Буренок В.М., доктор технических наук, профессор

Современные проблемы планирования развития системы вооружения Российской Федерации и направления их решения[1]

В статье проанализировано современное состояние нормативного правового и организационно-методического обеспечения разработки плановых документов, определяющих перспективы развития вооружения и военной техники, а также процесс формирования единой системы исходных данных (ЕСИД) для программно-целевого обеспечения реализации военно-технической политики Российской Федерации на 2011-2020 годы.

В процессе разработки Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы сформирован ее основательный нормативный базис. Он включает документы концептуального характера, такие как «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», «Основные направления строительства Вооруженных сил на период до 2020 года», «Основы военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 года и дальнейшую перспективу», Военная доктрина, «Основы государственной политики в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», «Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года» и другие.

Содержание этих документов является основой для разработки взаимоувязанных планов долгосрочного развития системы вооружения (Государственная программа вооружения – далее ГПВ) и оборонно-промышленного комплекса (Федеральная целевая программа «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы» – далее ФЦП развития ОПК). Такая система планирования по своему потенциалу способна обеспечить сбалансированность потребностей государства в вооруженной защите суверенитета и территориальной целостности, возможностей Вооруженных Сил Российской Федерации (ВС РФ) по ее обеспечению и способности оборонно-промышленного комплекса по техническому оснащению Вооруженных Сил для выполнения возложенных на них задач. В то же время реализация этого потенциала в решающей степени зависит от взаимной увязки и полноты финансирования упомянутых выше программ.

Организационно-методические основы системы программно-целевого планирования в области военной безопасности определяются рядом документов, важнейшими из которых являются следующие:

1. «Правила разработки и выполнения государственных программ вооружения», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2007 года № 549, которые определяют содержание работ, выполняемых федеральными органами исполнительной власти и организациями в ходе разработки и выполнения государственной программы вооружения, а также порядок их взаимодействия в этом процессе.

2. «Единые методические материалы по разработке проекта Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы», разработанные Минобороны России и утвержденные Военно-промышленной комиссией при Правительстве РФ (ВПК) 26 марта 2008 г., которые определяют:

структуру государственной программы вооружения;

содержание, формы документов Государственной программы вооружения;

план-график проведения мероприятий;

1 Статья подготовлена при поддержке гранта Президента РФ НШ-26.2010.10.

ответственных за проведение мероприятий.

3. План-график работ по формированию проекта Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы, утвержденный ВПК 25 апреля 2008 г., и ряд других.

В самом общем виде цикл разработки ГПВ и ФЦП развития ОПК в настоящее время включает следующую совокупность мероприятий: разработка Единой системы исходных данных для программно-целевого обеспечения реализации военно-технической политики Российской Федерации на 2011–2020 годы (далее – ЕСИД), формирование концепций Государственной программы вооружения и ФЦП развития ОПК, разработка проектов указанных программ.

В настоящее время содержание ЕСИД представляется достаточно рациональным, отвечающим задачам планирования, во всяком случае, в той части, которая призвана обеспечить формирование Государственной программы вооружения. Не в последнюю очередь такая рациональность достигнута благодаря коллегиальному обсуждению и уточнению содержания ЕСИД на Научно-техническом совете ВПК.

В состав ЕСИД входят следующие блоки исходных данных (рис. 1):

Рис. 1 – Состав и содержание системы исходных данных

военно-стратегические и оперативные исходные данные;

прогнозируемые объемы соответствующих бюджетных ассигнований;

комплексный прогноз развития военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами;

перечень базовых и критических военных технологий;

анализ ведущих мировых тенденций развития вооружения, военной и специальной техники;

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

исходные данные об объектах (целях) иностранных государств.

