

УДК 355.02: 355.44

І. В. ПАВЛОВСЬКИЙ*(Міністерство оборони України, м. Київ),***І. Б. ЧЕПКОВ**, доктор технічних наук, професор,**В. В. ЗУБАРЄВ**, доктор технічних наук, професор,**В. О. СМІРНОВ**, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник*(Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки Збройних Сил України, м. Київ),***О. О. СВЕРГУНОВ**, кандидат технічних наук, доцент*(Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ)*

Воєнно-технічна політика України: проблеми формування та реалізації в умовах кризових явищ та ресурсних обмежень

Проаналізовані проблемні питання формування та реалізації воєнно-технічної політики України в сучасних умовах кризових явищ та ресурсних обмежень. Визначені шляхи удосконалення воєнно-технічної політики держави для реалізації цілей та завдань оборонної реформи в Україні, а також забезпечення розвитку оборонно-промислового комплексу з урахуванням не тільки воєнної політики, а й державної промислової, наукової, інвестиційної та інноваційної політики. Запропоновані заходи щодо удосконалення законодавчої бази з реалізації проектів розробок та організації виробництва озброєння, військової та спеціальної техніки в рамках воєнно-технічної політики.

Проанализированы проблемные вопросы формирования и реализации воєнно-технической политики Украины в современных условиях кризисных явлений и ресурсных ограничений. Определены пути совершенствования воєнно-технической политики государства для реализации целей и задач оборонной реформы в Украине, а также обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса с учетом не только воєнной политики, но и государственной промышленной, научной, инвестиционной и инновационной политики. Предложены меры по совершенствованию законодательной базы по реализации проектов разработок и организации производства вооружения, воєнной и специальной техники в рамках воєнно-технической политики.

Оцінка стану безпеки і оборони, яка сформульована в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [1], показує, що сучасний стан складових сектору безпеки і оборони не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України. У той же час, слід зазначити, що в умовах кризових явищ ресурсів на реформування та розвиток сектору безпеки і оборони в Україні, особливо військово-технічне оснащення, з одного боку, потрібно дуже багато, а з іншого, їх мало.

За результатами комплексного огляду сектору безпеки і оборони з метою визначення основних напрямів реалізації воєнної політики України та розвитку сил оборони до кінця 2020 року було розроблено Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ). Указом Президента від 6 червня 2016 року він введений в дію та став документом оборонного планування [2]. У СОБ визначено, що особливості проведення оборонної реформи в Україні обумовлені складною воєнно-політичною, оперативнотраєгічною та економічною ситуацією, яка склалася в Україні та навколо неї [2]. На основі СОБ була розроблена та затверджена Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року [3]. З урахуванням цілей та завдань Стратегії національної безпеки (2015 рік) та Воєнної доктрини (2015 рік) України вищезазначені документи (*Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, СОБ, Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року*) дозволили сформулювати основні положення нової державної воєнно-технічної (ВТП) та оборонно-промислової політики (ОПП), а також визначити шляхи їх реалізації. Кабінетом Міністрів України (КМУ) 30 березня 2016 року була затверджена Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки (ОВТ) на період до 2020 року (ДПО-2020) [4]. На основі Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК) України на період до 2020 року, що була схвалена у січні 2016 року [5], КМУ 24 травня 2017 року затвердив Державну цільову програму реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2021 року [6].

Однак результати аналізу процесів розробки документів, їх затвердження та введення в дію показують, що в реалізації нової державної ВТП та ОПП виникає ряд проблем. Зокрема, терміни реалізації високотехнологічних проектів з розробок нових систем озброєння, військової і спеціальної техніки (ОВСТ) та налагодження їх серійного виробництва нині сягають десятки років, а необхідні обсяги фінансових ресурсів – сотні мільйонів доларів США, а в деяких випадках навіть десятки та сотні мільярдів доларів США [7–9]. Це обумовлює появу протиріч в Україні між цілями оборонної реформи та можливостями їх досягнення через особливості формування та реалізації ВТП (*довгостроковість проектів, велика їх вартість, наявність кризових явищ та ресурсних обмежень, відсутність певних технологій, кадрів тощо*).

Деякі питання з удосконалення формування та реалізації ВТП піднімалися на IV міжнародній конференції

«Проблеми координації воєнно-технічної та оборонно-промислової політики в Україні. Перспективи розвитку озброєння та військової техніки», що була проведена 12–13 жовтня 2016 року в рамках виставки «Зброя та безпека – 2016» [10].

