

Буренок В.М.

*Заслуженный деятель науки РФ,
доктор технических наук, профессор.*

Целесообразность и возможность корректировки Государственной программы вооружения в процессе ее реализации¹

Рассмотрены вопросы корректировки государственной программы вооружения в процессе ее реализации.

Государственные программы вооружения, разрабатываемые и реализуемые в нашей стране, приобретают все большую устойчивость, характеризующуюся сохранением с течением времени адекватности показателей программы реальным экономическим и военно-политическим условиям, позволяющей на ее основе формировать Государственные оборонные заказы. В то же время, в процессе реализации Государственной программы вооружения (ГПВ) ее показатели неизбежно все более существенно расходятся с показателями формируемых Государственных оборонных заказов (ГОЗ). При реализации прошлых программ, особенно – первой (на 1996 – 2005 годы) и второй (на 2001 – 2010 годы), расхождение между показателями, заложенными в ГПВ, и реальной экономической ситуацией было столь высоким, что уже на второй – третий годы реализации годовой срез программы было крайне сложно или даже невозможно использовать в качестве основы для разработки ГОЗ соответствующего года.

Под показателями понимаются:

объемы финансирования по программе в целом, по разделам программ и типам ВВСТ;

стоимость мероприятий ГПВ (НИОКР, серийного производства, капитального ремонта);

сроки выполнения мероприятий ГПВ;

объемы производства.

Расхождение в показателях ГОЗ и соответствующего года ГПВ происходит как по объективным, так и субъективным причинам.

К объективным причинам следует отнести:

кризисные явления в мировой экономике и экономике страны, нестабильность ее развития, невозможность адекватного прогно-

зирования инфляции и других макроэкономических показателей;

изменения в военно-политической обстановке и вызываемая этим необходимость корректировки характера технического оснащения Вооруженных Сил страны.

К субъективным причинам относятся:

недостовверная оценка стоимости мероприятий ГПВ на этапе ее формирования (как правило, занижение стоимости мероприятий как заказчиками, так и предполагаемыми исполнителями; цель – при ограниченном финансировании включить в состав программы все необходимые мероприятия в надежде на дальнейшее увеличение объемов финансирования. Такое положение складывается и по причине слабого методического обеспечения процессов ценообразования, особенно на межведомственном уровне);

отсутствие учета реального состояния и возможностей предприятий кооперации второго и более низких уровней (вплоть до сырьевых). Это приводит к тому, что после начала работ выявляется слабая техническая и технологическая готовность кооперации к выполнению работы и для исправления ситуации за счет роста накладных расходов осуществляется модернизация производства, при этом продлеваются сроки выполнения мероприятий;

слабая управляемость процессов ценообразования (отсутствие межведомственных методик расчета цены приводит к назначению их по субъективным представлениям, а инструмента недопущения этого положения нет);

административное вмешательство в процессы формирования ГОЗ.

И если в последние годы по объемным показателям финансирования ГПВ в целом выполняется практически в полном объеме, то по остальным показателям она на второй – третий год уже имеет существенные отклонения, что приводит к ее разбалансировке. Под разбалансировкой понимается не-

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта по научной школе НШ-26.2010.10.

совпадение по срокам разработки взаимосвязанных элементов комплексов вооружения, невозможность принятия на вооружение разрабатываемого образца в требуемые сроки, срыв планового начала серийного производства, несоответствие объемов поставок требованиям комплектного перевооружения воинских формирований и т.п. Соответственно в этих условиях развитие системы вооружения также нельзя назвать сбалансированным и оптимальным.

Возникает необходимость корректировки мероприятий ГПВ в целях обеспечения сбалансированного развития системы вооружения и сохранения взаимной обусловленности и согласованности содержания и хода реализации ее мероприятий.

Однако этому препятствуют закрепленный законодательными и нормативными актами статус ГПВ, утверждаемой Президентом РФ раз в пять лет, не предусматривающий внесение изменений в программу в течение программного периода (пять лет), а также процедура ее разработки и согласования, характеризующаяся высокой сложностью, многэтапностью и трудоемкостью.

Основными этапами формирования ГПВ являются следующие:

1. Разработка Единой системы исходных данных (ЕСИД), которая включает:

военно-стратегические и оперативные исходные данные (разрабатывает Генеральный штаб ВС РФ);

прогнозируемые объемы соответствующих бюджетных ассигнований (разрабатывает Минэкономразвития России);

комплексный прогноз развития военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами (разрабатывает Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству);

перечень базовых и критических военных технологий (разрабатывает Министерство обороны РФ);

анализ ведущих мировых тенденций развития вооружения, военной и специальной техники (разрабатывает Министерство обороны РФ);

прогноз развития науки и техники в интересах обороны и безопасности России, который включает перечень базовых и критических промышленных технологий (разрабатывает Минпромторг России);

исходные данные об объектах (целях) иностранных государств (разрабатывает Министерство обороны РФ).

2. Разработка Основных направлений развития вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ).

3. Разработка Концепции ГПВ.

4. Формирование вариантов развития системы вооружения.

5. Распределение лимитов ассигнований по заказывающим управлениям и формирование проекта ГПВ.