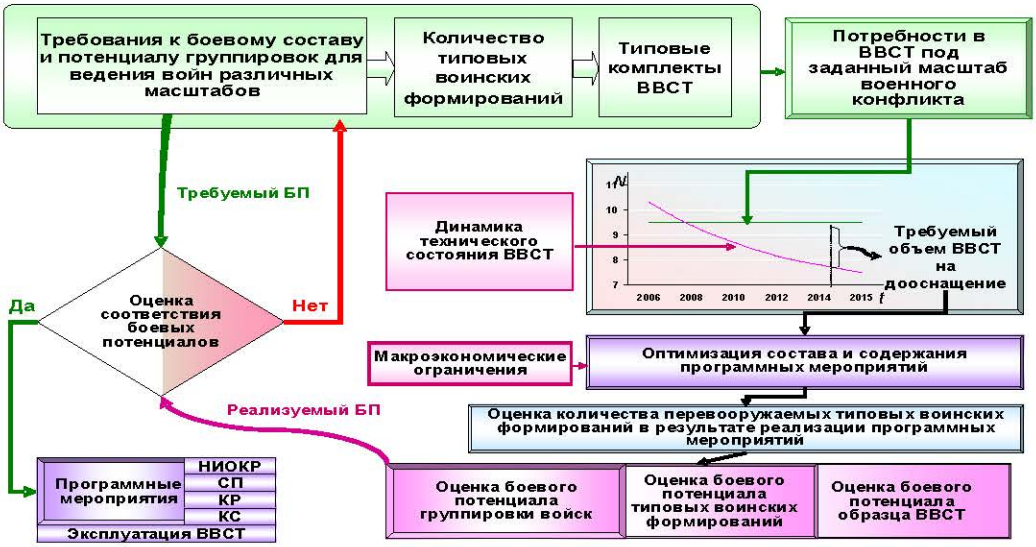

Рис. 2 – Порядок обоснования мероприятий Государственной программы вооружения в части объемов закупок и ремонта ВВСТ

Основой военно-стратегических и оперативных данных является так называемый боевой состав Вооруженных Сил РФ – перечень и количество воинских формирований с требованиями по их оснащению вооружением, военной и специальной техникой. Боевой состав (облик ВС РФ) на рассматриваемый программный период определен решением Президента России – Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ в 2009 году. Кроме того, этот блок ЕСИД аккумулирует в себе требования других нормативных документов, касающихся задач обеспечения военной безопасности.

Следует отметить, что качество ЕСИД во многом (если не в основном) определяет и качество ГПВ, ее устойчивость (соответствие ГОЗ годовым «срезам» ГПВ) в процессе реализации. Ведь первая российская ГПВ не была выполнена фактически только по причине некачественного макроэкономического прогноза, который не подтвердился уже со второго года выполнения программы, да и последующие программы страдали по этой же причине, хотя там добавлялись и другие факторы (об этих факторах речь пойдет ниже).

Как уже было сказано выше, этапом программно-целевого планирования развития системы вооружения, призванным сформировать систему базовых ориентиров для разработки Государственной программы вооружения, является формирование Министерством обороны РФ Концепции ГПВ, важнейшей составной частью которой является так называемый потребный вариант развития системы вооружения на программный период. Название его обусловлено тем, что он определяет параметры развития системы вооружения, исходя из необходимости обеспечить такое ее состояние в каждый момент времени программного периода, которое соответствует потребностям ВС РФ по решению в полном объеме стоящих перед ними задач.

В дальнейшем состав мероприятий данного варианта корректируется с учетом реальных финансовых ограничений и содержания других составных частей системы исходных данных. Организационно этот процесс к настоящему времени в целом достаточно хорошо выверен и методически обеспечен (рис. 2–4).

Примечание. На рисунках имеется ряд сокращений: БВТ – базовые военные технологии, БП – боевой потенциал, КР – капитальный ремонт, КС – капитальное строительство, КЦП – комплексная целевая программа, НТЗ – научно-технический задел, ТЭП – технико-экономические показатели, ТТЗ – тактико-техническое задание, СП – серийное производство,

ФППИ – фундаментальные и прикладные исследования, ЭКБ – электронная компонентная база.

Рис. 3 – Порядок обоснования мероприятий Государственной программы вооружения в части номенклатуры научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ

Одновременно с Концепцией ГПВ формируется и Концепция ФЦП развития ОПК, при разработке которой также используются отдельные блоки перечисленной системы исходных данных. При этом Министерство обороны РФ дополнительно предоставляет разработчикам Концепции ФЦП развития ОПК сведения о перечне важнейших образцов ВВСТ, подлежащих разработке и производству в программном периоде, с указанием ряда параметров прогнозируемых программных мероприятий (сроки и объемы работ).

