

Буренок В.М., заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор технических наук, профессор

Эволюция и перспективы программно-целевого планирования развития системы вооружения Российской Федерации

Статья посвящена рассмотрению этапов становления методологии программно-целевого планирования и основных направлений развития системы вооружения Вооруженных Сил нашей страны. Анализируется динамика изменения состояния системы вооружения и недостатки методологии программного развития ВС в условиях стремительной смены военно-политической, социально-экономической ситуации в стране и за рубежом.

Становление методологии программно-целевого планирования развития системы вооружения Вооруженных Сил (ВС) нашей страны следует отнести к периоду возникновения в конце 1950-х и начале 1960-х годов ранних научных школ по теории эффективности стрельбы, исследованию операций и оптимизации принятия решений по развитию вооружения и военной техники (ВВТ).

В эти годы был задан целый ряд первых НИР по обоснованию перспектив развития отдельных крупных систем оружия, по созданию методологии научного обеспечения разработки программ вооружения в видах ВС. Этот период характеризуется бурным развитием научных школ программного планирования развития ВВТ в видах ВС. Ведущую роль в формировании отечественной методологии научного обоснования системы вооружения в этот период сыграли труды Е.С. Вентцель, Н.П. Бусленко, Г.С. Пospelова, И.В. Худякова, Ю.В. Чуева и других. Важная роль в создании методологических основ программного планирования принадлежала научно-исследовательским институтам Минобороны России: 1 ЦНИИ – в части ВВТ ВМФ, 2 ЦНИИ – в части систем противовоздушной обороны, 3 ЦНИИ – в части ракетно-артиллерийского вооружения, 4 ЦНИИ – в части ВВТ ракетных войск стратегического назначения,

30 ЦНИИ – в части авиационной техники и вооружения и т.д.

Основной принцип планирования развития ВВТ в этот период принято характеризовать как «отраслевой», при котором каждый вид Вооруженных Сил и род войск формировал планы развития «своего» вооружения самостоятельно, при практическом отсутствии межвидовых связей. В то же время отраслевой подход не мог не приводить к образованию диспропорций между отдельными видами и типами вооружения, между боевыми и обеспечивающими средствами. Такой подход оставался доминирующим при обоснованиях программ развития ВВТ до середины 1980-х годов.

Первые научно-исследовательские работы, охватывающие проблемы межвидового характера, были выполнены в начале семидесятых годов. Важную роль здесь сыграл 27 ЦНИИ Минобороны России, сотрудниками которого были сформированы основы межвидовой методологии. Сформулированные в этот период принципы и подходы к планированию развития системы вооружения легли в основу официально принятых общих методических положений в этой области. Суть этих принципов заключалась в следующем:

обоснование системы вооружения и разработка Программ вооружения осуществляется в соответствии с задачами, стоящими

перед Вооруженными Силами (целевое планирование);

комплексность, сквозной характер планирования (программное планирование);

соответствие задач ресурсам (реальность планирования);

оптимизация (рационализация) системы вооружения по критерию «эффективность – затраты» (оптимальность планирования);

охват планированием длительной перспективы (долгосрочность планирования);

шаговое «скольжение» планового периода во времени (скользящее планирование).

Под Программой вооружения стали понимать экономически рациональный ресурсообеспеченный 10-летний план развития системы вооружения, обеспечивающей выполнение стоящих перед Вооруженными Силами задач.

В качестве основных документов, определяющих «долгосрочную» перспективу, устанавливались:

Основные направления развития (ОНР) ВВТ на период 15 лет, содержащие данные о целевом облике, техническом уровне образцов (комплексов, систем) ВВТ и перечень соответствующих научно-технических проблем;

контрольные цифры по выделяемым ассигнованиям на развитие ВВТ на 10-летний период;

Программы вооружения (ПВ) на этот же период, содержащие номенклатуру, основные ТТХ создаваемых образцов ВВТ, сроки их разработки и производства, объемы работ в натуральном (для серийного и капитального строительства) и стоимостном выражении, источники финансирования и состав исполнителей – предприятий и организаций министерств оборонных отраслей промышленности.

На основании этих долгосрочных документов разрабатывались пятилетние планы:

фундаментальных и поисковых работ в интересах обороны страны;

важнейших и основных НИОКР;

капитального строительства объектов Минобороны под монтаж ВВТ;

развития элементной базы электрорадиоизделий.

С учетом перечисленных документов разрабатывались пятилетние планы строительства Вооруженных Сил, а также отраслевые (по министерствам) пятилетние и годовые планы НИОКР, производства и поставок, стандартизации и унификации ВВТ и др.

