

Калмиков Володимир Григорович¹ , Малишев Олег Васильович² 

Kalmykov V.G.

Malyshev O.V.

СПРОМОЖНОСТІ В ОБОРОННОМУ ПЛАНУВАННІ США ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЮВАЛЬНІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ

THE CAPABILITIES AT USA AND UKRAINE DEFENSE PLANNING:
COMPARATIVE OBSERVATIONS

АНОТАЦІЯ:

Основною задачею оборонного планування можна вважати досягнення неприйнятності можливих втрат для ймовірного агресора. Вирішення цієї задачі потребує гармонійного використання усіх можливостей, сил та здібностей держави та народу: ментальних, політичних, економічних, військових, наукових, освітніх, промислових, технологічних, тощо. На цей час у розвинених країнах усе більш розповсюдженим стає оборонне планування на основі спроможностей. Згідно з Рекомендаціями з оборонного планування України "Спроможність – це здатність структурної одиниці ... або сукупності сил і засобів виконувати певні завдання ... за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених стандартів". Оборонне планування на основі спроможностей полягає в зосередженні зусиль не на створенні нових організаційних структур для забезпечення протидії відповідному бойовому потенціалу противника, а на розвитку спроможностей військ (сил) для ефективного виконання визначених завдань. Метою даної роботи є порівняння сучасного стану оцінювання спроможностей, як складової оборонного планування в Україні, з рівнем національного досвіду, досягнутим у США.

"...не покладатися на те, що
противник не прийде, а покладатися на
те, з чим я можу його зустріти;
не покладатися на те, що він не нападе,
а покладатися на те, що я зроблю напад
на себе неможливим для нього".
Сунь-цзи "Мистецтво війни"

¹ канд. техн. наук, старший науковий співробітник
Інститут проблем математичних машин і систем НАН України, Україна

² канд. техн. наук, старший науковий співробітник
Інститут проблем математичних машин і систем НАН України, Україна



1. ВСТУП

Для кожної країни зміст, який вкладається в поняття «оборонне планування», залежить від її політичних задач, чинного законодавства, національних традицій, а рівень цілей, які висувуються перед ним, залежить від стану національних економіки, науки, технологій, а також партнерства з іншими країнами.

Основною задачею оборонного планування можна вважати досягнення неприйнятності можливих втрат для ймовірного агресора (як зазначено у приведеній в епіграфі цитаті з твору Сунь-цзи – VI - V ст. до н.е.). Вирішення цієї задачі потребує гармонійного використання усіх можливостей, сил та здібностей держави та народу: ментальних, політичних, економічних, військових, наукових, освітніх, промислових, технологічних тощо.

На цей час у розвинених країнах усе більш розповсюдженим стає оборонне планування на основі спроможностей.

Традиційно у Збройних Силах України здатність військового формування виконати завдання за призначенням вимірюється боєздатністю та боєготовністю.

Боєздатність військового формування вимірюється, зокрема, станом укомплектованості особовим складом, матеріальними засобами, а боєготовність – зокрема, підготовленістю особового складу.

Згідно з Рекомендаціями з оборонного планування на основі спроможностей [1] (надалі - РОП) "Спроможність (оперативна, бойова, спеціальна) – це здатність структурної одиниці (елементу) Збройних Сил (сил оборони) або сукупності сил і засобів виконувати певні завдання (забезпечувати реалізацію визначених військових цілей) за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених стандартів."

Оборонне планування на основі спроможностей передбачає створення, розвиток та підтримання оптимального складу наявних спроможностей.

Згідно з РОП, на відміну від планування на основі загроз, оборонне планування на основі спроможностей полягає в зосередженні зусиль не на створенні нових організаційних структур для забезпечення протидії відповідному бойовому потенціалу противника, а на розвитку спроможностей військ (сил) для ефективного виконання визначених завдань.

Залишаючи на розсуд спеціалістів ефективність оборонного планування на основі спроможностей чи загроз, слід зазначити, що вибір оборонного планування на основі спроможностей відповідає прийнятому політичному

курсу на партнерство та військову сумісність з країнами НАТО.