Метою роботи є аналіз процесів формування та реалізації воєнно-технічної політики в умовах кризових явищ та ресурсних обмежень для можливого корегування цілей та завдань оборонної реформи в Україні, а також розвитку оборонно-промислового комплексу.

Характеристика воєнно-технічної політики. Рядом експертів та науковців ВТП розглядається як один із складників воєнної політики держави, як система науково обґрунтованих поглядів з питань розвитку ОВСТ та національної оборонної промисловості (ОП). Слід зазначити, що в США та інших країнах НАТО, в РФ, КНР, Індії, Бразилії, Туреччині ВТП реалізується не тільки для підтримки технічного оснащення збройних сил (ЗС) та інших військових формувань на рівні сучасних вимог, а й відіграє роль генератора наукових ідей, інновацій та розроблення нових технологій. ВТП використовується як один із головних інструментів практичної реалізації досягнень науково-технічного прогресу у воєнній сфері та промисловості. Тому від того, як в Україні буде здійснюватись ВТП, залежить і рівень технічного оснащення ЗС та інших військових формувань, і можливості ОПК, і ефективність військово-технічного співробітництва (ВТС), що, зрештою, визначить і спроможності самостійно забезпечити оборону держави [11].

Як зазначив заступник Міністра оборони України у 2016 році [12], з початком реформування системи оборонного планування в Україні у 2015 році та затвердженям Стратегії національної безпеки, Воєнної доктрини, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони та СОБ України розпочався процес реорганізації Воєнної організації держави в Сектор безпеки і оборони. Завдяки цьому ДПО-2020 як документ середньострокового планування розвитку сектору безпеки та оборони за своїми цілями та змістом перетворилася на надзвичайно актуальний міжвідомчий документ. Це визначило надзвичайну актуальність створення нової методології формування та реалізації такої програми в рамках нової ВТП. Ця програма об'єднала в своєму складі заходи з розвитку ОВСТ та оснащення ними військових формувань ЗС та інших складових сил оборони України.

Виходячи з вищезазначених позицій, проаналізуємо існуючий стан формування та реалізації ВТП України. Нині в цій сфері існує ряд проблемних питань [10–12].

По-перше, суттєві протиріччя між наявними фінансово-економічними можливостями держави щодо фінансування програм розробок та виробництва ОВСТ та реальними потребами їх у ЗС та інших військових формуваннях. Для повного переозброєння ЗС, за попередніми підрахунками експертів, потрібно 400 млрд. грн. [13]. Таких грошей у нашій державі не буде. Навіть затверджені програми з розвитку ОВСТ не фінансуються. Наприклад, у ДПО-2020 визначені пріоритетні напрями розробки і створення сучасних високоефективних

систем озброєння. Однак уже у 2016 році були факти недофінансування цієї програми. Рада національної безпеки і оборони України на засіданні від 27 січня 2017 року [14] доручила уряду з урахуванням недофінансування державного оборонного замовлення (ДОЗ) у 2016 році відкоригувати ДПО-2020. До цього в середині січня 2017 року в ДК «Укроборонпром» заявили, що українські сили оборони не отримують сучасні танки «Оплот», бронемашини «Дозор-Б» та іншу новітню техніку через недофінансування [15].

По-друге, оборонна промисловість України спроможна забезпечити реальні потреби ЗС України з усієї номенклатури ОВСТ, за експертними оцінками, тільки на рівні до 3–10%. Однак у цих зразках ОВСТ присутня висока питома вага комплектуючих виробів, матеріалів і сировини виробництва компаній інших країн [10, 12]. Проблема з виготовленням снарядів для ствольної артилерії та боєприпасів до мінометів і стрілецької зброї взагалі досі не вирішена. На сьогодні для реактивних систем залпового вогню потреби вимірюються тисячами снарядів, для ствольної артилерії великих калібрів – десятками тисяч. Гранат і боєприпасів до стрілецької зброї знадобляться мільйони. Після втрати Луганського патронного заводу та двох донецьких підприємств, що виготовляли вибухівку, в Україні залишилися тільки підприємства в містах Шостка та Павлоград, де виробляють вибухові речовини та сумішеве паливо [13].

По-третє, відсутність в ОП та у замовників ОВСТ необхідної експериментальної та випробувальної бази з усієї номенклатури ОВСТ. На створення такої бази необхідні великі ресурси та час. Багато підприємств ОП та полігонної бази України втратила в Криму та на неконтрольованих територіях у Донецькій і Луганській обл. [13, 16]. Наприклад, в Україні існувало єдине конструкторське бюро радіозв'язку в Севастополі. Із його втратою виникла потреба створення нового вітчизняного підприємства, яке забезпечувало б ЗС та інші військові формування системами зв'язку з власними апаратними та програмними модулями.

