

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ ВООРУЖЕНИЯ – ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ И УПРАВЛЕНИЯ



Сергей Владимирович Хуторцев

ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА МОБИЛИЗАЦИОННОЙ ПОДГОТОВКИ ЭКОНОМИКИ РФ
И ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА
ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННОЙ КОМИССИИ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

*Кто не знает, в какую гавань плыть,
для того не бывает попутного ветра...
Луций Анней Сенека*

История, в том числе новейшая, наглядно показывает, что военная сила остается реальным инструментом формирования мировой и региональной политики. Только армия и флот, оснащенные современными видами вооружения и подготовленные к ведению войны в любых условиях, способные адекватно реагировать на угрозы и вызовы современного мира, могут гарантированно обеспечить защиту национальных интересов, территориальной целостности и суверенитета государства, его устойчивого и качественного социально-экономического развития.

Поэтому организация оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением, военной и специальной техникой (далее – ВВСТ) является одной из важнейших задач Правительства Российской Федерации, закрепленной Федеральным законом «Об обороне».

Основными инструментами для решения указанной задачи являются государственная программа вооружения и государственный оборонный заказ, представляющий собой средство реализации данной программы.

Под государственной программой вооружения понимается увязанный по целям, задачам, направлениям развития, заказчикам, ресурсам и срокам комплекс мероприятий, обеспечивающий поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

В декабре 2010 года Президентом Российской Федерации утверждена новая Государственная программа вооружения на 2011–2020 годы (далее – ГПВ), а Правительством

Российской Федерации – государственный оборонный заказ на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (далее – ГОЗ). Учитывая важность вопроса технического оснащения войск (сил), руководство государства изыскало возможность выделить на выполнение мероприятий ГПВ около 20 трлн. рублей.

Основными целями ГПВ являются сбалансированное и комплексное развитие системы вооружения Российской Федерации, поддержание в боеготовом состоянии существующих ВВСТ, развитие базовых военных технологий в интересах создания перспективных образцов вооружения в соответствии с задачами и предназначением Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, воинских формирований и органов (далее – Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск), формами и способами их применения, экономическими и мобилизационными возможностями государства.

Под системой вооружения Российской Федерации понимается совокупность систем вооружения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск.

Задачами оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, решаемыми в рамках ГПВ, являются:

- комплектная поставка современных и перспективных образцов ВВСТ для обеспечения стратегических ядерных сил, соединений и воинских частей сил общего назначения, антитеррористических и других воинских формирований, а также поддержание их в состоянии, обеспечивающем боевое применение;
- качественное совершенствование средств информационного обмена на основе использования современных технологий и международных стандартов, а также единого информационного поля Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск как части информационного пространства Российской Федерации;
- обеспечение функционального и организационно-технического единства систем вооружения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск;
- создание базовых информационно-управляющих систем и их интеграция с системами управления оружием и комплексами средств автоматизации органов управления стратегического, оперативно-тактического и тактического уровней;
- совершенствование системы воздушно-космической обороны;
- создание многофункциональных (многоцелевых) и интеллектуальных средств ВВСТ, в том числе на основе технологий робототехники, нано- и других инновационных технологий;
- создание новых образцов высокоточного оружия и развитие их информационного обеспечения;
- развитие систем и комплексов нетрадиционного вооружения.

Достижение целей и решение задач ГПВ обеспечивается выполнением комплекса мероприятий, включающего в себя:

- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (разработки) по созданию и модернизации ВВСТ, развитию базовых и критических военных технологий, а также фундаментальные, поисковые и прикладные исследования для создания перспективных образцов ВВСТ;
- производство и поставки образцов, комплексов и систем ВВСТ, а также комплектующих изделий и материалов;
- работы по ремонту и модернизации находящихся на вооружении (снабжении, в эксплуатации) ВВСТ, гарантийному и авторскому надзору за их состоянием.

При этом одним из важнейших условий реализации ГПВ является контроль и анализ хода ее выполнения в целях своевременного предоставления руководству государства необходимой и обоснованной количественно-качественной информации, на основе которой принимаются решения в области военно-экономического обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации.

Необходимость в контроле подтверждается и практикой реализации мероприятий предыдущих государственных программ вооружения. Современные условия, характеризующиеся существованием финансовых, военно-технических, производственно-технологических и других рисков, снижают вероятность выполнения плановых заданий программы.

Анализ рисков в этих областях позволил установить, что для оценки реализуемости мероприятий ГПВ критическими можно считать следующие:

- потребность в ВВСТ;
- поддержание ВВСТ в боеготовом состоянии;
- наличие научно-технического задела для создания перспективных образцов ВВСТ;

1



1. Стратегический бомбардировщик Ту-160 «Белый лебедь»

- сроки и пути решения проблем создания критических технологий;
- достоверность прогнозирования цен на ВВСТ.

