

Вправи зі зброєю

Міністр оборони каже, що «ніхто ні з ким не домовився». Тож що чекає на державне оборонне замовлення – 2020?

Міноборони України заявило про зміни в підходах до формування державного оборонного замовлення, а також про запровадження нових процедур при укладанні контрактів з виконавцями ДОЗ. Чи то державними, чи то приватними.

На сьогодні ДОЗ – це і механізм, і процедури, за якими до Збройних Сил та інших силових структур постачається нове або модернізоване озброєння та військова техніка. Доки новий Закон про оборонні закупівлі ще болісно народжується, Міноборони буде діяти в умовах перехідного періоду. Тож як в цих умовах виглядатиме картина подальшого переозброєння нашої армії? Які пріоритети, які кошти та способи досягнення цілей? І чого буде у підсумку більше – слів чи все ж таки результатів?

Спробую це описати – з огляду на заяви та твердження високопосадових осіб, яких вислуховував особисто.

«Ніхто ні з ким не домовився ...»

Власне, повна цитата міністра оборони України Андрія Загороднюка звучить так: «Нове керівництво Міністерства оборони та Збройних Сил не має запиту на корупцію. Якщо хтось вам каже, що треба заплатити, аби потрапити до плану закупівель у державне оборонне замовлення – це повна брехня. Ніхто ні з ким не домовився».

Це було заявлено минулої п'ятниці під час зустрічі з представниками об'єднань оборонних підприємств приватної («Ліга оборонних підприємств», «Асоціація оборонної промисловості») та державної форм власності (ДК «Укроборонпром»). Привід для зустрічі – перспективи укладання та виконання державного оборонного замовлення на 2020 рік.

Далі – декілька цитат та тверджень, аби зрозуміти поточний фарватер руху та дій Міністерства оборони.

Андрій Загороднюк каже, що у 2020 році Збройним Силам виділено найбільший за всю історію України фінансовий ресурс. Але він набагато менший, ніж реальні потреби Збройних Сил, вважає міністр оборони. Тож головне, на думку Загороднюка, це «максимально ефективне використання коштів і максимальна прив'язка того, що ми купуємо, до стратегічних потреб Збройних Сил. Окремі стратегії вже сформовані, деякі ще формуються, включно зі стратегіями окремих видів Збройних Сил. Але ми маємо випускати ДОЗ. І маємо укладати контракти. Хоча це дійсно не дуже вдалий момент».

Міністр оборони вважає, що внутрішньої системи контролю всередині відомства щодо оцінки задоволення потреб не існує. Рішення йдуть від конкретних людей: від начальників управлінь до департаментів, згодом – на заступників міністра, і потім – на міністра. При цьому практично немає незалежного внутрішнього контролю.

«Ми маємо запровадити таку саму систему. Тож ми зробили робочу групу, яка абсолютно незалежна від тих осіб, які готували проект державного оборонного замовлення. Вона перевіряє всі пропозиції, з яких, власне, і складається державне оборонне замовлення на 2020 рік. Щоб ці пропозиції відповідали основним принципам та стратегіям. Наскільки це нам дійсно потрібно? Наскільки враховувалося питання конкуренції? Якщо є пропозиція купити якусь техніку, чому саме цю? Чи були альтернативи? Чи може виробник виконати ці роботи?»

«Якщо хтось комусь пообіцяв, що він вирішив питання з Міністерством оборони щодо включення тієї чи іншої продукції в ДОЗ-2020, то це неправда. Ніхто нічого не вирішив. Ми змінили керівництво багатьох структур, які приймають рішення щодо ДОЗ. Ми знаємо, що нові люди – це зовсім інше. У них зовсім інші підходи. Але ланцюжок довгий, ідесь щось залишилося. Ми будемо проводити велику кількість перевірок для того, щоб визначити, яким чином деякі компанії намагаються потрапити до ДОЗ. Нічого нікому платити не треба. Все, що від вас вимагається – це дати гарні пропозиції. Ми також перевіряємо і тих, хто вже постачав техніку. Ми дзвонимо у війська, питаємо, чи задоволений кінцевий споживач технікою та зброєю».

Закупівлі мають концентруватися навколо задоволення першочергових потреб Збройних Сил. «Купувати не те, що в нас є шанс купити, а те, що впливає на розбудову спроможностей війська, особливо тих напрямків, які критично не закриті».