Успехи программно-целевого планирования развития ВВСТ вполне очевидны, однако динамичное изменение военно-политической, социально-экономической ситуации в стране и за рубежом, развитие технического прогресса не позволяет говорить о завершенности процесса совершенствования его организационной и методологической базы. Существуют ряд проблем, для решения которых необходимы рациональные организационные меры и соответствующее методическое обеспечение.

Главная из них – сохранение ведомственности при формировании ГПВ. Министерству обороны РФ и другим силовым министерства и ведомствам не удалось сформировать единый действенный организационно-методологический базис скоординированного формирования программы. По-прежнему она разрабатывается каждым из ведомств отдельно, на основе собственных организационных и методологических принципов. Даже формы представления программных мероприятий во многом различаются. Поэтому вопросы стандартизации, унификации, каталогизации продукции военного назначения в военной организации решаются раздельно, формирование информационных пространств министерств и ведомств проводится несогласованно, что в будущем станет основным препятствием на пути к созданию единого информационного пространства страны. Необходим механизм общегосударственного управления созданием унифицированных информационных пространств, создаваемых на основе единых информационных образов включаемых в них объектов.

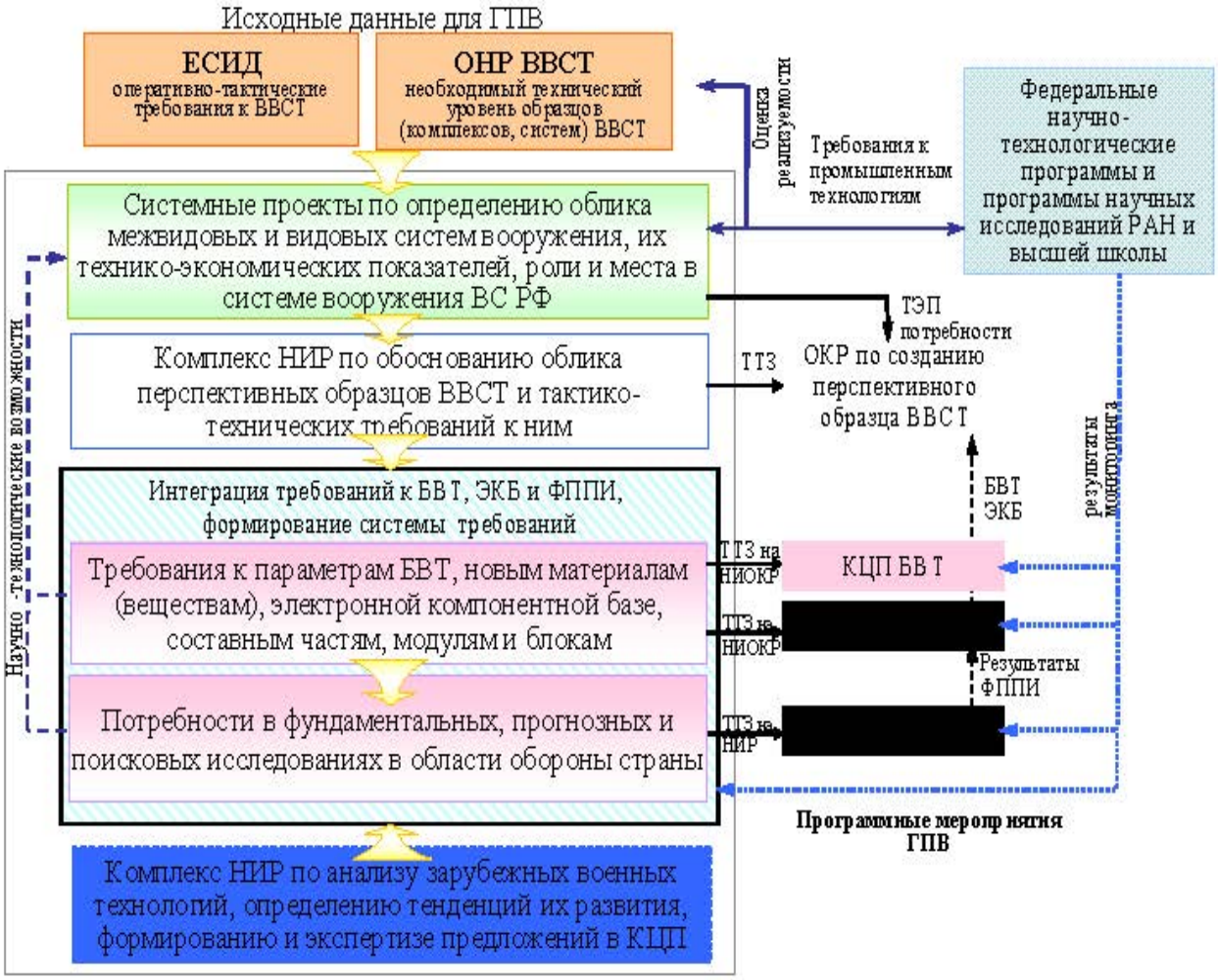

Рис. 4 – Порядок обоснования мероприятий Государственной программы вооружения в части базовых военных технологий

Вторая проблема – незавершенность процессов создания единой организационно-методической базы ценообразования. Это является в настоящее время основной проблемой реализации ГПВ. Слабо управляемое изменение цены программных мероприятий приводит к разрушению целостности самой программы и является фактически основной причиной расхождения показателей ГПВ и ГОЗ. Причем проблема уже не ограничивается простым формированием единых методик определения цены программных мероприятий. Как представляется, она кроется глубже – в основополагающих организационных механизмах и принципах управления ценовой политикой, сохранение которых не позволит изменить ситуацию даже при наличии совершенных методик определения цены. Суть этого механизма – административное управление ценовой политикой фактически без обратной связи. Поэтому интересы, преследуемые при ценообразовании на уровне государственных заказчиков, вступают в резкое противоречие с интересами исполнителей и никоим образом не стимулируют последних к соблюдению ценовой дисциплины. Фактически эти интересы антагонистичны: у заказчика – стремление к снижению цены на продукцию, у исполнителя – ее завышение всеми доступными способами. При этом отсутствуют механизмы стимулирования снижения издержек и повышения качества продукции военного назначения. Причем достижение качества опять-таки осуществляется на основах административного контроля (через военные представитель-