Метою даної роботи є порівняння сучасного стану оцінювання спроможностей, як частини оборонного планування в Україні, з національним досвідом США.

2. ОБОРОННЕ ПЛАНУВАННЯ США

Найвідоміша реалізація оборонного планування на основі спроможностей застосовується у США. Оборонне планування у США підпорядковане Голові об'єднаних начальників штабів (Chairman of the Joint Chiefs of Staff - CJCS), і реалізується Радою з нагляду за об'єднаними вимогами (Joint Requirements Oversight Council - JROC). JROC є статутною радою при Голові об'єднаних начальників штабів.

Основні функції та обов'язки JROC [2] такі:

- розробляти рекомендації щодо витрат та ресурсів на програми відповідно їх рівню та пріоритетності, визначеного дефіциту спроможностей та орієнтовний період часу для досягнення початкової операційної спроможності та компенсації визначеного дефіциту спроможностей;

- оцінювати об'єднані військові спроможності та визначати їх пріоритети аби відповідати вимогам національної оборонної стратегії. (Термін "об'єднана військова спроможність" означає колективні спроможності в рамках об'єднаних збройних сил);

- переглядати вимоги щодо ефективності існуючих або запропонованих спроможностей, визначених CJCS;

- визначати нові об'єднані військові спроможності на основі досягнень науки та технологій;

- переглядати та перевіряти, чи зменшує окремо взята спроможність дефіцит об'єднаних військових спроможностей;

- визначати альтернативи будь-якій програмі, яка відповідає затвердженням об'єднаним вимогам військових спроможностей;

- встановлювати та затверджувати об'єднані вимоги щодо ефективності програм, які CJCS визнаються необхідними для усунення дефіциту спроможностей. (Термін "об'єднані вимоги щодо ефективності" означає вимогу до ефективності, яка є критичною або важливою для забезпечення сумісності або ліквідації дефіциту спроможностей більш ніж одного роду збройної сили);

- визначати та розглядати пропозиції командуючих підрозділами при виконанні бойових дій;

- першочергово розглядати пропозиції начальників штабів збройних сил, з урахуванням їх функцій, як замовників системи закупівлі, відносно питань, що стосуються спроможностей, об'єднаних вимог щодо ефективності, запропонованих збройними силами, Агентством оборони, іншими підрозділами Департаменту оборони США.

JROC підтримує CJCS у його ролі головного військового радника Президента, Ради національної безпеки (National Security Council - NSC), Ради внутрішньої безпеки та Секретаря Безпеки.

2.1. СИСТЕМА ІНТЕГРАЦІЇ ТА РОЗРОБЛЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ СПРОМОЖНОСТЕЙ (JOINT CAPABILITIES INTEGRATION AND DEVELOPMENT SYSTEM - JCIDS)

Призначення JCIDS [3] – забезпечити під керівництвом JROC виконання оцінки об'єднаних військових спроможностей, а також виявляти та визначати пріоритети серед цих спроможностей відповідно до вимог Стратегії Національної Оборони (National Defense Strategy - NDS).

Функціонування JCIDS починається з оцінки місій, функцій та завдань відповідно загрозам, щоб визначити та кількісно оцінити вимоги до спроможностей. Виявлені вимоги до спроможностей потім порівнюються з існуючими та запрограмованими рішеннями у рамках об'єднаних сил для виявлення потенційних дефіцитів спроможностей. Дефіцити спроможностей, які пов'язані з неприйнятним ризиком, можуть вимагати нових або модифікованих рішень щодо спроможностей та застосування ресурсів. Рівень ризику та своєчасність визначення загроз спонукає спонсора до вивчення відповідної документації та процесу переоцінки витрат.

Аналіз альтернатив спроможностей проводиться для їх оцінки та усунення дефіциту спроможностей для прийняття зваженого рішення.