Закладываемый в ОНР ВВТ 15-летний период развития вооружений соответствовал общим нормам долгосрочного народнохозяйственного планирования, характерным для эволюционного развития советской плановой экономики 1970-1980-х годов. Пятилетний шаг «скольжения» (во времени) долгосрочных планов позволял достаточно своевременно учитывать изменения военно-политической обстановки и уточнять соответствующие потребности Вооруженных Сил в вооружении.

С начала 1980-х годов ведущую роль в формировании межвидовой методологии программно-целевого планирования развития системы вооружения стал играть 46 ЦНИИ Минобороны России. Методология обоснования потребностей Вооруженных Сил в ВВТ (рациональной системы вооружения) для решения всей совокупности «расчетных задач» базировалась на реализации принципов системности развития вооружения, соответствия систем вооружения ВС системе задач в мирное время и в возможной войне, сбалансированности ВВТ, выбора приоритетов (хотя последний все же при его декларировании «работал» слабо, так как финансовые ограничения на развитие вооружения были не столь существенными) и др.

Методология планирования этого периода нацеливалась на конечный результат развития ВВТ – достижение цели, поставленной на длительную перспективу на основе военно-политического, оперативно-стратегического, научно-технического и военно-экономического прогнозов с учетом реальных возможностей научно-исследовательской,

опытно-конструкторской и промышленной базы.

Последний цикл работ по формированию программы вооружения применительно к Вооруженным Силам СССР и его экономике начался в период острого политического кризиса в стране. После распада СССР возможности по реализации программ вооружения кардинальным образом изменились. Эти изменения были обусловлены переходом от плановой экономики к рыночной, появлением новых форм собственности предприятий оборонной промышленности, разрывом их кооперационных связей, вынужденным переходом к международной кооперации при разработке и производстве ВВТ. При этом кризис в экономике обусловил резкое (в разы) сокращение объемов финансирования развития системы вооружения.

В СССР планы строились от необходимости выполнения военных задач к определению необходимых для этого ресурсов, а от этого – к требованиям по темпам развития оборонно-промышленного комплекса, который должен был реализовать эти планы. При этом военно-техническое сотрудничество (ВТС) не оказывало на развитие нашей системы вооружения решающего воздействия, страна продавала за рубеж то, что разрабатывала и производила для своих Вооруженных Сил.

Геополитические и социально-экономические изменения в жизни нашей страны в 1990-х годах привели к необходимости существенного уточнения содержания организационных и методологических основ формирования планов развития системы вооружения Вооруженных Сил Российской Федерации. Схема планирования по сравнению с прежней как бы перевернулась: систему вооружения нужно было формировать в условиях, когда во главу угла были поставлены не задачи обеспечения военной безопасности, а ограничения по финансированию национальной обороны. Сложности с формированием Вооруженных Сил РФ, государственных орга-

нов управления, системы заказов ВВТ привели к тому, что разработка первой российской программы вооружения на 1996-2005 годы была завершена только в 1996 году. В период с 1992 по 1996 год осуществлялось так называемое «реактивное планирование», когда годовой план был своего рода оперативной реакцией на наиболее болезненные проблемы в системе вооружения и оборонно-промышленном комплексе.

Важнейшей научной задачей в этот период было создание методологии обоснования ГПВ, отвечающей новым социально-экономическим условиям в стране. Самой существенной ее особенностью, как это отмечено выше, было появление краеугольного ограничения по объему финансирования национальной обороны. Ассигнования надо было распределить по видам Вооруженных Сил и родам войск с учетом принципа сбалансированности развития системы вооружения, скорректировать и согласовать их потребности с размером выделенных финансовых средств, определить перечень программных мероприятий и в конечном итоге отобразить в едином документе долгосрочного планирования. Сложность формирования ГПВ применительно к новым социально-экономическим условиям усугублялась необходимостью превращения доставшегося России фрагмента системы вооружения СССР в полноценную сбалансированную систему, отвечающую новым военным угрозам. Однако и с определением угроз тоже были существенные сложности. Руководством страны было декларировано отсутствие у России противников и переход к принципу «обороны по всем азимутам». Адекватно определить направления развития системы вооружения в этих условиях было невозможно. По названным причинам первая российская ГПВ на 1996-2005 годы хотя и формировалась исходя из единых целей и принципов, но основывалась на видовой методологии.

В процессе формирования программы вооружения были учтены и в определенной мере скоординированы военно-технические

потребности других силовых ведомств (МВД, ФСБ, ФПС, ФАПСИ, ФСЖВ, МЧС) и соответствующие бюджетные источники финансирования. На этом основании программе был придан статус «государственной» (ГПВ), а термин «вооружение и военная техника», характеризовавший наполнение программы вооружения, был расширен до «вооружение, военная и специальная техника» (ВВСТ) с учетом специфики технического оснащения других силовых министерств и ведомств.