За словами міністра оборони, деяка частина ДОЗ буде зарезервована на майбутнє: «Частину ДОЗ ми резервуємо, щоб коли ці стратегії будуть сформовані, то їх підкріпити відповідним фінансовим ресурсом. Щоб ми мали можливість купувати найбільш потрібні позиції».

Пріоритети. Куди пливемо та летимо?

Хоча словосполучення «пріоритети переозброєння» в заявах посадових осіб Міноборони при зустрічі з промисловцями дійсно вживалося, одного ДОЗ-2020 для втілення задекларованих амбіцій буде замало. І по часу, і по грошах. Разом з тим, йшлося про таке.

Морський напрям. Посилення можливостей ВМС в Азовсько-Чорноморському регіоні, де масштаб загроз напряму пов'язаний з потенційним зростанням економічних збитків України від панування сил РФ. Розвиток надводної та сухопутної компоненти флоту включно з протикорабельним береговим арсеналом.

Противітряний напрям. Визнається, що стан готовності наявних комплексів ППО не перевищує 35 % від загальної кількості, і цей показник знижується з огляду, насамперед, на технічні проблеми (стан порохів і твердого палива в ракетах, проблеми з клістронами тощо). Є особливий інтерес до зенітно-ракетних комплексів з дальністю дії у 100 км і більше. Таких ЗРК в Україні немає. Хоча потенціал для створення є. І є закордонні зразки. Але рішення «своє чи чуже» в цьому питанні ще немає.

Авіаційний напрям. Ситуація чимось подібна до ППО. Спроможності й справності нашої бойової авіації, якщо брати планер літаків, вистачить до 2030 року. Звідси виникає питання: навіщо кардинально модернізувати літаки МіГ та Су, якщо їхній «хребет» нових обладунків може і не витримати? Хоча підвищувати можливості штатної фронтової авіації все одно треба. Водночас ніякої можливості отримати новий бойовий літак від української промисловості не існує. Тож питання щодо кардинального оновлення чи, навпаки, перегляду ролі авіаційної складової у потенціалі ЗСУ з огляду на суть нових загроз залишається актуальним. І відповідь, звісно, знаходиться за межами ДОЗ-2020.

Безпілотна авіація. У проєкті ДОЗ-2020 передбачена закупівля значної кількості безпілотних літальних апаратів різних типів.

Радіоелектронна боротьба, зв'язок й автоматизація. Цей триєдиний напрям також у пріоритеті, хоч про нього згадали насамкінець. Зазначалося, що за якісні зміни за цим напрямком відповідає як Генеральний штаб, так і цілий заступник міністра оборони з відповідними повноваженнями щодо «автоматизації».

Тут варто додати, що у середині січня ц.р. на сайті оборонного відомства був оприлюднений достатньо цікавий документ під назвою «Візія Генерального штабу ЗС України щодо розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років». Там пріоритети щодо розвитку озброєння та військової техніки для потреб ЗСУ

виголошені по-іншому. Йдеться про постачання «у першу чергу, сучасних засобів розвідки, РЕБ, зв'язку, ППО, засобів вогневого ураження (підвищення їх точності та дальності), у тому числі забезпечення їх взаємосумісності зі збройними силами держав-партнерів».

Гроші для переозброєння. Трохи цифр та історії

Обсяги бюджетного фінансування за державним оборонним замовленням є головною рушійною силою для створення та постачання до Збройних Сил нової та модернізованої техніки та озброєння, а також визначають їхню кількість. Яка тут загальна динаміка?

У **2018 році** на розвиток озброєння та військової техніки було виділено 17,3 млрд грн. З усім тим, наприкінці 2018 року для задоволення потреб війська в новому озброєнні та техніці було додатково виділено 4 млрд грн від конфіскації. На 80 % відсотків від цих 4 млрд було здійснено авансові виплати на підприємства вітчизняної оборонної промисловості для закупівлі значної кількості основних зразків озброєння та військової техніки, які мали бути поставлені у Збройні Сили у 2019 році, а також зарезервовані кошти для виконання контрактів із закордонними партнерами. Таким чином, реальна сума на переозброєння склала **21, 3 млрд грн**. За підсумками 2019 року армія мала отримати більшу кількість зразків нової і модернізованої техніки, ніж у 2018 році.

У **2019 році** на потреби переозброєння за бюджетом МО було скеровано 16,3 млрд грн. Також у 2019 році для виконання програм підвищення обороноздатності держави Міністерству оборони України був визначений ресурс у розмірі 3,15 млрд грн під державні гарантії. Тож обсяги коштів на переозброєння склали близько **20 млрд грн**.