Після прийняття рішення щодо усунення дефіциту спроможностей мають бути визначені вимоги до спроможностей, заходи щодо ефективності роботи та необхідні ресурси для реалізації запропонованих рішень, програми удосконалення технологій та/або придбання відповідних технологічних рішень.

2.2. ФУНКЦІОНУВАННЯ JCIDS

У рамках JCIDS (рис.1) існують два типи процесів оборонного планування: перспективний та терміновий/невідкладний.

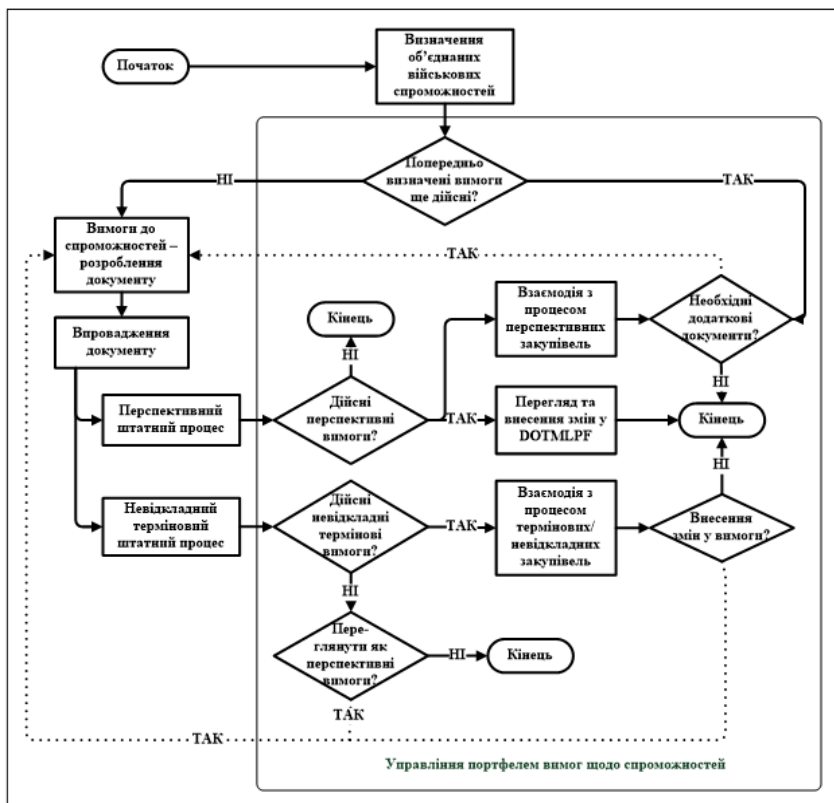


Рис.1. Процеси формування вимог до спроможностей у JCIDS (взято з [3]).

Перспективний процес призначений для перспективних потреб (більше 2 років) і використовує документ про початкову спроможність (Initial Capability Document - ICD) для формулювання об'єднаних вимог військової спроможності, а документ про розроблення спроможності (Capability Development Document – CDD) - для затвердження запропонованих рішень щодо розроблення спроможності.

Терміновий/невідкладний процес оборонного планування надає спонсорам можливість максимально оперативно вирішувати питання щодо дефіцитів спроможностей під час операцій, що тривають або очікуються, у межах надзвичайних ситуацій протягом двох років. Об'єднана термінова

операційна потреба ((Joint Urgent Operational Need - JUON) або Об'єднана невідкладна операційна потреба (Joint Emergent Operational Need – JEON) надають необхідну документацію для затвердження об'єднаних вимог щодо військової спроможності.

2.3. ОСОБЛИВОСТІ ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ США

Процеси прийняття рішень щодо оборонного планування США використовують комплексну оцінку спроможностей, їх дефіциту, а також напрямки розвитку спроможностей, узгоджених з усіма суспільними силами, що впливають на стан оборонного планування. Рішення, що приймаються, є колегіальними, з використанням зворотних зв'язків, про що свідчать наступні пункти функцій JROC:

1. "Визначати та розглядати пропозиції командуючих підрозділами при виконанні бойових дій."