Было установлено, что ГПВ определяет комплекс работ по созданию, производству и поддержанию в боеготовом состоянии вооружения, военной и специальной техники в России на десятилетний период. Государственная программа вооружения содержит номенклатуру наиболее важных образцов ВВТ, которые планируется разрабатывать, производить и модернизировать в предстоящий период. Она определяет заказчиков, исполнителей, сроки выполнения работ, объемы ассигнований и поставок.

В ноябре 1996 года первая российская ГПВ-2005 была утверждена Президентом РФ. Однако ее не удалось выполнить ни по одному из основных показателей: объемам ассигнований, срокам выполнения НИОКР, объемам поставок вооружения, военной и специальной техники. Причин тому несколько.

Во-первых, не подтвердился макроэкономический прогноз Минэкономики России, положенный в основу ГПВ-2005, который предусматривал ежегодный рост ВВП по 5-7%. В реальности в 1996-1997 гг. темпы были отрицательными, в 1998-1999 годах – около 2%.

Во-вторых, произошло изменение «правил игры» в процессе выполнения ГПВ. При ее разработке планировались отчисления на статью «Национальная оборона» в размере от 3,6 до 5,2% от ВВП (на правоохранительную деятельность соответственно от 1,71 до 2,48%), а затем в начале 1998 года распоряжением Президента РФ объем отчислений был снижен до 3,5% (реально ассигнования планировались на уровне 2,3-2,8%, на право-

охранительную деятельность – около 1,4%). В результате объемы финансирования Госзаказа планировались в 2-3 раза ниже объемов ассигнований, заложенных в ГПВ-2005.

В-третьих, фактическое финансирование государственного оборонного заказа (ГОЗ) осуществлялось в объемах в 2-3 раза ниже плановых (бюджетных) показателей, остальные ассигнования переносились в виде долгов в ГОЗ последующих лет. Причем оплата зачастую производилась денежными суррогатами (векселями, налоговыми освобождениями и т.п.), имеющими реальную стоимость 50-60% от номинальной (в результате совокупного действия второй и третьей причин разница между финансовыми показателями ГПВ и реальностью различалась в 6-8 раз).

Попытки в этих условиях обеспечить сохранение системы приоритетов, заложенных в ГПВ-2005, привели к распылению средств, увеличению сроков НИОКР, сокращению объемов поставок ВВСТ, снижению темпов переоснащения войск, отходу от принципа сбалансированности систем (комплектов) вооружения организационно-штатных формирований. Снижение финансирования НИОКР и уменьшение объемов заказов на поставки ВВТ крайне отрицательно сказалось на состоянии предприятий оборонной промышленности.

Одновременно проявились и недостатки наработанной методологии: ориентация на макроэкономический прогноз и обусловленная этим задержка с разработкой проекта ГПВ, отсутствие методик прогнозирования цен на продукцию военного назначения и адекватных методов оптимизации системы вооружения при существенных ресурсных (в первую очередь финансовых) ограничениях.

Исходя из этого в основу совершенствования методологии программно-целевого планирования развития ВВСТ был положен ряд принципов, содержание которых уточнено применительно к новым условиям:

системность формирования программ и планов развития военной организации;

реалистичность программ, то есть их адекватность финансовым возможностям страны и одновременно потребностям обороны;

полнота информационного обеспечения процесса разработки программ;

непрерывность управления реализацией программ.

Системность предполагает учет многих факторов, влияющих на развитие системы вооружения. Это текущее состояние самой системы вооружения, военные угрозы, которые могут возникнуть в период реализации программы, состояние и возможности оборонно-промышленного комплекса, состояние военно-технического сотрудничества, которое в тот период было фактически единственным источником финансовой подпитки ОПК (то есть, в отличие от советского периода военно-техническое сотрудничество стало одним из определяющих факторов развития отечественной системы вооружения). Весь этот круг факторов нужно было научиться превращать в содержательную информацию, анализировать и оценивать степень их влияния на содержание ГПВ. Это и стало совокупностью первостепенных задач по разработке новой методологии.

Реалистичность или другими словами адекватность программ финансовым возможностям страны и одновременно потребностям обороны. Необходимо было создать методики разработки сценариев развития экономики страны в условиях существенной неопределенности. Реализм этих оценок показывал, что невозможно обеспечить развитие системы вооружения по всему типу ВВСТ с параметрами, соответствующими требуемому уровню решения задач. Поэтому в качестве важнейшего принципа программно-целевого планирования был определен ранее слабо работавший принцип выбора приоритетов в развитии вооружения и военной техники. Это был принцип реализации компромисса между недостаточными объемами ресурсов и потребностями обороны. Введение этого принципа в свою очередь потребовало

разработки методов оценки важности типов ВВСТ, их вклада в решение задач Вооруженных Сил. Одновременно необходимо было решить научную задачу оценки угроз безопасности, прогнозирования этих угроз на будущее, формирования мероприятий для их парирования.