По-четверте, велика втрата технологічного та кадрового потенціалу в ОП, що негативно позначається на реалізації необхідних проектів розробок та виробництва ОВСТ. Більшість підприємств мають застарілі основні виробничі фонди та технології (до 80%) та не мають ДОЗ. Наприклад, незначні обсяги замовлень з боку Міністерства оборони (МО) України не дозволяють збільшити темпи серійного виробництва танка «Оплот», який прийнятий на озброєння ЗСУ. Це негативно позначається на економічному стані Харківського заводу транспортного машинобудування ім. В. Малишева. У той же час, на думку експертів, новий зразок військової техніки має значення лише тоді, коли його серійно виготовляє ОП, коли ним оволодів особовий склад і він є в штатних розписах наших військ. В інших випадках його цінність для наших ЗС мала [13].

По-п'яте, недостатнє використання можливостей фундаментальної та прикладної науки, відсутність інноваційної системи в державі, неврегульованість питань інтелектуальної власності, захисту інвестицій. Тільки в

2016 та 2017 роках почалася налагоджуватися співпраця між МО та ГШ ЗС, з одного боку, та Національною академією наук України (НАНУ) і ДК «Укроборонпром», з другого боку. У 2016 році було укладено угоду про науково-технічне співробітництво між НАНУ та Державним концерном «Укроборонпром». У 2017 р. відбулося спільне засідання воєнно-наукової ради ЗС України та Президії НАНУ. Результатом спільної роботи наукових установ та промисловості стали в 2016–2017 роках випробовування 300-мм ракетного боєприпасу «Вільха», що запускається з реактивної системи залпового вогню «Смерч». Стрільби виявилися досить успішними. Активна робота над проектом триває. Головна інтеграційна роль у процесі належить ДержККБ «Луч» [13]. Однак таких прикладів розробок нових ОВСТ дуже мало.

По-шосте, неефективна нормативно-правова база з формування та реалізації ВТП та ОПП, навіть на законодавчому рівні. Так, КМУ не виконав ряд рішень РНБО України. Він тільки 24 травня 2017 року затвердив Державну цільову програму реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2021 року [17].

По-сьоме, розвал кооперації з виробництва ОВСТ з РФ та іншими країнами СНД, а також необхідність формування нової кооперації з компаніями ОП інших країн створили багато проблем в реалізації ВТП. Країни ЄС та НАТО мають принципово нові стандарти розробок, випробувань та виробництва ОВСТ, власну кооперацію ОП, інші системи державних оборонних замовлень, фінансування, інновацій, захисту інтелектуальної власності та контролю виробництва. Наприклад, у 2011 році Україна підписала контракт із французькою компанією SAGEM стосовно модернізації вертольота Мі-24. Однак контракт не був реалізований. В Україні вже 15 років поспіль працюють над модернізацією гелікоптерів, однак не довели до кінця жоден проект, не вдалося залучити ключові іноземні технології з виробництва окремих агрегатів та систем [13].

Таким чином, результати проведеного аналізу процесів формування та реалізації ВТП показують, що існує потреба розробки пропозицій з її удосконалення.

Удосконалення воєнно-технічної політики в умовах кризових явищ та ресурсних обмежень для реалізації цілей оборонної реформи. У рамках прийнятої державної ВТП вирішується ряд важливих проблем: формування стратегій, концепцій та програм розвитку ОВСТ; пошук нових технологій для створення в майбутньому інноваційних ОВСТ та виготовлення демонстраторів нових технологій або експериментальних зразків; фінансування НДР з обґрунтування вимог до нових ОВСТ та створення науково-технічних напрацювань; фінансування ДКР з розробок дослідних зразків ОВСТ; підготовка серійного виробництва та визначення обсягів закупівлі в задані терміни ОВСТ для ЗС та інших військових формувань; визначення методології фінансово-контрактних принципів взаємодії по лінії «замовник – виконавець» робіт ДОЗ, особливо при залученні приватного сектору ОП [18]. Тому на основі результатів вище проведеного аналізу проблемних питань стану ВТП України в умовах кризових явищ та

ресурсних обмежень для реалізації цілей оборонної реформи можливо сформулювати ряд пропозицій з її удосконалення.