Проте виконання ДОЗ-2019 було надзвичайно показовим. Вибори президента в Україні й перемога Володимира Зеленського спричинили зміну всіх ключових гравців у законодавчій та виконавчій системах влади, які впливали на формування та виконання ДОЗ. Особливо цікавою була ситуація з третім і четвертим кварталом 2019 року, бо фактично йшлося про перерозподіл невикористаного фінансового ресурсу для закупівлі того, що точно буде поставлено. Невикористання «збройових» коштів несло суттєву іміджеву загрозу для нової команди – як Верховного Головнокомандувача, так і Міністерства оборони з новим керівником. З цією загрозою в цілому впорались. Деякі контракти за ДОЗ-2019 були підписані чи перепідписані з виконавцями у грудні 2019 року.

У **2020 році** за напрямком «розвиток озброєння та військової техніки» Міністерству оборони виділений дійсно значний фінансовий ресурс за всю історію незалежної України. Це – 21 млрд грн. Плюс 9,1 млрд грн під державні гарантії. Тобто загалом понад **30 млрд грн**. Це дійсно найбільший обсяг коштів на ці потреби за всю історію України.

Як саме планує розподілити фінансові ресурси Міністерство оборони в рамках проєкту ДОЗ-2020, який ще не затверджений? Без врахування коштів держгарантій, а також без врахування витрат на забезпечення живучості об'єктів зберігання ракет і боєприпасів та витрат на створення виробничих потужностей для крупновузлового складання та ремонту боєприпасів (це також статті, що визначені ДОЗ), безпосередньо на потреби розвитку озброєння та військової техніки буде скеровано 73 %.

У межах цього:

20 % – на ракетно-артилерійське озброєння;

< 20 % – на бронетанкову техніку;

< 10 % – на автомобільну техніку військового призначення;

7 % – на розвиток озброєння протиповітряної оборони;

декілька відсотків на авіаційну техніку та озброєння;

декілька відсотків на озброєння ВМС;

20 % – на потреби окремих родів військ;

1 % – на медичну техніку та майно;

1 % – на розвиток інформаційних технологій із загального обсягу ресурсу.

До виконання ДОЗ Міноборони планує на 90 % залучати вітчизняні підприємства різних форм власності. На 10 % заплановані закупівлі за кордоном. Йдеться про критичну номенклатуру озброєнь і продукції оборонного призначення, яка не виготовляється в Україні. Міноборони отримало право на самостійну реалізацію таких контрактів.

Як саме і на що будуть використані 9,1 млрд грн, які передбачені під укладання збройових контрактів під державні гарантії, офіційно поки невідомо. Проте було пояснення, що під державні гарантії піде розробка та закупівля складних систем.

Міноборони вкрай негативно ставиться до тенденції, що компанії беруть гроші під виконання ДОЗ, але їхня продукція до війська вчасно не надходить. Зрив контракту на постачання БТР-4 – лише одна з таких історій.

Дебіторська заборгованість за минулий рік становить 5,2 млрд грн, які взяті по авансуванню робіт по ДОЗ-2019. Прострочена заборгованість з цієї суми становить десь 1,7 млрд грн. І немає стовідсоткової гарантії, що техніка та озброєння, яке Міноборони замовило у приватних і державних виконавців ДОЗ, таки надійде до армії. І це, власне, стосується не лише продукції за закритими статтями ДОЗ. Наприклад, у грудні 2019 року компанія, яка виграла тендер на постачання до армії палива, повернула до бюджету 800 млн грн (уточнюю – гроші, які повертають компанії, що зірвали ДОЗ, йдуть у бюджет держави, а не Міноборони. Для армії це просто пробоїни).

На тлі цього Міноборони оголосило про те, що авансування компаній, що виконують ДОЗ, буде зменшено. Раніше передплата на виконання контракту за ДОЗ мала сягати 80 %. Також компанії, які мають прострочену заборгованість, не можуть взагалі розраховувати на фінансування проєктів за кошти держбюджету. Це вже вимога постанови Уряду, яка вийшла у грудні минулого року. Тож виконувати ДОЗ недбаліми компаніям стане складніше. Хоча і тим, хто все робив вчасно, теж легше не стане.

Це, власне, весь ключовий фактаж. Якщо щось і переплутав, то не думаю, що критично. У разі точніших даних з боку Міноборони – підкорегуємо. Всі наведені цитати, факти та цифри – для ваших власних висновків. Далі – мої суб'єктивні ремарки.

