

подготовку и провести через Федеральное Собрание федеральный закон «О Вооруженных Силах РФ». Необходимо законодательно закрепить понятие «Вооруженные Силы» Российской Федерации, определить механизм формирования военной политики государства и закрепить ответственность органов государственного и военного управления за формирование политики в области обороны и безопасности и в отдельных ее сферах. С принятием этого закона предусмотреть необходимость уточнения ранее принятых законов о других войсках.

Петр I отмечал, что «воинским делом Россия вышла из тьмы к свету». В российской армии всегда были сосредоточены самые здоровые силы общества. И хочется верить, что в результате проведения военной реформы будут созданы качественно новые Вооруженные Силы, не только обладающие более высокими возможностями по выполнению задач стратегического сдерживания, предупреждения и отражения агрессии против России и ее союзников, реализации международных обязательств Российской Федерации, но и служащие школой для всех патриотических сил, которые вновь выведут Россию на достойный уровень.



**В.И.Останков**

## **О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПЛАНИРОВАНИЯ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Завершение «холодной войны» и вхождение России в рыночную экономику, военная реформа в Российской Федерации и конверсия оборонной промышленности породили множество проблем в развитии военной организации государства. В условиях финансово-экономического кризиса, в котором ныне находится Российская Федерация, небывалого по своим масштабам спада оборонного производства, резкого сокращения ассигнований на науку, распада сильных научных и конструкторских коллективов основной упор в обеспечении военной безопасности часто делается на решения краткосрочного порядка, которые создают иллюзию решения вопросов, но могут противоречить рациональной долгосрочной стратегии развития Вооруженных Сил, других войск, органов Российской Федерации и оборонной промышленности.

Вместе с тем мировой опыт свидетельствует, что рациональная стратегия обеспечения военной безопасности должна основываться на долгосрочных планах, учитывающих характер внешних и внутренних военных угроз, задачи по обеспечению военной безопасности государства и реальные его экономические возможности. Такие сложные и жизненно важные элементы структуры государства, как Вооруженные Силы, другие войска и органы Российской Федерации (далее – вооруженные силы) и оборонно-промышленный комплекс не могут нормально функционировать, ориентируясь лишь на текущие проблемы. Их развитие шире – военное строительство в России должно исходить не только из текущих возможностей, но и из перспективных потребностей обеспечения военной безопасности государства. Кроме того, эффективное функционирование военной организации страны предполагает наличие четко отлаженной системы принятия и реализации согласованных решений, касающихся вопросов обороны. В противном случае военная политика может вырабатываться узким кругом лиц без должного прогнозирования и всестороннего обоснования, определяться только сложностями нынешней политической и экономической ситуации, что может обострить существующие проблемы и в перспективе привести к крупным политическим, экономическим, военным и социальным просчетам.

Политическая и экономическая обстановка в России ставит перед руководством страны вопрос о необходимости поиска новых подходов к планированию и реализации направлений военного строительства. Задача состоит в том, чтобы исключить нерациональное и безответственное расходование и без того небольших государственных средств и вместе с этим обеспечить решение неотложных задач в области обороны страны. Не менее важно добиться политической поддержки по узловым вопросам военного строительства со стороны всех ветвей и уровней власти и широкой общественности.

С этой целью указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации предусмотрена разработка программ и планов военного строительства, главными из которых являются:

- основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству;
- концепции и планы строительства Вооруженных Сил, других силовых структур Российской Федерации;
- программа создания новых видов вооружения и основные направления их развития;
- программа развития оборонно-промышленного потенциала и др.

Разработка этих планов и программ возложена на соответствующие федеральные органы исполнительной власти. Однако при этом не определена система единых исходных данных, не предусмотрена привязка их к существующему в стране порядку разработки федерального бюджета, на основании которого осуществляется финансирование важнейших федеральных мероприятий.