2. "Першочергово розглядати пропозиції начальників штабів збройних сил, з урахуванням їх функцій, як замовників системи закупок відносно питань, що стосуються спроможностей, об'єднаних вимог щодо ефективності, запропонованих збройними силами, Агентством оборони, іншими підрозділами Департаменту оборони США."

Крім того, на рис.1 "Процеси формування вимог до спроможностей у JCIDS" прямо зазначені зворотні зв'язки (у вигляді штрихових ліній) після певних етапів формування документів.

Такі та інші властивості оборонного планування США відповідають державному устрою, національним традиціям та забезпечують розвиток збройних сил на передовому технологічному та суспільному рівні.

2.2.1. ОБОРОННЕ ПЛАНУВАННЯ І УКРАЇНИ

Тема оборонного планування на основі спроможностей набула досить широкого резонансу у військових наукових колах. Слід зауважити, що методи оборонного планування привернули увагу цивільних спеціалістів з управління промисловими та комерційними структурами. Так, у роботі [4] зазначено, що планування на основі спроможностей є структурованим, прозорим та гнучким процесом здійснення цілеспрямованих інвестицій в оборону держави з метою досягнення визначених стратегічних пріоритетів на основі цільових показників, витрат і ризиків. У роботі [5] наведене порівняння традиційних методів оборонного планування з методами на

основі спроможностей. Показані переваги нового методу. У роботі [6] викладені проблеми впровадження методу планування на основі спроможностей.

Впровадження оборонного планування на основі спроможностей згідно з РОП сприятиме досягненню цілей оборонної реформи та виконанню завдань з оборони держави, а також забезпечить активну участь у реалізації Спільної безпекової і оборонної політики Європейського Союзу та співробітництво з НАТО з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття повноправного членства в НАТО.

3.1. ЗАВДАННЯ

Основними завданнями оборонного планування на основі спроможностей [3] є:

- оцінка середовища безпеки, визначення засад, цілей та основних завдань державної політики у сфері оборони, пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері, демографічних та фінансово-економічних можливостей держави;

- визначення вимог до спроможностей, структури, чисельності особового складу, кількісних та якісних показників ОВТ, інших видів МТЗ, військової інфраструктури, підготовленості особового складу сил оборони (формування перспективного складу Збройних Сил, який задовольняє вимогам щодо необхідних спроможностей з урахуванням можливостей держави задовольнити потреби оборони);

- оцінка стану готовності сил оборони до виконання завдань з оборони України (оцінка наявних спроможностей Збройних Сил щодо виконання завдань за всіма визначеними сценаріями), а також результатів виконання заходів з їхнього розвитку за попередній період;

- формування комплексного документу з розвитку спроможностей Збройних Сил (сил оборони) та потреби на розвиток спроможностей Збройних Сил у видатках Державного бюджету України, оцінка ризиків;

- планування ресурсного забезпечення Збройних Сил (формування пропозицій до державного оборонного замовлення, планування закупівель продукції, робіт і послуг, у тому числі, на особливий період);

- планування заходів з мобілізаційної підготовки у Міністерстві оборони та Збройних Силах;

- організація виконання завдань та заходів програм і планів, проведення оцінки стану досягнення спроможностей [7].



3.2. ПЛАНУВАННЯ СИЛ ТА РЕСУРСІВ

Планування сил здійснюється на основі варіантів застосування Збройних Сил та сил оборони для виконання завдань визначених сценаріями (рис. 2).