Полнота информационного обеспечения процесса разработки программы. К сожалению, в 1990-х годах в стране не было информационной системы, позволяющей достоверно судить о состоянии системы вооружения, ОПК, военно-технического сотрудничества. А динамизм изменения состояния системы вооружения в этот период требовал оперативного отслеживания состояния ВВСТ, находящегося в войсках; деградация сети центральных отраслевых научно-исследовательских институтов оборонной промышленности одновременно с приватизацией предприятий разрушили информационную систему ОПК; монополизация ВТС привела к невозможности прогнозирования объемов поставок ВВСТ за рубеж. При наличии этих проблем принятие решений в области развития системы вооружения осуществлялось только за счет использования опыта экспертов от Министерства обороны РФ, промышленности и ВТС. Но те процессы, которые протекали внутри Вооруженных Сил, ОПК и системе ВТС, были неоднозначны и экспертные оценки все более расходились с реальностью. Нужна была разработка новой системы информационного обеспечения разработки и реализации ГПВ.

В начале нового века были подготовлены и изданы соответствующие решения Министерства обороны РФ, Начальника Генерального штаба ВС РФ, Начальника вооружения ВС РФ по организации системы информационного обеспечения ВТП. К основным из них относятся следующие документы:

приказ Министра обороны РФ от 7 июля 2004 г. № 204 «О мерах по выполнению в Министерстве обороны Российской Федерации постановлений Правительства Россий-

ской Федерации от 11 января 2000 г. № 26 “О федеральной системе каталогизации продукции для федеральных государственных нужд” и от 2 июня 2001 г. № 436 “О создании и введении в действие федерального каталога продукции для федеральных государственных нужд”»;

Концепция единого информационного пространства Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденная Начальником Генерального Штаба ВС РФ 16 декабря 2004 года; в развитие этого решения в конце 2005 года разработано Положение о Службе информационных ресурсов (Информационной службе) Вооруженных Сил Российской Федерации;

Концепция разработки, внедрения и развития технологий информационной поддержки жизненного цикла изделий вооружения и военной техники, утвержденная в марте 2005 года начальником вооружения ВС РФ – заместителем Министра обороны РФ.

Непрерывность управления реализацией программы. Механизмом реализации ГПВ является государственный оборонный заказ. Однако в процессе реализации любого плана неизбежно возникают условия, в которых его безусловное выполнение становится невозможным. Поэтому нужны были такие методы управления реализацией ГПВ посредством ежегодных государственных оборонных заказов, которые не разрушали бы системность, заложенную в ГПВ. Это стало еще одной задачей развития методологии программно-целевого планирования.

Форс-мажорные обстоятельства дефолта 1998 года остро поставили вопрос о введении при разработке ГПВ еще одного принципа: принципа снижения рисков планирования, обеспечения устойчивости параметров программы на периоде планирования, реализованного через многовариантность формирования проектов ГПВ.

К началу 2000 года были разработаны методы оценки и управления рисками при обосновании и реализации планов развития ВВТ, предложены способы их снижения.

Очередной цикл исследований по обоснованию второй российской ГПВ на 2001-2010 годы имел ряд особенностей. Одной из них была итерационность, достигаемая за счет вынесения процесса разработки Концепции развития вооружения, военной и специальной техники за рамки разработки собственно ГПВ. Вторая особенность – конкретность и детальность целей и принципиальных установок, которые должны быть положены в основу ГПВ-2010, их тщательная экспертиза независимыми учеными и специалистами, согласование со всеми заинтересованными органами военного и политического управления.

Министерством обороны и другими войсками РФ при разработке ГПВ реализовывался принцип адаптивности ГПВ к внешним условиям за счет априорной (до появления макроэкономического прогноза) многовариантной отработки программных документов. Была проведена оценка трех значащих (пограничных) вариантов финансирования развития системы вооружения России:

полный уровень финансирования, обеспечивающий решение всех задач, стоящих перед Вооруженными Силами и другими войсками РФ, и развитие ВВСТ на уровне передовых зарубежных стран;

минимально допустимый уровень, при котором сохраняется целостность и обеспечивается положительная динамика развития существующей системы вооружения;

критический уровень, при котором происходит стагнация существующей системы вооружения.

