

УДК 355/359

В.М. БУРЕНОК, доктор
технических наук, профессор

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЕ КОМПЛЕКСНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ КАК МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СИСТЕМЫ ВООРУЖЕНИЯ

В статье рассматривается проблема формирования межведомственных целевых программ. Показано ее место и роль при формировании и реализации государственных программ в области обороны и безопасности. Обосновываются предложения по объекту МКЦП, порядку разработки и управления разработкой и реализацией.

Ключевые слова: межведомственная комплексная целевая программа; государственная программа; система вооружения.

Управление развитием системы вооружения регулируется рядом государственных программ, основной из которых является Государственная программа вооружения (ГПВ). Для того, чтобы гарантированно обеспечить выполнение предусмотренных ею мероприятий, одновременно с ГПВ формируются и другие программы, которые призваны обеспечить создание необходимого технического и технологического потенциала предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК), создание научно-технического задела (НТЗ), необходимого для разработки и производства вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ), за счет проведения фундаментальных и поисковых исследований учреждениями Российской академии науки и высшей школы. Причем мероприятия всех этих программ должны быть согласованы между собой по сроками и содержанию для того, чтобы и НТЗ, и потенциал предприятий ОПК в нужное время, с необходимым качеством и в требуемом количестве обеспечил создание образцов ВВСТ, предусмотренных ГПВ. Важнейшей программой оборонной направленности наряду с ГПВ является Государственная программа развития оборонно-промышленного комплекса (ГП ОПК), мероприятия которой и должны обеспечить разработку и производство предусмотренных ГПВ образцов ВВСТ. В рамках этой же программы (в виде отдельных подпрограмм) финансируется и создание НТЗ.

Механизмом, способным обеспечить сбалансированное формирование всех программ, может стать межведомственная комплексная целевая программа (МКЦП), призванная согласовать параметры указанных программ таким образом, чтобы при минимальных затратах ресурсов, выделяемых на реализацию каждой из них, обеспечить достижение целей ГПВ за счет рационального выполнения мероприятий государственной программы развития ОПК (ГП ОПК) и программ создания НТЗ. То есть МКЦП – это программа, объединяющая мероприятия всех программ, нацеленных на создание ВВСТ, включая мероприятия не только ГПВ, но и ГП ОПК, и других программ, так или иначе обеспечивающих создание конечного продукта – образцов ВВСТ с необходимым качеством и в необходимом количестве в требуемые сроки. МКЦП может (и должна) охватывать мероприятия, нацеленные на развитие не системы вооружения Вооруженных Сил Российской Федерации в целом, а систем вооружения видов Вооруженных Сил, родов войск и специальных войск. Рядом специалистов предлагается формирование МКЦП по важнейшим образцам ВВСТ. Характерным примером может быть формирование МКЦП по перспективным авиационным комплексам (ПАК).

Такое ограничение размеров объекта управления позволит более детально проработать весь тот перечень научных и организационных задач, которые необходимо будет при этом решить. Таким образом, целью разработки МКЦП должна быть взаимная увязка и взаимное согласование по содержанию и срокам мероприятий, включаемых в различные государственные и ведомственные программы, реализуемые в интересах создания образцов и комплексов ВВСТ, обладающих требуемыми характеристиками, производимых в необходимом количестве и в заданные сроки.

Целесообразно еще раз уточнить объект управления МКЦП. Это может быть крупный, сложный проект создания образца вооружения, как упомянутый ПАК или корабль Военно-морского флота. Однако для Сухопутных войск такой подход представляется недостаточным. Части и подразделения воюют не отдельными образцами, а комплектом вооружения, включающий разведывательные, ударные и обеспечивающие образцы ВВСТ. Эффективность отдельных образцов не может служить оценкой эффективности подразделения или части в целом. При-

меров того, как высокие значения характеристик ударных средств Сухопутных войск нивелируются слабыми возможностями средств разведки, автоматизации управления и целеуказания достаточно много. Только согласованное (сбалансированное развитие) возможностей (тактико-технических характеристик) каждого из типов ВВСТ позволит создать комплект вооружения, обладающий требуемой эффективностью в ходе выполнения задач при минимальных затратах (или максимизировать эффективность при заданных затратах). Это и будет служить критерием оценки качества МКЦП.

При формировании, уточнении и реализации МКЦП целесообразно полагаться не только на экспертные возможности дирекции или МРГ. Необходима и соответствующая методическая база: методы и методики оценки эффективности ПАК, корабля, подразделения или части Сухопутных войск, а также корректная критериальная база. Методическая база должна обеспечить оценку эффективности боевых действий части или подразделения при различных вариантах реализации МКЦП. Применительно к Сухопутным войскам – это известные методы и программно-технические комплексы [1].

