

ТЕХНИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОГО ОБЛИКА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Александр Петрович Сухоруков
ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ОБОРОНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последние годы принят ряд концептуальных документов, определяющих перспективы строительства военной организации Российской Федерации в интересах достижения требуемого уровня военно-технического обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности. К таким документам в первую очередь относятся недавно утвержденные Президентом Российской Федерации Военная доктрина Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Основы военно-технической политики Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и др. Данные документы определяют направления совершенствования и дальнейшего развития Вооруженных Сил Российской Федерации (ВС РФ), являющихся ядром военной организации государства.

Создание современной обновленной армии, способной адекватно реагировать на широкий спектр возможных вызовов и угроз военной безопасности Российской Федерации, – одна из важнейших государственных задач. Оснащение системы вооружения ВС РФ новыми перспективными образцами и комплексами вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) является основой формирования нового облика ВС РФ, а планирование и реализация соответствующих мероприятий осуществляются в рамках основного программно-планового документа развития системы вооружения на 10-летний период – государственной программы вооружения (ГПВ). Она представляет собой взаимосвязанный по целям, срокам и ресурсному обеспечению комплекс работ по созданию, производству и поддержанию в боеготовом состоянии ВВСТ, обеспечивающих решение задач, возложенных на ВС РФ.

В декабре 2010 года Президентом Российской Федерации утверждена Государственная программа вооружения на 2011–2020 годы (ГПВ-2020). Основной целью мероприятий

ГПВ-2020 является комплексное развитие системы вооружения, исходя из потребностей нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации и требований нормативных документов, на основе комплектных поставок новых и ремонта стоящих на вооружении ВВСТ, с учетом возможностей оборонно-промышленного комплекса (ОПК) Российской Федерации по реализации этих потребностей. Указанная цель декомпозируется на три подцели:

- сбалансированное и комплексное развитие системы стратегических вооружений для решения задачи сдерживания от развязывания войны против Российской Федерации и ее союзников;
- поддержание в боеготовом состоянии (готовности к применению) существующих систем вооружений сил общего назначения для решения стоящих перед войсками (силами) задач посредством их комплектного переоснащения;
- наращивание научно-технического и технологического потенциала по созданию перспективных образцов ВВСТ.

Для достижения указанных целей определены следующие основные направления развития ВВСТ:

- оптимизация типажа стратегических ВВСТ, модернизация существующих и создание новых типов боевого оснащения ракетных комплексов стратегического назначения с улучшенными тактико-техническими характеристиками, в том числе по преодолению перспективных систем противоракетной обороны, совершенствование информационных средств и системы боевого управления;
- поддержание и развитие орбитальных группировок космических аппаратов предупреждения о ракетном нападении, навигации, связи и разведки;
- интеграция отдельных автоматизированных систем управления в единую автоматизированную систему управления ВС РФ на основе современных отечественных защищенных технологий с максимально возможным применением международных стандартов;
- создание базовых информационно-управляющих систем и их интеграция с системами управления оружием и комплексами средств автоматизации органов управления стратегического, оперативно-тактического и тактического уровней;
- создание систем разведывательно-информационного обеспечения и боевого управления для построения на их основе единого информационного пространства поля боя;
- создание интегрированной информационной среды, разработка системы стандартов хранения и обмена данными, единой для всей военной организации государства;
- информатизация и «интеллектуализация» образцов ВВСТ, их интегрирование и комплексирование, обеспечивающие придание им многофункциональных и универсальных свойств;
- максимальная унификация образцов ВВСТ, их подсистем и агрегатов;
- создание «интеллектуальных» роботов и робототехнических комплексов военного назначения различных видов базирования, повышение степени автономности их функционирования;
- создание малогабаритных и сверхмалых средств вооруженной борьбы на основе микроминиатюризации, особенно в сфере разведки, контрразведки и боевого управления;
- снижение заметности образцов ВВСТ и военных объектов во всех диапазонах длин волн;
- повышение мобильности образцов ВВСТ, а также пропускной способности и устойчивости функционирования транспортной сети государства;
- изменение системы эксплуатации и ремонта ВВСТ за счет создания образцов со встроенной диагностикой, неремонтируемых и необслуживаемых.

Указанные направления развития ВВСТ позволяют говорить о ГПВ-2020 как о документе, направленном на приведение технических параметров ВС РФ к современным требованиям, соответствующим уровню передовых стран мира. Для этого все образцы ВВСТ, которые подлежат эксплуатации после 2015 года, должны быть модернизированы или заменены новым вооружением. Не обновленные образцы ВВСТ до 2015 года должны быть выведены из боевого состава.

