

Буренок В.М.

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

Некоторые направления совершенствования планирования в области военной безопасности

В статье рассматриваются проблемы согласования содержания документов концептуального характера, составляющих организационную основу системы планирования в области военной безопасности и пути их решения.

В настоящее время в нашей стране постепенно складывается достаточно стройная система планирования в области военной безопасности. Базисом этой системы являются 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.

Следует оговориться, что большое количество концептуальных документов в одной области нельзя однозначно оценивать как благо. Их разработка ведется разными коллективами с различными взглядами на приоритеты в области безопасности и механизмы их реализации, принципы формирования документов, с различным характером и уровнем подготовки специалистов, со стилистическими и терминологическими особенностями изложения материала и т.п. Все это приводит к тому, что эти документы имеют многочисленные разночтения. Учитывая высокую важность таких концептуальных документов, согласование их содержания является крайне важной и актуальной задачей.

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 по ее обеспечению и способности оборонно-промышленного комплекса по техническому оснащению Вооруженных Сил для выполнения возложенных на них задач. Однако реализация этого потенциала в решающей степени зависит от взаимной увязки и полноты финансирования упомянутых выше программ, что является источником ряда проблем, о которых речь пойдет далее.

Организационные основы системы планирования в области военной безопасности определяются рядом документов, основными 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 РФ 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;
- ответственные за проведение мероприятий.

3. План-график работ по формированию проекта Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы, утвержденный Военно-промышленной комиссией при Правительстве РФ 25 апреля 2008 г. №1817п-П7 ВПК и ряд других.

Как и в случае с концептуальными документами, обилие организационных также не делает процесс подготовки программ безупречным. Более того, это порождает противоречия по характеру выполняемых действий, служит источником не имеющих большого смысла требований к структуре и содержанию документов ГПВ.

Красноречивым подтверждением тому являются требования к Концепции Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы, определяемые «Правилами разработки и выполнения ГПВ», которая должна содержать:

1. Условия формирования Государственной программы вооружения на 2011–2020 годы, в том числе:

- основные результаты выполнения ГПВ-2015;
- основные задачи, решаемые в рамках ГПВ-2015;
- характеристика степени реализации целевых установок, принятых в ГПВ-2015;
- анализ достаточности объемов ресурсного обеспечения, выделяемых на реализацию ГПВ-2015;
- показатели единой системы исходных данных для программно-целевого обеспечения реализации военно-технической политики Российской Федерации на 2011–2020 годы.

2. Общее содержание работ по развитию вооружения, военной и специальной техники в 2011–2020 годах, в том числе:

- планы-графики выполнения и финансирования незавершенных и новых мероприятий;
- стоимостные показатели заключенных государственных контрактов, срок действия которых распространяется на очередной программный период.

3. Прогнозируемые объемы бюджетных ассигнований для решения задач, поставленных перед Вооруженными Силами и другими войсками России, комплексную оценку их достаточности, предложения о

направлении прогнозируемых объемов бюджетных ассигнований на развитие ВВСТ.

4. Перечни основных технологий, разрабатываемых в интересах создания и производства образцов ВВСТ, степень их готовности, ожидаемые характеристики и сроки реализации.

Даже беглый взгляд на перечень требований говорит о том, что те, кто их разрабатывал, постарались расширить Концепцию до уровня технико-экономического обоснования Государственной программы вооружения, что мягко говоря, не совсем соответствует духу документа, относящегося к концептуальным. А последний пункт вообще лежит вне рамок ГПВ и является составной частью ФЦП развития ОПК. Такие требования вызвали необходимость проведения огромной сугубо технической работы в ущерб аналитической, предполагающей осмысление и формирование генеральной линии развития системы вооружения России в новых геополитических и экономических условиях, с учетом нового облика ВС РФ.

Такое положение дел обусловлено не только обилием организационных решений, но и тем, что каждый раз в начале нового цикла разработки ГПВ в своем большинстве эти документы отрабатываются заново, причем какое их количество будет разработано и утверждено, какое они будут иметь содержание – зависит только от собственного представления людей, находящихся в данный момент у рычагов управления этими процессами. Представляется, что организационные документы должны иметь бессрочный характер, а изменения в них должны вноситься только по мере необходимости, обоснованно, а не каждый программный цикл.

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.

