного планування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Определены проблемные вопросы становления и развития системы стратегического планирования, координации и контроля деятельности органов сектора безопасности в Украине, слабые места Государственных программ развития вооружения и военной техники, реформирования и развития обороннопромышленного комплекса, проанализирован мировой опыт формирования военно-технической и военно-промышленной политики передовых стран мира, предложено определение понятия "военно-техническая и военно-промышленная политика", а также комплекс мер для формирования целостной системы оборонного планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Украины.

The article identifies problematic issues of establishment and development of the system of strategic planning, coordination, and security sector bodies' supervision in Ukraine as well as the weak points in the National Program for materiel development, reforming and development of the defense industrial system. It analyzes world experience of the establishment of the military technical and defense industrial policy of the leading countries. It also defines the notions "military technical and defense industrial policy" and proposes the range of activities for the establishment of the integral system of defense planning in the sphere of providing national security of Ukraine.

Надійшла 10 лютого 2012 р.