В итоге реализации запланированных программных мероприятий уже к 2016 году в составе ВС РФ должно быть не менее 30–40% современных образцов ВВСТ, а к 2020-му – 60–70% по силам общего назначения, 70–90% по стратегическим ядерным силам. Для достижения данных показателей технического состояния системы вооружения к 2020 году запланировано выделить в течение 10 лет беспрецедентно высокие объемы ассигнований – более 20 трлн рублей, что свидетельствует об особом внимании руководства страны к проблемам ВС РФ.

Однако важным условием достижения таких результатов является наличие достаточного научно-технического и производственно-технологического потенциалов предприятий ОПК. Такая взаимосвязь развития ВВСТ и ОПК объективна. Потребности в современных и перспективных образцах ВВСТ являются своего рода стимулятором поддержания и развития наиболее передовых технологий. Сама система вооружения является воплощением передовых научных, технических и технологических достижений в ОПК, позволяющих создавать такие системы, комплексы и образцы ВВСТ, которые дают возможность выполнять боевые задачи с высокой эффективностью в различных условиях боевой обстановки. В этой связи Минобороны России, как основной государственный заказчик продукции предприятий ОПК, предъявляет следующие требования к научно-техническому и производственно-технологическому потенциалам промышленности:

- использование передовых технологий, позволяющих создавать образцы вооружения с высокой боевой эффективностью, высокими эксплуатационными качествами по приемлемой цене;
- обеспечение концентрации средств федерального бюджета и внебюджетных средств на реализации приоритетных направлений и адресности мер стимулирования научно-технической и инновационной деятельности;
- ориентация на задачи, стоящие перед видами ВС РФ;
- высокая мобилизационная готовность;
- обеспечение сохранности и эффективного использования результатов интеллектуальной деятельности (в том числе конструкторской и технологической документации).

В связи с этим в настоящее время перед ОПК стоит задача развития своих мощностей до необходимого уровня, отвечающего требованиям Минобороны России. На выполнение данной задачи направлена Федеральная целевая программа «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы». Масштабные инвестиции в оборонку должны позволить внедрить новые технологии, построить современное производство, что снизит трудоемкость, повысит производительность труда, уменьшит накладные расходы и тем самым позволит снизить цены на оборонную продукцию. Эти ориентиры развития ОПК на период до 2020 года предполагают реализацию таких мероприятий, как:

- создание крупных научно-производственных интегрированных структур, осуществляющих координацию и реализацию крупных проектов (программ), в интересах оптимизации и повышения концентрации производства, совершенствования корпоративного управления;
- обеспечение высокой конкурентоспособности предприятий ОПК на внешнем и внутреннем рынке за счет кардинального улучшения их финансово-экономического положения;
- интенсификация инновационной деятельности оборонных предприятий, обеспечивающая воспроизводство высоких технологий, а также поддержание и развитие критических технологий, предусматривающих разработку и реализацию инновационных проектов в интересах различных сфер экономики с долевым финансированием государства, предприятий и негосударственных инвесторов;
- наращивание научно-технического и производственно-технологического потенциалов в интересах обеспечения возможности создания перспективных образцов вооружения;
- техническое перевооружение научно-производственной базы, ориентированное, прежде всего, на обеспечение реализации государственной программы вооружения, развитие уникальной стендовой и испытательной базы, создание и продвижение на

рынки импортозамещающей и экспортно ориентированной высокотехнологичной продукции гражданского назначения;

- развитие экспортного потенциала, включающее создание благоприятных условий для реализации международных проектов в сфере вооружений и военной техники;
- интенсификация взаимного трансферта технологий из военной сферы в гражданскую и наоборот, который должен стать неотъемлемым элементом функционирования ОПК и послужить как ускорению социально-экономического развития государства, так и повышению его обороноспособности за счет создания новых образцов ВВСТ;
- повышение квалификации кадрового потенциала, включающее совершенствование системы подготовки (переподготовки) кадров, стимулирование привлечения высококвалифицированных специалистов в оборонно-промышленный комплекс.

От полноты их выполнения в целом зависит возможность решения основных производственных и технологических проблем создания и производства нового вооружения для современных ВС РФ, запланированного в рамках мероприятий ГПВ-2020.