Содержание ЕСИД в существующем виде сформировалось не сразу, причем опять же волею отдельных людей при разработке Го-



сударственной программы на 2006 – 2015 годы ЕСИД включала такой экзотический документ, как «Перечень унифицированных узлов и агрегатов вооружения, военной и специальной техники». Какое отношение к ГПВ имел этот сугубо узкотехнический, способный послужить лишь основой для разработки ограничительного перечня этих самых узлов и агрегатов документ остался загадкой. Но все, кто разрабатывал ЕСИД, помнят, сколько усилий и бумаги пошло впустую на формирование этого Перечня, так впоследствии ни разу и не востребованного.

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 появилась благодаря коллегиальному обсуждению содержания ЕСИД на Научно-техническом совете ВПК.

В состав ЕСИД входят следующие блоки 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.

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 Вооруженных Сил 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 законодательных, нормативных и правовых документов, касающихся задач обеспечения военной безопасности.

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 Вооруженных Сил по решению в полном объеме стоящих перед ними задач.

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

На этом этапе проявляется ряд существенных проблем, которые необходимо решить в целях исключения расхождения в содержании и смысле будущих проектов обеих программ.

Первая проблема состоит в следующем. Длительное время система вооружения обновлялась с крайне низкими темпами, поэтому ресурсные потребности для ее требуемого развития весьма велики, что может не соответствовать возможностям страны по их выделению. Однако следует еще раз отметить, эти потребности сформированы на основе совокупности действующих законодательных, нормативных и правовых документов. Следовательно, уменьшение объемов выделяемых ресурсов неизбежно должно повлечь за собой пересмотр и требований, закрепленных в этих документах, в целях обеспечения баланса потребностей (тре-



бований к Вооруженным Силам и, соответственно, к системе вооружения) и возможностей (по выполнению Вооруженными Силами задач). Другими словами, после определения возможностей страны по финансированию развития системы вооружения и формирования на их основе проекта ГПВ должен следовать цикл работ по пересмотру (уточнению) системы нормативного правового обеспечения военного строительства. В противном случае, декларируемые в них требования будут дезориентирующими, не соответствующими реалиям. Такой дисбаланс будет создавать впечатление благополучного состояния дел в области безопасности. Ведь требования, обязательные к выполнению, сформулированы (причем они публикуются в открытых источниках), их никто в течение длительного времени не пересматривает, следовательно, необходимо полагать, что они выполняются. Хотя в действительности это совсем не так (но то, что это «не так», скрыто в документах программно-целевого планирования, доступных далеко не всем).

Решение тех задач, выполнение которых Вооруженными Силами будет невозможно или существенно снижено, должно предусматриваться другими способами (политическим, военными, экономическими и другими). Порядок возложения «надежд» на эти самые другие способы также должен быть достаточно четко определен (например, в решении Совета безопасности РФ). То есть должен быть разработан и регламентирован механизм обеспечения национальной безопасности при изменении соотношения возможностей охватываемых им компонентов. Должен, образно говоря соблюдаться закон «сохранения оборонной энергии», чтобы (подражая Ломоносову) «ежели в одном месте что-то убудет, то в другом месте это обязательно прибудет». В этом и будет состоять суть сбалансированного обеспечения национальной безопасности, что и закреплено в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», где указано, что стратегические цели совершенствования национальной обороны предполагают «разработку и системную реализацию комплекса взаимосвязанных политических, дипломатических, военных, экономических, информационных и иных мер...». Следует отметить, как многократно в этом документе подчеркнута необходимость сбалансированных действий в области

национальной безопасности: «системная увязка ... мер», «комплекс ... мер», «взаимосвязанных ... мер». К сожалению, не ощущается действенность усилий того органа (а это, как представляется, должен быть Совет безопасности РФ), который призван системно, комплексно взаимосвязывать эти меры.