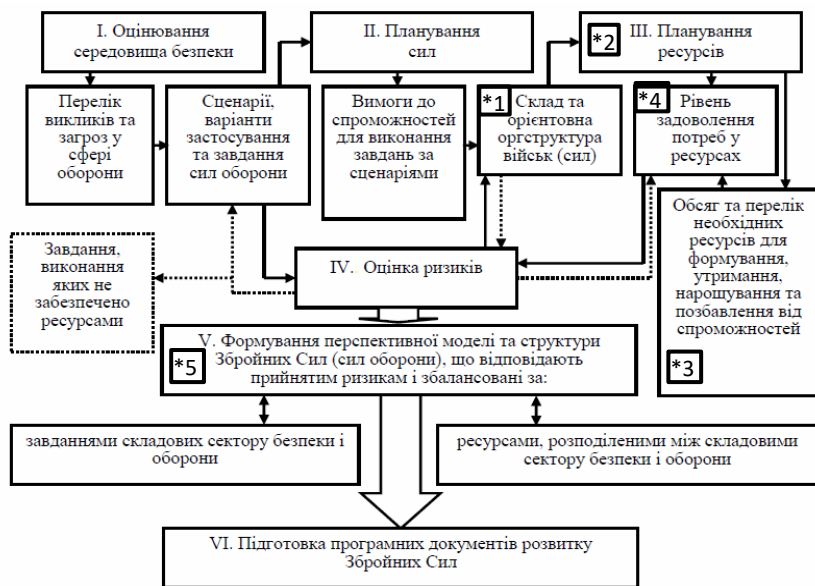


Рис.2. Перелік та взаємний зв'язок між процедурами оборонного планування, зокрмта, огляду (взято з [7]).

Воно включає:

визначення необхідних спроможностей для виконання завдань за варіантами застосування;

оцінювання наявних спроможностей та відповідності їх вимогам (здатності до виконання завдань за призначенням);

визначення недостатніх та надлишкових спроможностей шляхом порівняння необхідних та наявних спроможностей;

планування заходів з утримання наявних, формування недостатніх та позбавлення від надлишкових спроможностей.

Планування ресурсів полягає у визначенні їх потреби для досягнення визначених необхідних спроможностей, оцінці ресурсів для забезпечення наявних спроможностей, уточненні необхідних спроможностей для

максимального збалансування їх вартості з прогностичними показниками фінансування, а також визначення потреби у додаткових фінансових ресурсах для забезпечення розвитку критичних спроможностей на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу.

Вихідними даними для планування ресурсів є:

попередні показники проекту Державного бюджету України на наступний рік та прогноз видатків на два подальші роки;

запропонований цільовий пакет оборонних спроможностей та склад сил.

Враховуються також можливості залучення міжнародної технічної допомоги, щорічний рівень інфляції, зростання індексу цін, а також вимоги законодавчої та нормативно-правової бази для здійснення фінансування в особливий період.

3.3. ОСОБЛИВОСТІ ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

Відомо, що в Україні, порівняно з іншими країнами, принципи оборонного планування на основі спроможностей почали впроваджуватись відносно недавно, тому має бути пройдений певний шлях, щоб дотримання цих принципів стало повсякденною реальністю.

У доступних матеріалах по оборонному плануванню, зокрема, використовуються терміни "ресурси" та "носії спроможностей". Якщо термін "ресурси" чітко визначений, то визначення терміну "носії спроможностей" не вдалося знайти. У документах НАТО використовується термін "ресурси" і немає аналогу терміну "носії спроможностей". Визначення цього терміну надало б більшої ясності документації щодо оборонного планування [8].

Як відомо, оборонне планування в Україні успадкувало ієрархічний принцип – виконання розпоряджень на наказів вищого керівництва підлеглими підрозділами. Але точно так же відомо, що система управління є стійкою до впливу завад тільки за наявності зворотних зв'язків. У доступних матеріалах [1, 7] зворотні зв'язки явно не визначені. Точно так же вони не вказані на рис. 2 [7], де наводиться перелік та взаємний зв'язок між процедурами оборонного планування. При уважному розгляді процедури, що позначені помітками *1, *2, *3, *4, *5 утворюють замкнений контур, який є не що інше, як контур управління зі зворотним зв'язком. Саме ці процедури визначають ресурси та забезпечення спроможностей у оборонному плануванні та наближають вибраний напрямок оборонного планування до методів, що прийняті у США. Наявність замкненого контуру, утвореного процедурами оборонного планування, свідчить про те, що



рішення приймається в ітеративному процесі узгодження та прийняття найбільш прийняттого рішення.