Таким образом, в настоящее время запланирован большой объем работы как в Минобороны России, так и в сфере деятельности отечественного ОПК, который в первую очередь направлен на обеспечение приведения параметров ВС РФ к требованиям нового облика. Однако необходимо не забывать и о существующих проблемах, которые могут снизить успешность реализации комплекса запланированных мероприятий и в итоге ставят под вопрос достижение требуемого уровня обороноспособности государства в целом. Основными из таких проблем являются: несовершенство процесса размещения заданий ГОЗ в части ВВСТ, включая вопросы обеспечения «прозрачности» ценообразования на оборонную продукцию, а также низкий уровень научно-технической и производственно-технологической готовности предприятий ОПК к созданию отдельных видов ВВСТ, обуславливающий необходимость импорта ВВСТ для безусловной реализации планов по формированию нового облика ВС РФ.

Так одним из этапов реализации запланированных мероприятий развития ВВСТ является этап размещения заданий ГОЗ на предприятиях промышленности. В настоящее время порядок и содержание мероприятий этого этапа определяет Федеральный закон №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Опыт размещения государственного оборонного заказа в Минобороны России в условиях действия данного федерального закона указывает на наличие ряда недостатков применительно к области развития ВВСТ:

- избыточность и сложность процедуры подготовки и проведения конкурса;
- несвоевременность разработки подзаконных актов, направленных на реализацию Федерального закона №94-ФЗ, и отладки работы предусмотренных в них механизмов;
- отсутствие механизма уточнения ценовых показателей долгосрочных контрактов, которые заключены с поставщиком, включенным в реестр единственных поставщиков, на срок не менее чем три года, и объемов бюджетных ассигнований, выделенных на их финансирование.

При этом наиболее проблемным вопросом является несовершенство процессов ценообразования на самые сложные и дорогие образцы вооружения. Учитывая масштаб кооперации предприятий, участвующих в создании атомных подводных лодок, ракет, самолетов и других сложных образцов, получить «прозрачность» цены здесь сложно. При этом основная трудность обусловлена незавершенностью процессов создания единой организационно-методической базы ценообразования. Слабоуправляемое изменение цены заданий государственного оборонного заказа, реализующих программные мероприятия, приводит к разрушению целостности самой программы и является фактически основной причиной расхождения показателей ГПВ и ГОЗ. Причем проблема уже не ограничивается простым формированием единых методик определения цены программных мероприятий. Как представляется, она кроется глубже – в основополагающих организационных механизмах и принципах управления ценовой политикой, сохранение которых не позволит изменить ситуацию даже при наличии совершенных методик определения цены. Суть этого механизма – административное управление

ценовой политикой фактически без обратной связи. Поэтому интересы, преследуемые при ценообразовании на уровне государственных заказчиков, вступают в резкое противоречие с интересами исполнителей и никоим образом не стимулируют последних к соблюдению ценовой дисциплины. Фактически эти интересы антагонистичны: у заказчика – стремление к снижению цены на продукцию, у исполнителя – ее завышение всеми доступными способами. При этом отсутствуют механизмы стимулирования снижения издержек и повышения качества продукции военного назначения. Причем достижение качества опять-таки осуществляется на основах административного контроля (через военные представительства), но не стимулирования. Основным направлением преодоления этой проблемы видится формирование системы стимулов снижения издержек предприятий при выполнении ГОЗ, цена мероприятий при этом должна формироваться на основе объективной оценки предстоящих затрат с использованием соответствующих межведомственных методик.

В дополнение к этому механизм ценообразования необходимо сделать прозрачным, сформировав единую нормативно-методическую базу. Для проведения единой сквозной ценовой политики по всей кооперации необходимо разумное сочетание элементов директивного управления и рыночных механизмов – конкурсов на «нижних» уровнях кооперации. Не исключено, что потребуются задействование элементов государственного регулирования цен на сырье, материалы и комплектующие. Также на обеспечение снижения цен должны оказать влияние результаты деятельности сформированных в ОПК интегрированных структур по сокращению избыточных производственных мощностей (в том числе мобилизационных), а также по сокращению вспомогательного персонала предприятий (с существующих 70 до 30–40%).

В целом для решения изложенных проблем необходимо дальнейшее совершенствование нормативной базы ценообразования на продукцию военного назначения.

Деструктивный характер многих макроэкономических процессов 1990-х годов вызвал структурные изменения ОПК, ослабившие его способность обеспечивать требуемый современный уровень оборонной продукции. По ряду номенклатуры вооружения отечественная промышленность просто не в состоянии удовлетворить потребности Минобороны России ввиду низкого уровня научно-технической и производственно-технологической готовности своих предприятий.