По-перше, в рамках формування та реалізації ВТП доцільно розширити часові горизонти стратегічного планування заходів з реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ до 20–30 років, зокрема в Генеральному штабі ЗС України необхідно розширити часові горизонти щодо обґрунтування оперативного-стратегічних вимог до ОВСТ для ЗС України. Наприклад, у Франції постійно проводять НДР щодо прогнозування розвитку систем ОВСТ з горизонтом на 30 років. У США складаються програми та плани розвитку морських та авіаційних ОВСТ також на 30 років, що постійно корегуються відповідно до нових завдань, економічних можливостей та розвитку нових технологій. Тому запровадження в Україні довгострокового стратегічного планування ВТП дозволить ОП заздалегідь готуватись до розробок та виробництва нових ОВСТ у рамках ДОЗ.

По-друге, враховуючи складність реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ та й те, що останніми роками ДОЗ до 50% за обсягами фінансування виконував приватний сектор ОП України, доцільно забезпечити системність формування та реалізації ВТП з урахуванням не тільки воєнної політики, а й державної промислової, наукової та інвестиційної політики. Для цього необхідно здійснити заходи щодо удосконалення законодавства з реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ в рамках ВТП. КМУ доцільно прискорити розробку та подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про створення та виробництво озброєнь і військової техніки». Для підвищення результативності впровадження інвестиційних та інноваційних механізмів в реалізації ВТП необхідно завершити роботу над проектом Закону України «Про режим інвестування в оборонно-промислову сферу України». Окрім того, необхідно розробити зміни до законів України «Про інноваційну діяльність» та «Про інтелектуальну власність».

По-третє, активізувати виконання завдань та заходів у сфері розвитку ВТС. Особливу увагу приділити правовому забезпеченню реалізації можливостей у сфері ВТС для суб'єктів господарювання (забезпечення самостійного експорту товарів військового призначення, що виробляються на підприємствах ОПК, незалежно від форми власності). Для посилення системності в здійсненні ВТС, розширенні його форм і методів, що знаходять широке застосування у світовій практиці (закупівля ліцензій на виробництво, лізинг, офсетні схеми тощо), а також для активізації співпраці й розвитку коопераційних зв'язків з розробок та виробництва ОВСТ з Європейським оборонним агентством ЄС, країнами-членами НАТО та іншими країнами не тільки державним підприємствам ОП, а й приватним, необхідно у Верховній Раді України спільно з КМУ прискорити доопрацювання та прийняття Закону України «Про військово-технічне співробітництво».

По-четверте, для удосконалення ВТП щодо впровадження інвестицій та інновацій при реалізації проектів

розробок та організації виробництва ОВСТ необхідно продовжити роботу щодо створення технологічних парків в ОПК, забезпечення умов їх функціонування із залученням установ НАНУ та підготувати пропозиції щодо перспективних об'єднань у їх складі дослідних інститутів, лабораторій, дослідних підприємств тощо, а також територій для їх розміщення.

В Україні нині є можливості створення до 5-ти кластерів, що включали би підприємства ОПК, наукові та освітні установи, для розробок та виробництва ОВСТ за визначеними напрямками.

Висновки:

1. Результати аналізу стану формування та реалізації ВТП в Україні показують, що між цілями оборонної реформи та можливостями їх досягнення існують протиріччя через особливості формування та реалізації ВТП (*довгостроковість проектів, велика їх вартість, наявність кризових явищ та ресурсних обмежень, відсутність певних технологій, кадрів тощо*). Також змін підходів до формування та реалізації ВТП вимагає об'єктивна реальність: в останні роки (2015–2017 роки) ДОЗ за обсягами фінансування виконується до 50% приватним сектором ОП, для функціонування якого потрібні нові ринкові умови. Об'єктивно бізнес від інвестицій в ОП має отримувати прибуток.

2. Для удосконалення ВТП в умовах кризових явищ та ресурсних обмежень для реалізації цілей оборонної реформи доцільно розширити часові горизонти стратегічного планування заходів з реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ до 20–30 років. Такі ж вимоги для себе вимагає оборонна промисловість.

3. Враховуючи складність реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ, необхідно забезпечити системність формування та реалізації ВТП з урахуванням не тільки воєнної політики, а й державної промислової, наукової, інвестиційної та інноваційної політики. Для цього необхідно здійснити заходи щодо удосконалення законодавства з реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ в рамках ВТП.

4. Через відсутність в Україні замкнених циклів виробництва ОВСТ за більшістю необхідної номенклатури важливим фактором удосконалення ВТП є розвиток ВТС за напрямками:

експорту українських товарів військового призначення та подвійного використання, у тому числі за рахунок використання його нових форм і методів, що знаходять широке застосування у світовій практиці (продаж ліцензій на виробництво, лізинг, офсетні програми тощо);

забезпечення самостійного експорту товарів військового призначення, що виробляються на підприємствах ОПК, у тому числі приватної форми власності;

активізації військово-економічної співпраці з розвитку коопераційних зв'язків стосовно розробок та виробництва ОВСТ з Європейським оборонним агентством ЄС, країнами-членами НАТО та іншими країнами не тільки державних підприємств ОП, а й приватних.