ства), но не стимулирования. Основным направлением преодоления этой проблемы видится формирование системы стимулов снижения издержек предприятий при выполнении ГОЗ в противовес нынешнему стремлению к снижению цены мероприятий ГОЗ, которая должна формироваться на основе объективной оценки предстоящих затрат с использованием соответствующих межведомственных методик.

Третья проблема – чрезвычайно высокая многоступеньчатость и забюрократизированность процессов согласования и утверждения документов программно-целевого планирования. Это зачастую приводит к тому, что сформированный на основе выверенных принципов и методик проект ГПВ в результате многочисленных и неадресных согласований (когда присутствует лоббизм и субъективность, но отсутствует ответственность за неверно принятое решение) постепенно теряет свою сбалансированность и системность и превращается в квазирациональное (или даже нерациональное с точки зрения достигаемой эффективности и затрат) решение, сформированное под давлением субъективных факторов. Решение проблемы видится в двух направлениях. Во-первых, в совершенствовании форм коллективной экспертизы принимаемых решений и поиске механизмов снижения субъективного воздействия «лиц, принимающих решения» (ЛПР) на содержание документов программно-целевого планирования. Роль ЛПР должна заключаться в выборе лучшего варианта из совокупности предложенных экспертным сообществом, а не в произвольном изменении облика того или иного варианта. Во-вторых, в четкой адресности ответственности за то или иное действие, совершаемое при формировании ГПВ. Необходимо исключить из нормативных документов формулировки, предусматривающие, что некий орган управления выполняет действия «совместно с другими органами». Это приводит к «коллективной безответственности», когда за ошибки планирования не с кого спросить. Для исключения этого недостатка представляется целесообразным конкретизировать такого рода формулировки в виде: «Орган управления (далее следует название) в *лице его руководителя* отвечает за… (далее должна следовать формулировка действия, выполняемой задачи). При необходимости для выполнения этой задачи указанный орган имеет право привлекать другие органы управления, в том числе (далее следует перечисление других органов управления)».