В этих условиях возникает необходимость принятия решений о закупке новейших образцов ВВСТ за рубежом. Это несомненно обуславливает появление зависимости Российской Федерации от стран – импортеров ВВСТ, которая заключается в подготовке необходимых специалистов, поставке запасных частей и комплектующих, а также в других аспектах обеспечения эксплуатации, ремонта и применения закупаемого за рубежом вооружения. Однако в результате этой вынужденной меры Россия в итоге получает не только современные образцы, но и ряд критически важных технологий их создания и производства. Поэтому любые решения по импорту вооружения принимаются на основе комплексной военно-экономической оценки их целесообразности. Здесь всегда важен баланс политических, военно-технических и экономических интересов.

Для формирования эффективных решений по номенклатуре импортируемого вооружения проводится комплекс военно-технических и военно-экономических исследований по следующим направлениям:

- 1) сравнительная оценка соответствия эффективности боевого применения зарубежных аналогов требованиям, предъявляемым к отечественным образцам ВВСТ (соответствие тактико-технических требований);
- 2) определение состава мероприятий по адаптации зарубежного образца к отечественной системе технического и тылового обеспечения, а также оценка возможности, стоимости и целесообразности их реализации, включая следующие оценки:
 - соответствия существующей инфраструктуры технического и тылового обеспечения требованиям зарубежного образца;
 - ремонтпригодности и соответствия существующей системы ремонта и обслуживания ВВСТ требованиям зарубежного образца на мирное и военное время;

- соответствия существующей отечественной системы материально-технического обеспечения (номенклатура горюче-смазочных материалов, спецхимия, энергетика и др.) требованиям зарубежного образца;
- соответствия системы подготовки кадров, а также уровня подготовки личного состава, эксплуатирующего ВВСТ, требованиям зарубежного образца.

В результате этих исследований формируются комплексная военно-экономическая оценка целесообразности принятия на вооружение ВС РФ образца ВВСТ импортного производства, а также оценка долгосрочных последствий такого решения.

В целом любая закупка вооружения за рубежом является сигналом отечественным разработчикам и производителям вооружения к принятию необходимых мер по ликвидации технологической отсталости, по подготовке высококвалифицированных специалистов, а также по установлению реальных цен на выпускаемую продукцию оборонного назначения.

Немаловажную роль в обеспечении реализации планов играет полнота выполнения и соблюдение установленных сроков проведения запланированных мероприятий развития ВВСТ. Так, например, сами предприятия – исполнители государственного оборонного заказа зачастую виноваты в сбое отлаженных механизмов. К характерным нарушениям, допускаемым предприятиями-изготовителями, в первую очередь следует отнести:

- невыполнение взятых на себя контрактных обязательств по срокам, объемам и качеству;
- предъявление к оплате затрат, которые документально не подтверждены и экономически не обоснованы;
- поставка некачественной продукции, по которой выставляются рекламации из войск.

В таких случаях Минобороны России с недобросовестными поставщиками по ГОЗ поступает в точном соответствии с условиями заключенных контрактов и нормами действующего законодательства. В случае несвоевременной и некачественной поставки взыскиваются штрафы. Наиболее злостные нарушители включаются в перечень недобросовестных поставщиков, решение по которому принимает Рособоронзаказ.

Однако невыполнение оборонных заданий может быть и не по вине предприятий ОПК. Зачастую из-за несоответствия существующих условий реализации планов спрогнозированным на этапе формирования ГПВ возникают отклонения фактических показателей ГОЗ от соответствующего годового среза ГПВ. Это обусловлено наличием финансовых, военно-технических, производственных и других рисков, снижающих вероятность выполнения плановых заданий. Решение данной проблемы лежит в плоскости создания механизма эффективного государственного контроля за ходом выполнения ГПВ, позволяющего закрепить ответственность за реализацией тех или иных параметров ГПВ за федеральными органами исполнительной власти и обеспечить соответствие:

- выделяемых объемов ассигнований на развитие ВВСТ запланированным в ГПВ, учитывающее реальное удорожание продукции военного назначения;
- фактического удорожания стоимости разработки и производства образцов ВВСТ темпам роста цен в экономике России;
- номенклатуры заданий ГОЗ перечню программных мероприятий действующей ГПВ.

Ужесточение контроля выполнения программных мероприятий должно сопровождаться дальнейшим совершенствованием организационных и методологических основ программно-целевого планирования развития ВВСТ, ценообразования на продукцию военного назначения.

В целом рациональная расстановка приоритетов и принятие адекватных решений по совершенствованию существующих механизмов обеспечения перевооружения ВС РФ с учетом требований Минобороны России позволяют создать условия положительной динамики решения основных проблемных вопросов в данной области, что в итоге позволит обеспечить реализацию запланированного комплекса мероприятий развития ВВСТ и тем самым обеспечить достижение требуемых параметров нового облика ВС РФ, отвечающего современным формам и способам ведения вооруженного противоборства XXI века.