Вторая проблема. Чрезмерными и непосильными для ОПК могут быть требуемые финансовые и количественные объемы, а также качественные показатели мероприятий по разработке и производству ВВСТ, определяемые потребным вариантом. Можно возразить на это тем, что для обеспечения соответствия возможностей ОПК потребностям ГПВ как раз и формируется ФЦП развития ОПК. Но эти возможности уже должны быть на начало программного периода, а реализация ФЦП развития ОПК предусмотрена в тот же период, что и ГПВ. То есть возможности ОПК по реализации ГПВ в полном объеме появятся только к концу программного периода. Исходя из этого посыла развитие ОПК для реализации разрабатываемой ГПВ должно опережать собственно реализацию этой ГПВ на весь программный период. Но реально это невозможно, поскольку прогнозировать развитие системы вооружения на 15 – 20 лет вперед занятие по меньшей мере малопродуктивное. Выходом (хотя по сути своей все же паллиативом) является обратно пропорциональное по отношению к финансированию ГПВ выделение объемов финансирования на реализацию ФЦП развития ОПК. То есть в первые годы реализации ГПВ, когда ее финансирование по отношению к последующим годам программного периода минимально, а содержание мероприятий незначительно отличается от предшествующей программы, финансирование ФЦП в целях интенсивного, упреждающего наращивания возможностей ОПК должно быть максимально возможным. С течением времени финансирование Государственной программы вооружения будет возрастать, содержание будет существенно изменяться, а объемы мероприятий ГПВ увеличиваться, соответственно требования к ОПК по реализации заданий ГПВ также будут возрастать. Но к этому времени основной комплекс мероприятий по реализации ФЦП развития ОПК уже должен быть выполнен и логически должны соответственно снижаться объемы ее финансирования. Графически тренды финансирования ГПВ и ФЦП развития ОПК

в этом случае будут выглядеть как андреевский крест.

Третья проблема, связанная со второй, состоит в том, что продуктивная работа над ФЦП развития ОПК возможна только тогда, когда Министерство обороны определит параметры потребного варианта и на основе переданного органам управления оборонной промышленностью номенклатурного ряда приоритетного ВВСТ, предполагаемого к разработке и производству в программный период, можно будет определиться с требованиями к возможностям ОПК. То есть времени на детальную и корректную проработку ФЦП развития ОПК крайне мало. Кроме того, предоставление такого рода материалов никаким документом не регламентировано, что обуславливает разногласия по срокам и содержанию такого документа, а также оставляет открытой возможность его полного дезавуирования. Решением проблемы здесь могла бы быть заблаговременная оценка возможностей ОПК по разработке и производству ВВСТ (состояния ОПК) на начало программного периода. Такую оценку можно провести задолго до начала разработки Концепции ФЦП, основываясь на содержании действующей ГПВ, и результаты этой оценки могли бы стать хорошим базисом для дальнейших исследований по определению перспектив развития ОПК. В связи с этим их можно было бы включить в состав ЕСИД. Залогом корректности такой оценки является следующее. Во-первых, номенклатурный ряд серийно производимого, модернизируемого и ремонтируемого ВВСТ в течение программного периода меняется несущественно, а если и меняется, то только по результатам завершенных в рамках ГПВ опытно-конструкторских работ. То есть номенклатура такого рода мероприятий вполне прогнозируема. Исключением являются НИОКР, номенклатура которых обновляется существенно, но, во-первых, они составляют меньшую долю объемов финансирования ГПВ, а, во-вторых, разрабатываемые в процессе формирования новой ГПВ «Основные направления развития ВВСТ» являются базисом для определения содержания таких НИОКР. Кроме того, ГПВ разрабатывается на десять лет, но обновляется каждые пять, следовательно, формально содержание мероприятий ГПВ (в том числе и НИОКР), необходимых для разработки ФЦП развития ОПК, известно по меньшей мере на пять лет вперед. Таким образом, в своей основе ре-

зультаты оценки возможностей ОПК на начало нового программного периода, базирующиеся на материалах действующей ГПВ и на содержании «Основных направлений развития ВВСТ», будут вполне корректными и могут быть использованы как фундамент (исходные данные) для разработки в дальнейшем и Концепции и самой ФЦП развития ОПК.

Четвертая проблема, по смыслу родственная первой, но относящаяся к ФЦП развития ОПК. Будучи длительное время мало востребованным, технический и технологический потенциал предприятий ОПК существенно снизился. Необходимо широкомасштабное перевооружение ОПК. Однако возможности страны не беспредельны, неизбежны ограничения в объемах финансирования. Но последствия такой политики уже сейчас сказываются крайне неблагоприятным образом на состоянии системы вооружения: сроки разработки новых образцов смещаются, качество ВВСТ падает. Все чаще Министерство обороны и другие силовые министерства и ведомства склоняются к возможности и целесообразности закупки ряда образцов вооружения и военной техники за рубежом. Представляется, что такие действия не должны быть спонтанными, носить субъективный характер. Необходимо увязать объемы недофинансирования потребностей отечественного ОПК и содержание государственной политики в отношении закупок ВВСТ за рубежом. Степень финансирования развития ОПК определяет его возможности по реализации требуемых показателей развития системы вооружения (как по количеству, так и по качеству). Исходя из этого должны определяться приоритеты в разработке и производстве ВВСТ отечественной промышленностью. То есть должно быть определено то ВВСТ, которое будет разрабатываться только отечественной промышленностью и определены отрасли промышленности (предприятия), техническое перевооружение которых должно финансироваться по ФЦП развития ОПК в объеме потребностей. Номенклатурный ряд образцов ВВСТ, ориентированный для разработки и производства на предприятиях, потребности которых по техническому перевооружению в рамках ФЦП развития ОПК не финансируются или финансируются в недостаточных объемах, может рассматриваться как основа для принятия решений о закупке за рубежом. Исключение будут со-