Післямова або Суб'єктивні ремарки

Про декларативність пріоритетів. На перший погляд, не може насторожувати розбіжність у пріоритетних напрямках переозброєння, які виголошуються в Міноборони та Генеральному штабі. Якщо РЕБ, зв'язок та автоматизація – пріоритет, то чому лише 1% по коштах. Але не хвилюйтесь. За великим рахунком, системні речі порушені у більшому форматі. Бо реальні пріоритети ДОЗ-2020 могли бути визначені лише після Оборонного огляду, оцінки загроз та сценаріїв протидії. Далі, з огляду на ці сценарії, мало відбутися корегування чи кардинальне оновлення Державної програми розвитку Збройних Сил від 2017 року, потім – оновлення Державної програми розвитку озброєнь для задоволення актуальних потреб армії. І далі вже ДОЗ

– як останній елемент цього ланцюжка замовлення та постачання для Збройних Сил конкретних зразків озброєнь вітчизняного чи закордонного виробництва.

Так, Оборонний огляд вже завершено, але зведення усіх даних Генеральний штаб завершить не раніше березня. Це мені про Генштаб сказали у Міноборони. Не знаю, може говорять неправду, але скоріш – ні. Хоча це, власне, не проблема Генштабу чи Міноборони. Це – наслідок вимог оновленого циклу оборонного планування. Саме тому міністр оборони й каже, що «хоч це дійсно не дуже вдалий момент, ми маємо випускати ДОЗ. І маємо укласти контракти». Віз поставили попереду коня, бо інакше взагалі не поїде. Але що везти у тому возі?

За підсумками Оборонного огляду виходить, що для ефективної протидії прогнозованим загрозами та для вдалого ведення бойових дій нашим Збройним Силам щороку впродовж десяти років потрібно витратити на переозброєння... 295 млрд грн. Це в десять разів більше, ніж у «проривному» 2020 році. Звісно, це нереально. Але при такому широкому замаху на потреби все буде у пріоритеті – від американського «Петріота» до звичайного залізного гвіздка. Широке поле потреб – далекоглядний крок з точки зору власної відповідальності та збереження нервів. Бо чим точніше визначені пріоритети, тим більший ризик відповідальності за їхнє втілення у конкретні результати. Але це, здається, не про нас. Тому і 295 млрд.

Про ручне регулювання ДОЗ. Коли наприкінці минулого року терміново перерозподілялися кошти на переозброєння, ми мали яскравий приклад внесення змін у ДОЗ. Цей механізм не визначений у керівних документах та проводиться в «ручному» режимі, що призводить до суб'єктивізму в системі управлінських рішень. Ця процедура внесення змін – регулярна. Корегування ДОЗ відбувається не рідше, ніж раз на квартал. Для одних це вікно можливостей, для інших – вікно корупції. Побачимо, як із цим впорається нова модель, запропонована міністром оборони, включно з рішенням про утворення в оборонному відомстві єдиної закупівельної організації. Сподіваюсь, спокусливі рифи швидкого збагачення, на які наразилося аналогічне за призначенням підприємство «Безпека» Мінекономрозвитку, Міноборони обійде.

Про «таємну» групу міністра, яка оцінює та переглядає проект ДОЗ-2020. Її поява, як я розумію, є наслідком тотальної недовіри до того, що робилось в Міноборони раніше, спроба знайти терміновий варіант, який має мінімізувати ризики оцінки ДОЗ в умовах, коли не існує достатніх знань про стан справ в ОПК. Сподіваюсь, що це лише тимчасове разове явище. І це не чергова модель Наглядних Рад, яка вже реалізована в «Укроборонпромі», «Укрпошті» чи «Укрзалізниці». І що 10 осіб, які знають все і більше розуміють потреби наших Збройних Сил, аніж наш Генеральний штаб і командувачі видами ЗСУ, не мають ні американських, ні британських паспортів. І що всі вони – з допусками і без професійних симпатій до східного сусіда. Думаю, варто публічно зняти ці перестороги.

Також далеко не найкращий, м'яко кажучи, спосіб оцінювати якість озброєнь за допомогою телефонних обдзвонів, про що сказав міністр оборони в контексті роботи тієї ж групи «всезнайок». Для цього існує система випробувань і прийняття на озброєння. Міністр оборони каже, що ця система буде вдоскоалена і спрощена в порівнянні з чинними процедурами. Що мається на увазі, коли йдеться про спрощення? З точки зору промисловості я, звісно, за спрощення. Але чорт, як завжди, ховається в деталях. Будуть деталі – будемо обговорювати.