Однако до настоящего времени никакими нормативными актами разработка МКЦП не предусмотрена, положение о порядке ее разработки и содержании отсутствует. Единственным документом, определяющим порядок формирования близкого по содержанию к МКЦП документа, является постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»¹.

Указанным документом определено, что «ведомственная целевая программа является документом, содержащим целевые индикаторы и комплекс скоординированных мероприятий, направленных на достижение целей государственной программы, в случае если ведомственная целевая программа реализуется в рамках государственной программы». Из этого следует, что ведомственная целевая программа (ВЦП) – это составная часть государственной программы, объединяющая и детализирующая мероприятия последней.

¹ В редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 365, от 06 апреля 2011 г. № 252, от 25 апреля 2012 г. № 394, от 08 апреля 2013 г. № 314, от 22 ноября 2013 г. № 1056, от 26 декабря 2014 г. № 1505, от 03 апреля 2015 г. № 320, от 23 февраля 2018 г. № 196, от 25 сентября 2018 г. № 1138, от 10 октября 2020 г. № 1646.

Как уже было сказано и это следует подчеркнуть, МКЦП в силу включения в нее мероприятий, реализуемых за счет бюджетов различных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), не может быть нормативным актом, в рамках которого утверждаются ресурсные показатели различных государственных и ведомственных программ. Она может быть исключительно механизмом координации действий ФОИВ в интересах рационального использования выделяемым им финансовых средств. То есть «Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» хотя и может быть взято за основу при разработке положения об МКЦП, но в своем ключевом понимании – нормативного закрепления объемов ресурсного обеспечения и обязательного исполнения мероприятий программы - радикально отличается.

Из этого следует, что основными задачами МКЦП должны являться [2]: обоснование и установление взаимоувязанных приоритетов государственных и ведомственных программ, нацеленных на развитие образцов ВВСТ, создание научно-технического и производственно-технологического заделов;

оптимизация состава и содержания планируемых (выполняемых) мероприятий государственных и ведомственных целевых программ;

научно-методическая и нормативная правовая регламентация механизма взаимной увязки программных мероприятий;

концентрация научных, финансовых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях развития системы вооружения и оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации.

Формально согласование такого рода государственных и ведомственных программ предусмотрено в ходе их формирования (устанавливаемыми разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном порядке соответствующими Едиными методическими материалами), когда в виде исходных данных информация о содержании ГПВ передается разработчикам ГП ОПК и программ создания НТЗ (последние, как правило, являются составной частью ГП ОПК). Однако при этом есть один существенный недостаток – оперативное изменение содержания мероприятий ГПВ очень сложно столь же оперативно отобразить на содержании мероприятий ГП ОПК.

Возникает еще один вопрос – что должно идти впереди – разработка МКЦП или формирование перечня мероприятий ГПВ и в соответствии с ними – формирование перечня мероприятий ГП ОПК? Некоторые специалисты придерживаются того мнения, что МКЦП должна предшествовать разработке мероприятий ГПВ и ГП ОПК, являясь своего рода предтечей последних. При этом этими специалистами зачастую декларируется подход к разработке МКЦП как ничем не ограничиваемой (особенно по ресурсам) программе. То есть в этом случае она (МКЦП) должна создаваться по принципу – ограничений по ресурсам не должно быть, то есть МКЦП – это программа, нацеленная на полную реализацию всех мероприятий технического, технологического и научного плана, позволяющих достичь в полном объеме целей, заданных различными законодательными, нормативными и другими документами. Понятно, что это ошибочный подход. Ошибочность его заключается в том, что в таком виде МКЦП сложно использовать при разработке ГПВ и ГП ОПК, которые всегда разрабатываются в условиях дефицита ресурсов. Тогда какие же принципы должны быть положены в основу разработки МКЦП?

Их должно быть несколько и основными, как представляется, должны быть следующие:

1. Реалистичность. Мероприятия МКЦП должны формироваться исходя из возможностей государства по финансированию и ресурсному обеспечению реализации мероприятий всех программ.