Четвертая проблема – закупки отдельных образцов ВВСТ за рубежом. Такие образцы не адаптированы к системе вооружения, инфраструктуре и системе технического обеспечения нашей страны и Вооруженных Сил России. Поэтому научное обеспечение процесса закупок зарубежного ВВСТ должно предполагать решение следующих основных задач: осмысление роли и места этих вооружений в системе вооружения ВС РФ; методическое обеспечение всесторонних испытаний закупаемых образцов вооружения; оценка их эффективности при решении задач подразделениями, частями и соединениями ВС РФ; оценка способов, возможностей, требуемых ресурсов для поддержания его в состоянии технической и боевой готовности; оценка готовности, определение направлений и необходимых ресурсов для совершенствования военной и государственной инфраструктуры, системы подготовки военных специалистов в целях обеспечения эксплуатации и боевого применения импортируемого ВВСТ. Не последним здесь является задача оценки ущерба, наносимого отечественному оборонному комплексу, и социально-экономических последствий подобных решений.

Пятая проблема – поиск и использование в интересах повышения технической оснащенности ВС РФ новых форм и механизмов. Один из них – лизинг ВВСТ. Определение целесообразности лизинга применительно к различным видам и типам техники, рациональных границ лизинговых отчислений, продолжительности лизинга и т.п. – только несколько из направлений научного анализа этой проблемы. Не исключено, что лизинг отечественного ВВСТ только в первые годы может позволить существенно повысить оснащенность ВС РФ. Но по истечении нескольких лет оплата ли-

зинга, включающая возврат кредита банкам и выплаты лизингодателю, могут свести на нет преимущества лизинга и приведут к перекачке бюджетных средств в банки и организации-лизингодатели при существенном снижении той части ассигнований, которая может быть направлена собственно на повышение технической оснащенности армии.

Шестая проблема – активное реформирование органов и организаций Министерства обороны России, изменение их задач и функций, вызывающее изменение направлений и содержания информационных потоков, циркулирующих в системе программно-целевого планирования развития вооружения, трансформацию процессов принятия решений.

Каждая организационная структура в процессе своего функционирования «обрастает» соответствующей инфраструктурой и, особенно, информационной. При ее формировании тратятся значительные средства на НИОКР, связанные с созданием информационных систем, разработку необходимого специального программного обеспечения, а также закупку программно-аппаратных средств. Для адаптации уже действующих информационных инфраструктур к новым организационным структурам, как показывает практика, требуются другие массивы информации и другие алгоритмы ее преобразования в проекты управленческих решений. А это значит, что затраченные на создание инфраструктуры средства оказываются истраченными впустую. Как правило, большая часть работ по формированию системы информационного обеспечения управленческих процессов оказывается незавершенной к началу новой волны структурных преобразований, а это, в свою очередь, порождает своеобразную модель поведения исполнителей таких работ, которые при их выполнении уже заранее учитывают возможность организационных изменений и ориентируются на относительную бесконтрольность и безответственность. Хотя эта проблема носит временный характер, но она будет существенным образом влиять на характер формирования ГПВ и ГОЗ в ближайшие годы.

Безусловно, проблем программно-целевого планирования больше, чем названо. Преодоление проблем – цель, которая должна достигаться на путях эволюционного развития методологии и организации программно-целевого планирования, но ни в коем случае не поиска альтернативных способов управления развитием системы вооружения военной организации страны. Длительный путь эволюции программно-целевого планирования развития ВВСТ в нашей стране и за рубежом показал, что альтернативы ему нет.

Таким образом, за последние два десятилетия в области планирования и управления развитием системы вооружения Вооруженных Сил РФ произошли существенные изменения. Органы государственного и военного управления, военная и оборонная наука смогли решить ряд сложнейших методологических и организационных задач программно-целевого планирования развития вооружения, обоснования, формирования и реализации в новых экономических условиях государственных программ вооружения и государственных оборонных заказов. Необходимо дальнейшее совершенствование организационных и методологических основ программно-целевого планирования как научного базиса управления развитием системы вооружения военной организации России.