Главная цель развития ВВСТ в период до 2010 года была сформирована как «создание необходимого для перевооружения армии и флота научно-технического и технологического задела, поддержание уровня технической оснащенности ВС и других войск (органов) РФ на основе сохранения ядра оборонного научного и промышленного потенциала и способности России самостоятельно создавать и производить необходимые виды

вооружения, военной и специальной техники».

В этом цикле исследований обоснование системы вооружения ВС в целом и ГПВ-2010 также было проведено в структуре основных оборонных задач и подзадач, характерных для имеющихся в России военно-технических систем, на основе разработанной 46 ЦНИИ МО РФ методологии, позволяющей выявить приоритетные направления развития ВВСТ в соответствии с характером вероятных военных угроз, инвариантных выделяемым на оборону уровням ассигнований.

В январе 2002 года Президент Российской Федерации утвердил Государственную программу вооружения на 2001-2010 годы. Ее характерной особенностью был акцент на повышение качества ВВСТ, создание научно-технического задела на будущее. Приоритет был отдан научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам. На основе научно-технического задела, который предполагалось получить к концу 2005 года, с 2006 года должно было начаться серийное производство новых образцов ВВСТ.

Результаты этой работы позволили обеспечить устойчивость ГПВ-2010, которая была выполнена практически на 80%. По сравнению с показателями реализации ГПВ-2005 это уже был огромный прорыв.

Опыт реализации ГПВ-2010 показал, что угрозой для ее реализации стал неуправляемый рост цен на продукцию военного назначения. Ведь методическая база ценообразования советского периода для рыночных условий не подходила, а новая не была сформирована. В результате цены на отдельные образцы ВВСТ в несколько раз, а иногда и на порядок превышали те значения цены, которые были заложены в ГПВ. Появилась задача разработки принципов и методов управления ценой в новых экономических условиях, когда основным механизмом размещения ГОЗ стала контрактно-конкурсная система. К началу формирования новой ГПВ-2015 был разработан и утвержден ряд методик, позво-

ляющих определять ожидаемые, лимитные и начальные цены, проведена большая организационная работа, которая позволила повысить обоснованность цен мероприятий, предусмотренных ГПВ.

В этот период была продолжена практика усиления управления военно-технической политикой, свидетельством чему стал Указ Президента РФ 2006 года № 231 «О военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации». Установлено, что Военно-промышленная комиссия является постоянно действующим органом, осуществляющим организацию и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам:

а) разработки концепций, программ и планов в области военно-технического обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства, реализации этих концепций, программ и планов и контроля за их исполнением;

б) разработки, производства и утилизации вооружения, военной и специальной техники;

в) мобилизационной подготовки государства;

г) развития оборонно-промышленного комплекса, науки и технологий в интересах обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства;

д) осуществления экспортно-импортных поставок продукции военного и двойного назначения.

К началу разработки ГПВ-2015 был определен следующий порядок формирования Государственной программы вооружения (его общая схема показана на рисунке 1).

Первый этап. Основная задача исследований на данном этапе – разработка исходных данных по целям, ресурсам и возможностям по реализации планов развития системы вооружения.

Второй этап. На этом этапе проводится оценка состояния систем вооружения на начало программного периода. Для этого от

всех видов Вооруженных Сил поступает, а затем обобщается информация о техническом состоянии ВВТ, находящегося в войсках.

На *третьем этапе* предусматривается определение требований к системе вооружения на плановый период: какие задачи она должна будет решать, с какой эффективностью, каким должен быть уровень оснащенно-

сти организационно-штатных формирований и т.п.

На *четвертом этапе* определяются принципы развития системы вооружения в плановом периоде и на этой основе – цели разработки ГПВ и задачи, которые должны быть решены за счет ее реализации.



Рисунок 1 – Обобщенная схема обоснования проекта Государственной программы вооружения

Пятый этап предусматривает формирование на основе разработанных принципов и требований исходного перечня образцов вооружения и военной техники, которые предполагается включить в государственную программу вооружения.

На *шестом этапе* разработки ГПВ предусматривается определение вариантов финансирования развития системы вооружения на основе имеющегося прогноза объемов ассигнований. По итогам этих исследований проводится уточнение распределения ассигнований по каждому варианту.

Многовариантность исследований выступает, с одной стороны, как способ преодоле-

ния неопределенностей, имеющих на начальном этапе исследований, с другой – как метод обеспечения рационального использования выделяемых на развитие системы вооружения ресурсов. Для каждого варианта формулируется целевая установка. Наполнение каждого из вариантов осуществляется с учетом важности работ, установленной на предыдущем этапе. В любом из вариантов система задач должна выстраиваться с учетом принципа сбалансированности развития системы вооружения (под которым понимается достижение такого соотношения значений показателей ее подсистем, когда обеспечива-

ется выполнение стоящих перед системой вооружения задач при минимальных затратах).