Для оценки реализуемости заданий ГОЗ критическими рисками являются:

- обеспеченность финансовыми ресурсами;
- потребность в ВВСТ;
- технико-экономические показатели предприятий.

Кроме того, критической информацией для оценки реализуемости мероприятий ГПВ является соответствие уровня индексации планируемых бюджетных ассигнований уровню инфляции и росту цен на материалы и комплектующие изделия, а также необходимость реализации вновь принятых решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обороны и безопасности.

Из-за несоответствия реальных условий реализации планов, спрогнозированных на этапе формирования ГПВ, возникают отклонения фактических показателей от плано-

вых, что влечет за собой необходимость корректировки программных параметров развития системы вооружения Российской Федерации, изменение состава и содержания ранее запланированных мероприятий.

В целях совершенствования государственного управления в области ГПВ и ГОЗ на федеральном уровне для достоверной оценки влияния итогов выполнения ГОЗ на достижение целей и задач ГПВ предлагается использовать методы индикативного управления проектами.

Как показывает зарубежная практика, индикативное управление, получившее значительное развитие в ряде стран (Франция, Великобритания, Германия, Япония), доказало свою достаточно высокую эффективность в качестве одного из средств государственного регулирования рыночной экономики.

Суть индикативного управления ГПВ состоит в формировании системы целевых индикаторов, характеризующих состояние и динамику развития системы вооружения Российской Федерации в ходе выполнения ГПВ, а также отражающих деятельность государственных заказчиков и головных исполнителей при выполнении заданий ГОЗ по достижению целей и задач ГПВ. На основе анализа значений целевых индикаторов формируются меры государственного воздействия на ход выполнения ГПВ для достижения поставленных целей.

Индикативное управление можно также определить как механизм координации интересов государства, государственных заказчиков, предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), а также их возможностей.

Центральным понятием индикативного управления является целевой индикатор – интегральный показатель, количественно определяющий качественные характеристики состояния системы вооружения Российской Федерации, а также хода и итогов выполнения ГПВ с учетом поставленных целей и задач.

Качественная сторона индикатора отражает сущность состояния указанной системы вооружения в определенный момент времени, а количественная – его размер, абсолютную или относительную величину.

Концептуальная модель системы целевых индикаторов эффективности выполнения ГПВ и ГОЗ определяется сущностью самих ГПВ и ГОЗ, а также требованиями нормативных правовых документов по их разработке и реализации. Так, например, контроль выполнения ГПВ с использованием целевых индикаторов предусмотрен постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2007 года №549 «Об утверждении Правил разработки и выполнения государственных программ вооружения».

С целью анализа итогов выполнения ГОЗ и хода реализации ГПВ предлагается использовать систему целевых индикаторов, состоящую из двух групп индикаторов.

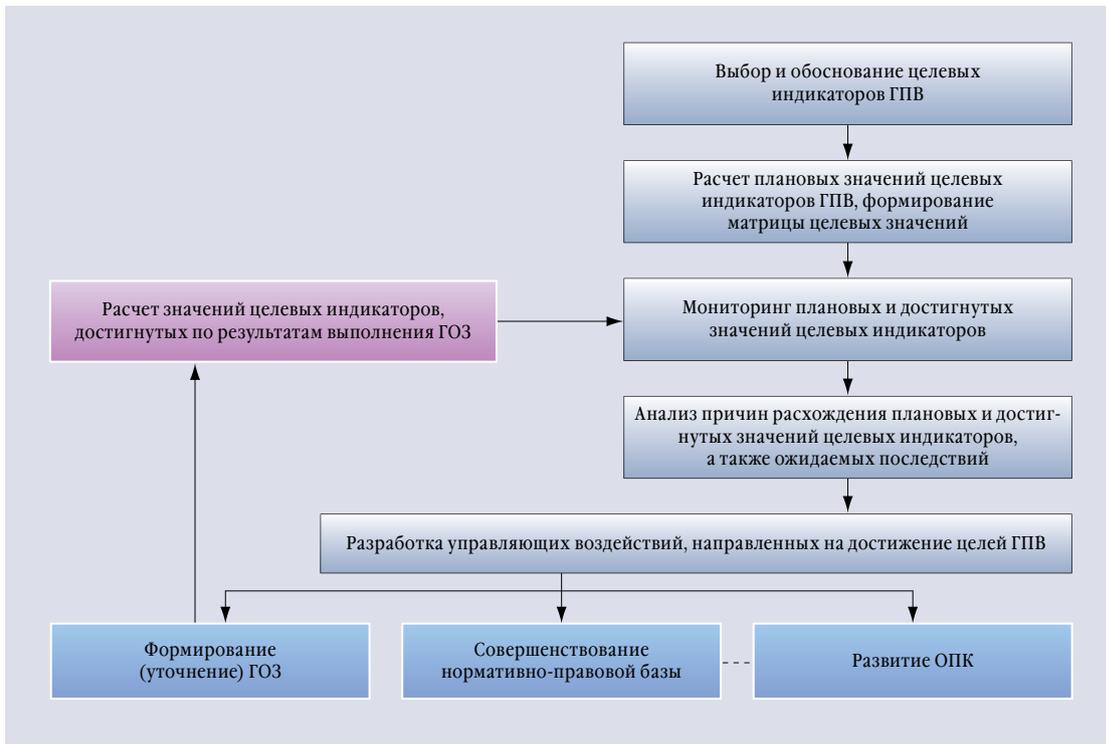
Первая группа – индикаторы достижения цели (отражают целевой эффект ГПВ):