5. Для удосконалення ВТП щодо впровадження інвестицій та інновацій при реалізації проектів розробок та організації виробництва ОВСТ необхідно удосконалити законодавство, зокрема: розробити та прийняти закони України «Про створення та виробництво озброєнь і військової техніки», «Про режим інвестування в оборонно-промислову сферу України», «Про військово-технічне співробітництво»; доопрацювати закони «Про інноваційну діяльність» та «Про інтелектуальну власність», якими забезпечити захист інвестицій, права на інтелектуальну власність, права виплати роялті, права експорту своєї продукції, якщо це не порушує законодавства України щодо експортного контролю.

СПИСОК ПОСИЛАНЬ

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : введена в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
2. Стратегічний оборонний бюлетень України ^ введений в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.
3. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року»: указ Президента України від 22 березня 2017 року № 73/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/732017-21498>.
4. Державна програма розвитку ОВТ визначила цілі та стратегію переозброєння // Defence-ua. 16.11.2016. URL: <https://defence-ua.com/index.php/statti/1927-derzhavna-prohrama-rozvytku-ovt-vyznachyla-tsili-ta-stratehiyu-pereozbroynnya>.
5. Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку ОПК на період до 2020 року : розпорядження КМУ від 20 січня 2016 р. № 19-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/19-2016-%D1%80>.
6. Уряд затвердив Державну цільову програму реформування та розвитку ОПК України 2021. КМУ. 24.05.2017. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=250010686.
7. В Египет прибула головная НАПЛ класса «Тип-209/1400» // ЦАМТО. 21.04.2017. URL: <http://www.armstrade.org/includes/periodics/mainnews/2017/0421/093740634/detail.shtml>.
8. Мясников В. Австралия строит подводный флот // НВО. 02.02.2015. URL: http://nvo.ng.ru/armament/2015-02-06/4_australia.html.
9. Минобороны Бельгии объявило тендер на закупку новых истребителей // ЦАМТО. 20.03.2017. URL: <http://www.armstrade.org/includes/periodics/mainnews/2017/0320/090940058/detail.shtml>.
10. Рябець О. М., Борохвостов В. К. Перспективи розвитку озброєння та військової техніки: основні підсумки та завдання на майбутнє // Ukrainian Military

- Pages. 24.03.2017. URL: <http://www.ukrmilitary.com/2017/03/ovt.html>.
11. Бегма В. М., Свергунов О. О. Військово-технічна та оборонно-промислова політика України в сучасних умовах : аналіт. доп. / упоряд. В. М. Маркелов. К. : НІСД, 2013. 112 с.
 12. Державна програма розвитку ОБТ визначила цілі та стратегію переозброєння // Defence-ua. 16.11.2016. URL: <https://defence-ua.com/index.php/statti/1927-derzhavna-prohrama-rozvytku-ovt-vyznachyla-tsili-ta-stratehiyu-pereozbroyennya>.
 13. Згурець С. У питанні озброєнь ми маємо допомогти собі самі // Тиждень. 06.04.2017. URL: <http://tyzhden.ua/Society/189414>.
 14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2017 року «Про основні показники ДОЗ на 2017 рік та 2018, 2019 роки : указ Президента України від 13 лютого 2017 р. № 31/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/312017-21278>.
 15. РНБО доручила уряду відкоригувати «Державну цільову оборонну програму» // Radiosvoboda. 27.01.2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28263655.html>.
 16. Програма розвитку оборонного комплексу України: мільярдні інвестиції та нові види озброєнь // Ukr.media. 08.02.2017. URL: <https://ukr.media/politics/292313/>.
 17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про заходи з розвитку ОПК України» : указ Президента України від 13 лютого 2017 р. № 31/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/3232016-20357>.
 18. Теорія озброєння. Науково-технічні проблеми та завдання. Т. 4. Воєнно-технічна політика провідних країн світу : моногр. / І. Б. Чепков, В. В. Зубарєв, О. О. Свергунов, В. О. Смірнов [та ін.]. К. : ВД Бураго, 2016. 388 с.

Рецензент С. В. Лапицький, д-р техн. наук, проф.
(Центральний науково-дослідний інститут озброєння та військової техніки Збройних Сил України)