Седьмой этап. На данном этапе осуществляется выбор для уточненных объемов финансирования одного или нескольких рациональных вариантов развития системы вооружения в целом, производится их военно-экономическая и технико-экономическая оценка.

На заключительном *восьмом этапе* производится формирование проекта Государственной программы вооружения под выделенный объем ассигнований. Основой для этой работы являются сформированные на седьмом этапе рациональные варианты развития системы вооружения.

Выполнение перечисленных этапов может осуществляться итерационно по мере уточнения исходных данных и накопления результатов анализа вариантов развития системы вооружения.

ГПВ-2015 утверждена указом Президента России в ноябре 2006 года. Ее первая пятилетка выполнена практически на 95% (по финансовым показателям), что свидетельствует о высокой адекватности организационных и методологических принципов ее разработки.

В процессе разработки очередной Государственной программы вооружения на 2011-2020 годы был 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 дол-

госрочного социально-экономического развития России до 2020 года» и другие.

Содержание этих документов явилось основой для разработки взаимоувязанных планов долгосрочного развития системы вооружения (Государственная программа вооружения – далее ГПВ-2020) и оборонно-промышленного комплекса (Федеральная целевая программа «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011-2020 годы» – далее ФЦП развития ОПК). Такая система планирования направлена на обеспечение сбалансированности потребностей государства в вооруженной защите суверенитета и территориальной целостности и способности оборонно-промышленного комплекса по техническому оснащению Вооруженных Сил для выполнения возложенных на них задач.

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

1. «Правила разработки и выполнения государственных программ вооружения», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2007 г. № 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 26 марта 2008 г., которые определяют:

структуру государственной программы вооружения;

содержание, формы документов Государственной программы вооружения;

план-график проведения мероприятий;

ответственных за проведение мероприятий.

3. План-график работ по формированию проекта Государственной программы вооружения на 2011-2020 годы, утвержденный Военно-промышленной комиссией при Правительстве России 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 (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 уточне-

нию содержания ЕСИД на заседаниях Научно-технического совета ВПК.

В состав ЕСИД входят следующие блоки исходных данных (рисунок 2):

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.



Рисунок 2 – Состав и содержание системы исходных данных

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. Кроме того, этот блок ЕСИД аккумулирует в себе требования других законодательных, нормативных и правовых документов, касающихся задач обеспечения военной безопасности.

Как уже было сказано выше, система базовых ориентиров для разработки Государственной программы вооружения определяется Концепцией ГПВ, формируемой Министерством обороны РФ. Важнейшей ее составной частью является описание так называемого

требуемого варианта развития системы вооружения на программный период. Название варианта 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 Вооруженных Сил 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. Методически этот процесс обеспечен достаточно хорошо (рисунки 3-5).