- уровень оснащенности Вооруженных Сил Российской Федерации ВВСТ;
- доля современных и перспективных ВВСТ;
- доля новых ВВСТ (со сроком службы 10 лет и менее);
- доля исправных ВВСТ, в том числе определяющих облик перспективных систем вооружения видов (родов войск) Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – приоритетные ВВСТ);
- уровень ежегодного обновления ВВСТ.

Вторая группа – индикаторы выполнения мероприятий ГОЗ (ГПВ):

- количество НИР;
- количество ОКР;
- количество создаваемых (развиваемых) базовых и критических военных технологий;
- количество создаваемых современных и перспективных образцов ВВСТ;
- количество закупаемых ВВСТ, в том числе приоритетных;
- количество ВВСТ, в том числе приоритетных, прошедших ремонт и модернизацию;

1



ОЦЕНКА ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ГПВ НА ОСНОВЕ ИНДИКАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- количество работ по гарантийному, авторскому и техническому надзору за состоянием ВВСТ.

Указанные индикаторы, по нашему мнению, соответствуют задачам, которые они призваны решать, используются в управленческой деятельности военной организации государства, имеют понятный физический смысл и являются точным и объективным измерителем для соотнесения достигнутых результатов в ходе выполнения ГОЗ с целями ГПВ и военно-технической политики государства в целом.

Информационной базой для оценки эффективности выполнения ГПВ и ГОЗ служат данные, представляемые государственными заказчиками по ежеквартальной и годовой отчетности о ходе их выполнения.

В общем виде ежегодный процесс оценки достижения целей ГПВ по результатам выполнения ГОЗ и управления эффективностью выполнения ГПВ на основе метода индикативного управления проектами состоит из нескольких этапов и выглядит следующим образом (рис. 1).

Государственные заказчики ГПВ рассчитывают достигнутые по итогам выполнения предыдущей ГПВ значения указанных целевых индикаторов, а также их плановые значения по годам программного периода новой ГПВ и матрицу целевых значений представляют в Правительство Российской Федерации.

Данная матрица, по своей сути, показывает начальное состояние системы вооружения конкретного государственного заказчика, планируемую «траекторию» его изменения в ходе выполнения ГОЗ и состояние системы вооружения после выполнения ГПВ.

Проводя мониторинг достигнутых значений целевых индикаторов в ходе выполнения заданий очередного ГОЗ и сравнивая их с плановыми значениями, содержащимися в матрице, а также анализируя причины расхождения этих значений и ожидаемых последствий, Военно-промышленная комиссия при Правительстве Российской Федерации (далее – ВПК), как орган управления, разрабатывает соответствующие управляющие воздействия, направленные на достижение целей ГПВ.

Кроме того, на основании результатов анализа значений целевых индикаторов ГПВ и других программ, затрагивающих сферу военно-технического обеспечения обороноспо-

собности и безопасности государства, представляется возможным оценить степень их координации и сбалансированности.

Ядром такого анализа является модель «затраты – результат», а предметом регулирования – комплекс проблем, возникающих в процессе взаимоотношений между субъектами военной организации государства при формировании и выполнении ГОЗ и ГПВ.

Регулирующая роль Правительства Российской Федерации заключается в создании законодательных и правовых условий для развития и совершенствования системы вооружения, в проведении активной военно-технической политики и в прямом государственном управлении ГПВ в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Основными направлениями управления ГОЗ и ГПВ являются:

- совершенствование нормативной правовой базы;
- координация и согласование деятельности федеральных органов исполнительной власти, государственных заказчиков и интегрированных структур ОПК;
- развитие ОПК, науки и технологий в интересах обеспечения военной безопасности государства;
- государственная поддержка и стимулирование деятельности предприятий и организаций ОПК, развитие кооперации, обеспечение ритмичной работы исполнителей заданий ГОЗ, внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий, снижение себестоимости продукции военного назначения;
- оптимизация системы заказов ВВСТ, внедрение инновационных методов формирования, размещения и исполнения ГОЗ;
- внедрение эффективных механизмов финансирования (авансирования) заданий по государственному оборонному заказу;
- совершенствование государственного регулирования ценообразования на продукцию военного назначения, в том числе в части обеспечения применения различных видов цены на продукцию военного назначения;
- разработка и внедрение передовых средств и методов технической эксплуатации и ремонта ВВСТ, увеличения их ресурсов и продления сроков службы;
- совершенствование системы обеспечения качества продукции военного назначения, поставляемой по ГОЗ;
- сохранение и развитие кадрового потенциала, создание и совершенствование системы подготовки (переподготовки) кадров.