4. ПОРІВНЯННЯ ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ США ТА УКРАЇНИ ТА МОЖЛИВІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ ОБОРОННОГО ПЛАНУВАННЯ УКРАЇНИ

Для порівняння вибрані США та Україна, оскільки:

- В Україні законодавчо затверджений напрямок співпраці та вступу до НАТО;

- США є провідною країною НАТО.

Слід зауважити, що оборонне планування є тісно пов'язане з економікою та суспільним укладом. Якщо США є провідною країною з ринковою економікою та усталеним демократичним суспільним укладом, то Україна є пострадянською країною з економікою, що є перехідною від планової до ринкової та суспільним укладом, що також є перехідним від командно-адміністративного до демократичного. Ці обставини суттєво впливають на темпи процесів наближення оборонного планування в Україні до стандартів НАТО.

1. У США існує постійно/періодично діючий орган Система інтеграції та розроблення об'єднаних спроможностей (Joint Capabilities Integration and Development System - JCIDS), який відстежує стан спроможностей відповідно загрозам, визначає необхідність усунення браку спроможностей з узгодженням з фінансовими можливостями.

В Україні існує періодичне оцінювання спроможностей, яке відбувається спеціально призначеною Робочою групою за розпорядженням ініціатора – керівника стратегічного, оперативного, тактичного рівня військового управління. Організація оцінювання проводиться за розробленими Рекомендаціями [7].

Необхідно зазначити, що:

- Рекомендації не є правовстановлюючим документом [9];
- Одноразово призначена Робоча група на час оцінювання не може за результатами бути порівняною з постійно діючим органом JCIDS.

2. Однією з функцій JCIDS є постійне опитування польових командирів та начальників штабів різних рівнів аби виявити брак тих чи інших спроможностей. У Рекомендаціях така функція не передбачена.

3. Ще однією з функцій JCIDS є необхідність перегляду та внесення змін у DOTMLPF. У Рекомендаціях така функція не передбачена.

4. Рішення про проведення Оцінювання оборонних спроможностей, згідно з Рекомендаціями, приймають посадові особи під впливом обставин, але зі своєї ініціативи. Результатом роботи Робочої групи є відповідний документ. У той же час у рамках JCIDS відбуваються, відповідно до її регламенту, періодично/постійно діючі процеси, результатом яких є оцінювання стану спроможностей.

5. Відмінність у термінології: в українських документах використовується термін "носії спроможності", якого немає у документах США. Ймовірно йому відповідає термін "ресурс".

Зважаючи на викладене, мають бути вдосконалені/впроваджені певні процедури (рис. 2), зокрема, "Вимоги до спроможностей для виконання завдань за сценаріями" (рис. 3):

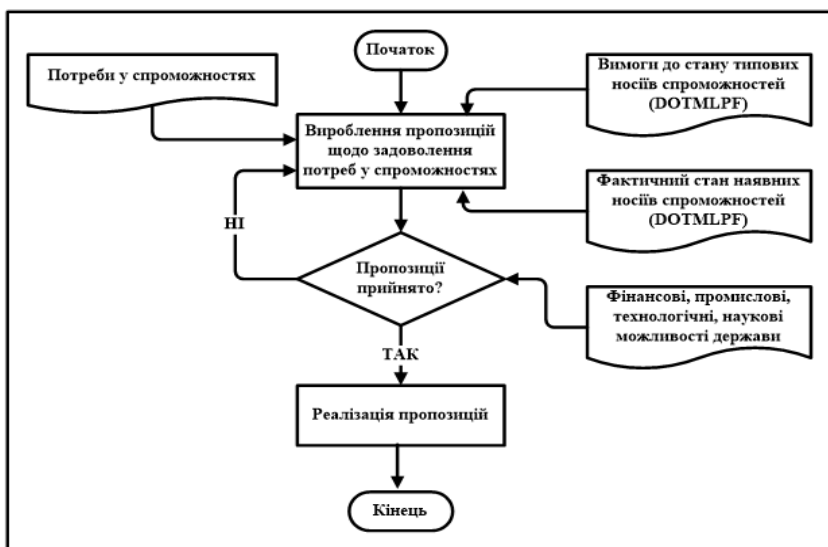


Рис.3. Процедури управління плануванням спроможностей
(авторська розробка)