2. Многовариантность как условие достижения реалистичности. Мероприятия МКЦП должны формироваться исходя из различных объемов финансирования. Один из них может быть полный, то есть не ограниченный по ресурсам как представление об объемах ресурсов, требующихся для достижения некоего идеального состояния системы вооружения. Второй – это пролонгация объемов финансирования, предусмотренных действующими ГПВ и ГП ОПК. Третий – некий критичный вариант, объемы финансирования которого позволят сохранить существующую структуру системы вооружения, но не обеспечат ее развитие в соответствии с мировыми тенденциями.

3. Управляемость. Должен существовать орган (дирекция МКЦП или межведомственная рабочая группа - МРГ), обеспечивающий квали-

фицированное уточнение перечня и содержания мероприятий всех программ, которые включаются в МКЦП, в целях минимизации потери эффективности системы вооружения в случае недостатка ресурсов. В состав дирекции должны входить лица, принимающие решения по содержанию мероприятий всех программ, охватываемых МКЦП.

4. Обоснованность. Изменение перечня и содержания программных мероприятий МКЦП должны основываться на максимизации эффективности системы вооружения, которая должна быть создана в результате их реализации. Этот принцип должен предусматривать разработку правил поведения дирекции МКЦП (правил принятия ими решений), обеспечивающих выбор приоритетов в развитии подсистем и образцов ВВСТ в случае недостатка или сокращения объемов выделяемых ресурсов. В свою очередь эти правила должны основываться на результатах моделирования боевых действий с применением рассматриваемой системы вооружения.

5. Согласованность. Мероприятия МКЦП должны быть распределены по времени таким образом, чтобы НТЗ для разработки образцов ВВСТ был создан ко времени начала опытно-конструкторских работ по их созданию, а технический и технологический задел предприятий ОПК – ко времени начала производства этих образцов.

МКЦП должна разрабатываться не только как механизм обоснования ГПВ и ГП ОПК, но и как механизм управления реализацией этих программ на этапе разработки и исполнения государственных оборонных заказов (ГОЗ). Что имеется в виду? Реальное исполнение государственных программ в процессе реализации государственных оборонных заказов показывает, что не всегда показатели первых достигаются по итогам исполнения вторых. Следовательно, ежегодно должны уточняться содержание и сроки мероприятий, включаемых в ГОЗ. Например, нет необходимости обеспечивать ранее заданные сроки создания технического и технологического задела предприятий ОПК, если сроки разработки образца ВВСТ сдвигаются «вправо». И наоборот, если к заданному сроку не удастся сформировать необходимый для разработки образца НТЗ, то невозможно требовать от конструкторского бюро выдерживать первоначально установленные сроки завершения ОКР. В этом случае дирекция МКЦП может и должна давать рекомендации по уточ-

нению сроков выполнения мероприятий ГПВ и ГП ОПК и, соответственно, объемов их финансирования. Такие полномочия дирекции МКЦП должны быть установлены в положении и разработке и реализации МКЦП.

В силу своего межведомственного характера наиболее сложной проблемой будет согласование и утверждение МКЦП. Если пойти по пути согласования и утверждения ее всеми заинтересованными ФОИВ, можно ожидать фактически трудно преодолимых и неприемлемых по срокам исполнения бюрократических процедур. Поэтому следует закрепить в положении об МКЦП рекомендательный характер этой программы, формируемой исключительно дирекцией МКЦП и утверждаемой Коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации на основании докладов членов дирекции, представляющих интересы каждого ФОИВ, участвующего в реализации мероприятий государственных и ведомственных программ, охватываемых МКЦП. При наличии разногласий у членов дирекции Коллегия ВПК в своем решении об утверждении МКЦП должна только лишь предлагать мероприятия по их преодолению, не требуя обязательного согласования содержания программы федеральными органами исполнительной власти и ведомствами, участвующими в ее формировании.

Таким образом, МКЦП может быть действенным механизмом обеспечения формирования и реализации ГПВ и ГП ОПК. Разработка МКЦП должна предшествовать разработке указанных государственных программ и осуществляться на принципах и методах программно-целевого планирования. МКЦП целесообразно разрабатывать как инструмент обеспечения формирования согласованных по времени и содержанию предложений в государственные программы.

Список использованных источников

1. Горчица Г.И., Ищук В.А. и др. Развитие систем компьютерного моделирования боевых действий с использованием полномасштабных технологий формирования виртуальной реальности // Известия РАН. 2017. №1(96). С. 3-8.
2. Алфимов С.М., Горбунов В.В., Лясковский В.Л. Методика формирования межведомственной координационной программы фундаментальных, поисковых и прикладных исследований в области обороны и обеспечения безопасности государства // Вооружение и экономика. 2017. №1(38). С. 4-11.