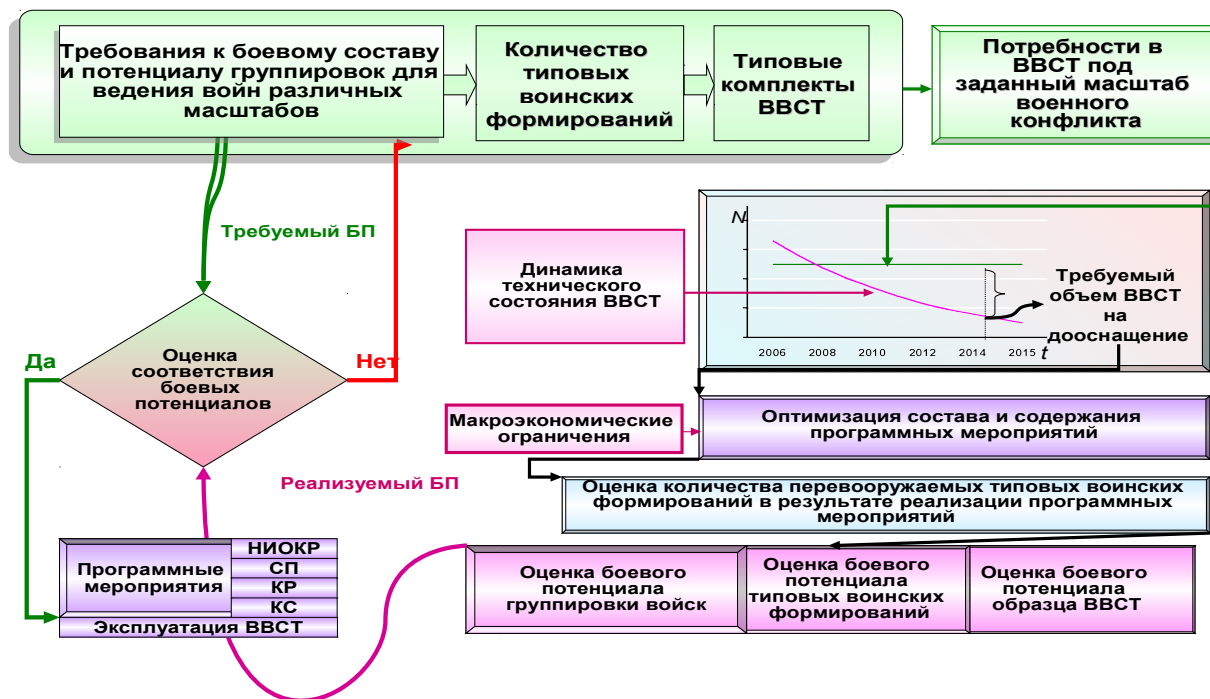


Рисунок 3 – Порядок обоснования мероприятий Государственной программы вооружения в части объемов закупок и ремонта ВВСТ (СП – серийное производство, КР – капитальный ремонт, КС – капитальное строительство)

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 дополнительно предоставляет разработчикам Концепции ФЦП развития ОПК све-

дения о перечне важнейших образцов ВВСТ, подлежащих разработке и производству в программном периоде, с указанием ряда параметров прогнозируемых программных мероприятий (сроки и объемы работ).

Методологический базис межвидового программно-целевого планирования разви-

тия системы вооружения Вооруженных Сил в современных условиях подробно изложен в

ряде научных трудов, подготовленных сотрудниками 46 ЦНИИ Минобороны России [1-9].



Рисунок 4 – Порядок обоснования мероприятий ГПВ в части номенклатуры научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НТЗ – научно-технический задел)

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. Существует ряд проблем, для решения которых необходимы рациональные организационные меры и соответствующее методическое обеспечение.

Одна их проблем – сохранение ведомственности при формировании ГПВ. Министерству обороны РФ и другим силовым министерствам 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. Поэтому вопросы стандартизации, унификации, каталогизации продукции военного

назначения в военной организации решаются отдельно, 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.

Острой проблемой является незавершенность процессов создания единой (для заказчиков военной продукции и исполнителей заказов) организационно-методической базы ценообразования.

Сохраняется чрезвычайно высокая многоступенчатость и бюрократизированность процессов согласования и утверждения документов программно-целевого планирования. Выход видится в совершенствовании форм коллективной экспертизы принимаемых решений и поиске механизмов снижения субъективного воздействия «лиц, принимающих

решения» на содержание документов программно-целевого планирования.