Безусловно, применение индикативного управления требует выполнения ряда определенных условий, в том числе наличия слаженной управленческой команды профессионалов, которая четко понимает цели и задачи ГПВ, механизм функционирования ГОЗ, мотивирована на обеспечение их реализации, владеет навыками системного многофакторного анализа причинно-следственных связей сложных систем.

Метод индикативного управления ГПВ целесообразно апробировать также и на уровне государственных заказчиков, интегрированных структур, предприятий и организаций ОПК.

Апробацию метода планируется осуществить в рамках создаваемой государственной автоматизированной системы оценки финансово-технологических рисков, возникающих при выполнении государственного оборонного заказа.

Целью создания системы оценки рисков является обеспечение координации и информационно-аналитической поддержки деятельности федеральных органов исполнительной власти по эффективному расходованию средств федерального бюджета при решении задач по управлению программами в сфере обороны и безопасности на всех этапах их формирования и выполнения.

Указанная система формируется на основе организации функционального взаимодействия созданных и создаваемых автоматизированных информационно-аналитических систем федеральных органов исполнительной власти и организаций ОПК, участвующих в процессе планирования и реализации ГОЗ.

Создаваемая система будет представлять собой информационно-аналитическую автоматизированную систему, обеспечивающую снижение финансово-технологических рисков в процессе разработки и реализации ГПВ и ГОЗ.

В процессе обеспечения снижения рисков при формировании ГОЗ система оценки рисков будет обеспечивать информационное взаимодействие между входящими в ее состав объектами автоматизации:

- военно-промышленным комплексом;
- Федеральной службой по оборонному заказу;
- Федеральной службой по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств;
- Департаментом Правительства Российской Федерации по обеспечению деятельности Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации;
- Департаментом оборонной промышленности Правительства Российской Федерации;
- Административным департаментом Правительства Российской Федерации;
- государственными заказчиками ГОЗ;
- другими федеральными органами исполнительной власти и организациями ОПК, определяемыми ВПК.

При построении данной системы планируется решение следующих задач:

- создание и внедрение единой технологии сбора, обработки, хранения и предоставления информации, необходимой при решении задач по управлению программами в сфере ОПК на основе современной архитектуры интегрированных информационных систем;
- создание экономико-математических методов анализа рисков, моделирования и оптимизации вырабатываемых предложений, позволяющих формировать управленческие решения, снижающие уровень рисков в финансово-технологической (экономической) области на основе современной концепции управления бизнес-процессами;
- создание и внедрение защищенной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры на основе телекоммуникационного оборудования отечественного производства, обеспечивающей информационный обмен между всеми элементами системы, а также ее последующее развитие и интеграцию с существующими транспортно-телекоммуникационными системами;
- создание специального программного обеспечения для анализа, моделирования и минимизации финансово-технологических рисков, возникающих при выполнении программ в сфере ОПК;
- создание и внедрение системы информационной безопасности.

Основными результатами создания системы будут являться:

- повышение эффективности расходования бюджетных средств при реализации программ в сфере ОПК;
- снижение финансово-технологических рисков, возникающих при выполнении программ в сфере ОПК;
- обеспечение эффективности управления реализацией программ в сфере ОПК;
- повышение эффективности деятельности ФОИВ и снижение уровня коррупции при реализации программ в сфере ОПК;
- повышение эффективности информационного взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти при формировании и реализации программ в сфере ОПК;
- обеспечение прозрачности процедуры размещения государственных заказов.

При этом в рамках контроля за процессом реализации ГОЗ, а следовательно, и ГПВ система позволит оперативно фиксировать отклонения достигнутых значений целевых индикаторов от их плановых значений для принятия соответствующих мер.

Таким образом, по нашему мнению, применение индикативного управления ГПВ в сочетании с современными информационными технологиями способно выступить эффективным средством решения проблем выполнения ГОЗ и ГПВ, а также реализации основ военно-технической политики Российской Федерации в целях оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации современными, мобильными и высокоэффективными образцами вооружения, военной и специальной техники.

Возможности, которыми сегодня располагает наша страна, и огромный созидательный потенциал российского народа позволяют ставить и решать самые грандиозные социально-экономические и военно-технические задачи.