ставлять те образцы, финансирование разработки которых осуществляется промышленностью за счет собственных средств, либо в интересах инозаказчика с последующим использованием научно-технического и технологического задела в интересах создания ВВСТ для Вооруженных Сил России.

Действия здесь должны быть управляемыми, причем управляемыми на государственном уровне с детальной оценкой их целесообразности и последствий, чтобы не создавалось впечатление, что «непатриотичность» в области закупок ВВСТ проявляет некое отдельное ведомство или хуже того – отдельный государственный или военный чиновник. И чтобы было понятно, что это осознанная военно-техническая политика государства, диктуемая складывающейся социально-экономической ситуацией, проработанная, просчитанная на долгосрочный период. Возможно, перечень образцов ВВСТ, которые допускается закупать за рубежом, должен стать составной частью ГПВ.

Следует назвать еще одну, по своей значимости далеко не последнюю проблему – взаимной увязки формируемых и реализуемых программ технологического развития промышленности. Дело в том, что ФЦП развития ОПК охватывает в основном потребности в техническом и технологическом развитии предприятий, занятых созданием финальной продукции (образцов ВВСТ). Но корень проблемы создания перспективных образцов ВВСТ лежит глубже, в неготовности предприятий второго, третьего и более низких (вплоть до сырья) уровней кооперации. Именно отсюда в своем большинстве проистекают проблемы низкого качества и технического отставания нашего вооружения. Не увязав развитие головных предприятий ОПК с темпами и показателями технического и технологического перевооружения предприятий, производящих комплектующие и сырье, мы и далее будем обречены на судорожные поиски решения бесчисленных проблем ОПК, хаотичные закупки за рубежом различного рода компонентов для разработки и производства вооружения, военной и специальной техники. Следует отметить, что желания заниматься этой кропотливой и неблагодарной работой в федеральных органах исполнительной власти не наблюдается, координатора этой работы по-

просту нет. Присутствует желание поговорить об этой проблеме и что называется «указать пальцем на соседа», который якобы и должен решать эту проблему. Похоже, нужна политическая воля, но ее необходимо сформулировать и донести до руководства страны. Но кто это сделает при общем отсутствии желания, непонятно. Возможно, таким органом должна стать Военно-промышленная комиссия «с подачи» ее научно-технического совета.

В целом, подводя итог, необходимо отметить, что уже в течение достаточно длительного периода в законодательных и нормативных правовых документах, определяющих направления и параметры военного строительства, и в документах программно-целевого планирования, призванных обеспечить реализацию первых, существует как смысловой, так и фактологический разрыв, обусловленный ограниченными экономическими возможностями по реализации программных мероприятий. Представляется, что такой разрыв крайне неконструктивен, особенно с учетом его размеров, исчисляющихся (в финансовом эквиваленте) разами. Продолжение такой практики ведет к существенному затруднению в определении перспектив и приоритетов развития системы вооружения Вооруженных Сил, чреватому внесением в этот процесс определенного субъективизма, несбалансированностью принимаемых решений.

В этой связи целесообразно «замкнуть» процесс планирования в области технического обеспечения военной безопасности, имея в виду корректировку (уточнение) содержания и отдельных параметров нормативных правовых документов, действующих в этой области, исходя из результатов долгосрочного планирования развития системы вооружения Вооруженных Сил и других войск РФ и развития оборонно-промышленного комплекса страны. Необходимо более жесткая регламентация и увязка процесса формирования ГПВ, ФЦП развития ОПК и других федеральных программ и технического и технологического развития страны, а также внесение определенных изменений (суть которых изложена выше) в сам процесс подготовки документов долгосрочного планирования, что способствовало бы повышению их качества.