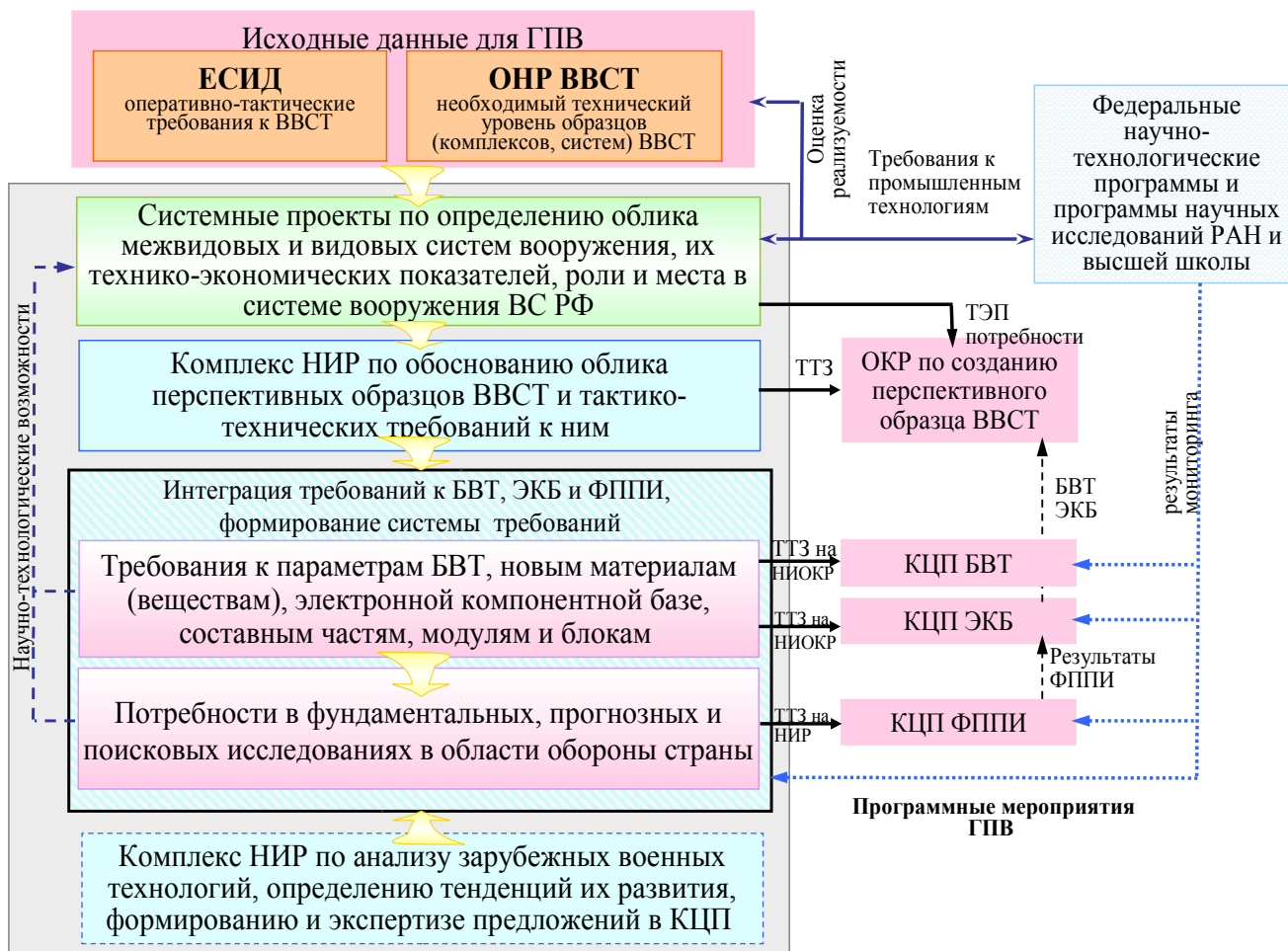


Рисунок 5 – Порядок обоснования мероприятий ГПВ в части базовых военных технологий (КЦП – комплексная целевая программа, ЭКБ – электронная компонентная база, БВТ – базовые военные технологии, ФППИ – фундаментальные и прикладные исследования)

Непростую проблему создают и 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: научное осмысление роли и места этих вооружений в системе вооружения Вооруженных Сил; научное 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.

Наряду с этим научно-технический прогресс ставит на повестку дня необходимость поиска рациональных направлений формирования системы вооружения, соответству-

ющей новому технологическому укладу, в основе которого лежат нано-, био-, информационные и когнитивные технологии.

Таким образом, программно-целевое планирование развития системы вооружения имеет длительную историю. За последние два десятилетия в области планирования и управления развитием системы вооружения Вооруженных Сил РФ произошли существенные изменения. Решен ряд сложнейших методологических и организационных задач обоснования, формирования и реализации в новых

экономических условиях государственных программ вооружения и государственных оборонных заказов. Но динамизм экономических и военно-политических процессов приводит к появлению новых научных проблем и вызывает необходимость дальнейшего совершенствования организационных и методологических основ программно-целевого планирования как научного базиса управления развитием системы вооружения военной организации России.

Список использованных источников

1. Буренок В.М., Мудров В.И., Ляпунов В.М. Теория и практика планирования и управления развитием вооружения. – М.: Издательский дом «Граница», 2005.
2. Буренок В.М., Лавринов Г.А., Хрусталеv Е.Ю. Механизмы управления производством продукции военного назначения. М.: «Наука», 2006.
3. Буренок В.М., Лавринов Г.А., Подольский А.Г. Техничко-экономические показатели планов развития продукции военного назначения. Принципы и методы обоснования. – М.: Издательский дом «Граница», 2006.
4. Буренок В.М., Ивлев А.А., Корчак В.Ю. Программно-целевое планирование и управление созданием научно-технического задела для перспективного и нетрадиционного вооружения. – М.: Издательский дом «Граница», 2007.
5. Буренок В.М., Косенко А.А., Лавринов Г.А. Техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации: организационные, экономические и методологические аспекты. – М.: Издательский дом «Граница», 2007.
6. Буренок В.М., Ивлев А.А., Корчак В.Ю. Развитие военных технологий XXI века: проблемы, планирование, реализация. – Тверь: «Купол», 2009.
7. Буренок В.М., Погребняк Р.Н., Скотников А.П. Методология обоснования перспектив развития средств вооруженной борьбы общего назначения. – М.: Машиностроение, 2010.
8. Буренок В.М., Лавринов Г.А., Подольский А.Г. Оценка стоимостных показателей высокотехнологичной продукции. – М.: Граница, 2012.
9. Брезгин В.С., Буравлев А.И., Буренок В.М. Методология программно-целевого планирования развития системы вооружения на современном этапе. – М.: Издательский дом «Граница», 2012.