- оцінювання фактичного стану носіїв спроможностей за базовими напрямками DOTMLPF на постійній/періодичній основі шляхом їх перевірки та/або опитування їх представників;

- порівняння номінально визначеного стану носіїв спроможностей з їх фактичним станом за базовими напрямками DOTMLPF;

- визначення браку або надлишку спроможностей по кожному носію спроможностей та узагальнення по усім носіям спроможностей;
- визначення пропозицій дій, щодо задоволення потреб у спроможностях по усіх носіях спроможностей за наявності відповідних організаційно-фінансових можливостей.

5. ВИСНОВКИ

Загалом напрями розвитку методів оборонного планування на основі спроможностей в Україні відповідають нормам, прийнятим у США та НАТО.

Більша колегіальність формування та прийняття рішень у США на відміну від адміністративної вертикальної підпорядкованості аналогічних процесів в Україні відповідає суспільним процесам, що склалися у різних країнах тривалий час. Ймовірно, що ця відмінність з часом буде зменшуватись.

Можна сподіватись, що з часом зворотні зв'язки будуть явно прописані у документах оборонного планування, що додасть цим процесам та документам більшої дієвості.

Експертні оцінки здебільшого мають якісний характер. У той же час у документах як України, так і НАТО вказується на доречність та навіть необхідність застосування супроводу процесів планування, зокрема, оцінювання автоматичними/автоматизованими системами. Для цього необхідно замінити якісні оцінки складових кількісними.

REFERENCES:

- [1] Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. – Затв. МОУ 12.06.2017 р. – 49 с.
- [2] Charter Of The Joint Requirements Oversight Council (JROC) And Implementation Of The Joint Capabilities Integration And Development System (JCIDS). - Joint Staff Washington, DC 20318. - CJCSI 5123.01H 31 August 2018. – 114 p.
- [3] Manual For The Operation Of The Joint Capabilities Integration And Development System - JCIDS Manual. - 31 August 2018. – 341 p.
- [4] Руснак І. С. Оборонне планування на основі спроможностей: особливості та перспективи впровадження / І.С.Руснак, А.Г.Петренко, А.В.Яковенко, І.М.Романюк, В.Д.Кохно – К.: Наука і оборона. Науково-теоретичний та науково-практичний журнал Міністерства оборони України, 2017. – № 2. – С. 3-10.
- [5] Денежкін М.М. Вплив оцінювання та аналізу спроможностей на визначення заходів розвитку Збройних Сил України. - Актуальні питання розвитку Збройних Сил. - Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил, 2018, № 3(57). – С. 57-64.
- [6] Іващенко А. М. Концепція оборонного планування на основі розвитку спроможностей: проблеми впровадження / А. М. Іващенко, А. К. Павліковський, І. М. Сівоха – Збірник

наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського, № 1 (59), 2017. – 53-58.

- [7] Рекомендації з порядку організації проведення оцінювання спроможностей у Збройних Силах України. - Затв. МОУ 07.12.2017 р. – 29 с.
- [8] Малишев О.В. Підтримка обліку і використання спроможностей організації / О. В. Малишев, В. Г. Калмиков, І. В. Лисицький. – Математичні машини і системи, 2020. – № 3. – С. 134-145.
- [9] Малишев О. В. Оборонне планування на основі спроможностей в Україні: поточний стан і перспективи / О. В. Малишев, Н. Р. Малишева, В. Г. Калмиков, О. В. Левчук – Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. Івана Черняхівського, 2020 – № 3(70) – С. 54-61.