6. Оценка реализуемости оборонно-промышленным комплексом мероприятий ГПВ.

7. Согласование и утверждение ГПВ.

Результаты выполнения каждого этапа рассматриваются на заседаниях Научно-технического совета Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации, проходят процедуры одобрения ВПК и согласования совокупности мероприятий на различных уровнях военного и государственного управления.

Очевидно, что ежегодное повторение перечисленных этапов в полном объеме невозможно.

Учитывая сказанное необходимо:

внесение изменений в нормативные правовые документы о возможности корректировки действующей ГПВ и порядке легитимизации корректировок;

определение процедур упрощенной корректировки содержания ГПВ в процессе подготовки государственных оборонных заказов.

Как представляется, нормативная правовая база должна устанавливать:

1. Пороговые значения устойчивости ГПВ (то есть уровень отклонения от значенных показателей мероприятий, разделов программы, ГПВ в целом, после которого осуществляется корректировка). Пороговым значением может быть уровень 10 – 15% (по объемам финансирования, срокам и объемам производства), поскольку такое отклонение, по опыту прошлых программ, в рамках планового периода ГПВ можно парировать. Что касается объемов финансирования ГПВ в целом, то должны быть установлены и предельные значения отклонений, после превышения которых необходима полная переработка программы, начиная с разработки ЕСИД. Таким значением может быть 30%.

2. Объем корректировок, то есть перечень мероприятий, которые подлежат корректировке. Например, при отклонении по цене, срокам разработки и объемам поставок по



одному образцу корректировке подвергается мероприятие, касающееся только этого образца (в случае, если развитие образца не взаимосвязано с развитием других образцов, в противном случае корректируются и другие связанные мероприятия). При изменении показателей мероприятий одного раздела программы, суммарные затраты на выполнение которых превышают 10-15% этого раздела программы – корректируется весь раздел; при изменении показателей мероприятий, суммарные затраты на выполнение которых превышают 15% финансирования ГПВ – вся программа.

3. Порядок согласования корректировок. Например, при корректировке одного или нескольких мероприятий согласование корректировки осуществляют заказчик, довольствующий орган и Генеральный Штаб ВС РФ; при корректировке раздела – дополнительно ВПК; при корректировке ГПВ в целом – дополнительно Минпромторг России. Корректировка ГПВ в целом возможна только тогда, когда отклонение общего объема финансирования программы не превышает предельное – 30%. В противном случае, как уже было отмечено выше, программа должна перерабатываться полностью с повторением всех процедур ее формирования и согласования. С учетом изложенных выше предложений, корректировка ГПВ проводится только в интервале отклонений 15 – 30%, определяемых по двум признакам: первый – когда в этом интервале оказывается относительная разница между общим объемом ассигнований выделяемых на ГОЗ и предусмотренных ГПВ, второй – когда в этом интервале оказываются доля суммарных затрат на мероприятия, показатели которых подверглись изменениям в процессе реализации ГПВ, от общего объема ГОЗ.

4. Должностных лиц, имеющих право на принятие решения о корректировке содержания мероприятия, раздела программы и ГПВ в целом (в первом случае это может быть заказчик, во втором – Начальник вооружения ВС РФ, в третьем – Министр обороны РФ. При превышении пороговых значений для ГПВ решение о ее полной переработке должно принимать Правительство РФ).

5. Уровень решений, утверждающих корректировку (например, это может быть решение или постановление Правительства РФ. Такое решение может приниматься как

до утверждения ГОЗ на следующий год, так и одновременно с утверждением ГОЗ).

С учетом опыта методического обеспечения реализации прошлых программ *корректировку содержания ГПВ целесообразно осуществлять в следующей последовательности:*

1. Заказчики ВВСТ передают результаты размещения ГОЗ текущего года и результаты исполнения предыдущего года в научно-исследовательские организации Министерства обороны РФ (НИО МО).

2. НИО МО проводят оценку (прогноз) степени выполнения программных мероприятий на конец текущего года и определяют степень расхождения показателей ГОЗ и показателей программных мероприятий соответствующего года ГПВ, формируя перечень мероприятий, показатели которых выходят за пороговые значения.

3. По итогам прогнозирования соответствующее должностное лицо принимает решение о корректировке мероприятий ГПВ (раздела, программы в целом).

4. Заказчик, довольствующий орган и НИО МО, осуществляющие военно-научное сопровождение мероприятий (разделов) программы, проводят уточнение содержания мероприятий, определяют источники финансирования (при необходимости), уточняют показатели эффективности системы вооружения на конец планового периода.

5. В зависимости от степени корректировки заказчики ВВСТ или Начальник вооружения ВС РФ организуют согласование корректировок.

6. Предложения по корректировке ГПВ представляются в Правительство РФ заблаговременно или одновременно с проектом ГОЗ на следующий год для утверждения.

Безусловно, предложенный порядок принятия решений по корректировке и алгоритм ее проведения нуждаются в уточнении. Но, учитывая высокую важность программы для обеспечения безопасности страны и большую значимость принимаемых при формировании ГОЗ решений, эти процессы должны быть законодательно определены и закреплены, во избежание ошибок и вызванных этим неблагоприятных последствий как для обороноспособности, так и экономики государства.