У цьому контексті нині важлива і чітка позиція Генерального штабу, і неантагоністична форма взаємодії з Міноборони. Це стосується як вимог до озброєнь, так і визначення кількісних потреб. Наведу один приклад – при формуванні ДОЗ-2020 профільні посадовці Міноборони стверджували, що потреба в безпілотних комплексах задоволена на 90 %. Водночас за оцінками Генерального штабу потреба в безпілотниках задоволена трохи більше, ніж на половину. Де правда? Думаю, такі розбіжності непоодинокі.

Про те, коли з'явиться нове ДОЗ-2020. Чим пізніше ухвалене ДОЗ – тим більші ризики його невиконання. У разі повільного проходження ланцюжка розгляду й ухвалення ДОЗ через МО, Мінекономрозвитку, парламентський комітет та уряд, часу на виконання кожного з контрактів залишається все менше, оскільки ДОЗ все одно залишається річним за фінансовою звітністю, здача продукції у більшості випадків – жовтень-листопад. Не встиг з виконанням – сам винуватий. Тож часова продуктивність роботи з перевірки ДОЗ експертно-аналітичною групою має суттєве значення. За словами міністра «Ми не будемо це тягнути. Але не будемо його підписувати лише заради того, щоб підписати. Це я вам обіцяю. Він буде підписаний тоді, коли ми будемо до цього готові, і якщо врахуємо всі ті ризики, про які говорив раніше».

Окрема, але взаємопов'язана з цим тема – доля зарезервованих коштів для виконання контрактів «коли з'являться стратегії», як сказав міністр.

Про кількість, вартість та цінність. За підсумками 2019 року армія мала отримати більшу кількість зразків нової та модернізованої техніки, ніж у 2018 році. Але так не вийшло.

У 2018 році до військ було поставлено близько 8 тис. од. основних зразків ОБТ, 2 тис. керованих засобів ураження, більш як 550 тис. боєприпасів та інших виробів, а також відремонтовано майже тисячу одиниць техніки. У 2019 році по держконтрактах до ЗСУ було поставлено понад 4,8 тис. зразків ОБТ і більш як 1,2 млн одиниць боєприпасів різного призначення.

Проте, насправді, питання щодо кількості – це, власне, пів справи. Пояснюю чому. Наприклад, армія вже отримала один сучасний комплекс (втім, неповного штату) автоматизованого управління вогнем артилерії «Оболонь». А їх треба десятки, щоб артбригади могли по-іншому діяти на полі бою. Ми закупили декілька десятків вітчизняних комплексів РЕБ, вони спроможні боротися з ворожими безпілотниками, але не можуть зірвати управління ворожою БТГ чи бригадою, бо непристосовані для цього. Проте ворог має системи РЕБ, які можуть нас заглушити й зробити наші підрозділи некерованими. Особливо на тлі того, що в рамках ДОЗ-2020 ми плануємо оснащувати наші бойові підрозділи системами зв'язку, які неспроможні витримувати вплив російських систем РЕБ.

Отже, за формальною ознакою все вірно – Міноборони начебто здійснює закупівлі відповідно до пріоритетів. Але по факту це не впливає на покращення боєздатності наших підрозділів, вони не стають сильнішими. Поодинокі зразки нового озброєння для нас поки мають лише вартість. Бо за них ми платимо. Цінність – це те, що ми отримуємо. Наприклад, добудований корвет за \$240 млн і знищений ворогом у першу годину бою – це лише вартість. Швидкісні катери з ракетним озброєнням, кількості яких є достатньо для виконання бойового завдання – це перехід вартості у цінність. Бо вони створюють умови для нового формату дій, де перевага ворога в силі може бути мінімізована.

Тож процес закупівлі озброєнь має бути орієнтований на здобуття цінностей. Або спроможностей. За критерій у переозброєнні слід брати кількість конкретних зразків лише у прив'язці до конкретних підрозділів і частин. Оцінка – через набуття завдяки цьому переозброєнню нових спроможностей чи якостей конкретними нашими бригадами чи, наприклад, БТГ. Те саме стосується й інших родів і видів військ.

Отже, слів сказано багато. Проте критерій істини – лише практика. Тепер справа залишилась за одним. За помітним результатом.

Автор: Сергій ЗГУРЕЦЬ, член Правління Українського інституту безпекових досліджень, директор інформаційно-консалтингової компанії Defense Express, член правління «Ліги оборонних підприємств».