Это обусловлено отсутствием надежной системы обоснования, рассмотрения и утверждения таких программ и планов. У нас нет четкого представления о принципах, путях и подходах, которыми следует руководствоваться при формировании и практической реализации военной и военно-технической политики России. Между тем накопленный опыт позволяет говорить о том, что на всех этапах подготовки и принятия решений по проблемам оборонного строительства необходимо:

- четкое формулирование целей и обоснование задач;
- комплексное решение проблем, исключающее нерациональное дублирование и обеспечивающее экономию ресурсов;
- определение взаимоувязанной системы единых исходных данных для всех планов и программ военного строительства в Российской Федерации;
- научное обоснование подготавливаемых решений;
- наличие механизма взаимодействия разработчиков программ и планов, а также механизма реализации планов военного

строительства в реальных экономических и социально-политических условиях, имеющихся в нынешней России;

– активное участие в решении оборонных проблем всех ветвей власти, военных и гражданских профессионалов, а также независимых экспертов, что потребует большей открытости и доступности информации, не наносящей ущерба обороноспособности страны.

В новой системе планирования развития Вооруженных Сил Российской Федерации целесообразно придать более высокий статус этапу стратегического планирования.

Оно должно ежегодно разрабатывать (уточнять) и отражать на государственном уровне:

- проблемы военной безопасности;
- национальные цели и интересы России в области оборонной политики,
- уровень внешней и внутренней опасности, особенности потенциальных военных угроз и характера возможной войны;
- приоритетные задачи и возможности Вооруженных Сил, других силовых структур Российской Федерации по выполнению возложенных на них задач с раскрытием нерешенных проблем и оценкой их состояния;
- основные задачи военно-технической политики;
- потребности в финансовых ресурсах и инвестициях, необходимых для обеспечения выполнения возлагаемых на Вооруженные Силы, другие силовые структуры задач с определением тех ограничений в их возможностях, которые могут иметь место при соответствующем уменьшении запрашиваемых расходов на национальную оборону.

Одной из главных задач стратегического планирования является прогноз военно-политической и военно-стратегической обстановки на долгосрочную и среднесрочную перспективу и выявление на этой основе угроз жизненно важным интересам России.

Основными положениями военной доктрины Российской Федерации определено, что сегодня не существует ни одного государства, от которого в ближайшее время могла бы исходить реальная военная угроза России. Но что будет через 5, 15 или 25 лет? Без соответствующих научно обоснованных прогнозов невозможно своевременно создать военную организацию государства, способную ответить на новые вызовы.

Применявшаяся ранее разработка сценариев развития военных угроз России будет носить чисто академический характер в силу многочисленности и условности возможных вариантов. Ныне решения по вопросам обороны должны вырабатываться на основе новых системных методов информационных технологий, имитационного моделирования, программно-целевого планирования и т.п.

С появлением нового оружия и современной военной техники радикально изменился характер вооруженной борьбы. Ее ход и результаты стали в основном определяться не учитываемыми ранее и недостаточно исследованными до настоящего времени интегральными (совокупными) свойствами группировок войск (сил), создаваемых государствами в мирное время для проведения возможных боевых действий и операций.

Опыт локальных войн и вооруженных конфликтов последних лет, результаты новейших исследований показывают, что ныне для реальной оценки военной опасности и угроз, последствий вооруженных конфликтов необходимо совокупное (системное, интегральное) рассмотрение развертываемых группировок войск (сил) как единых боевых систем (сочетающих в себе многообразные ударные, оборонительные и обеспечивающие системы военного назначения), обладающих присущими только им функциональными свойствами.

Планирование развития этих систем должно носить комплексный характер, не допускающий отставания обеспечивающих подсистем от боевых, в первую очередь разведки, связи, боевого управления, радиоэлектронной борьбы.

Постоянное и планомерное обеспечение войск и сил необходимыми вооружениями, военной техникой, имуществом, продовольствием, горюче-смазочными и другими материалами предполагает наличие заранее спланированной долгосрочной системы снабжения. Без нее неизбежны провалы в материально-техническом обеспечении потребностей вооруженных сил, подрывающие их боеготовность и боеспособность. В условиях рыночной экономики это может быть обеспечено лишь при существовании законодательно закрепленной, экономически реальной системы планирования, позволяющей доказательно убедить исполнительные и законодательные органы власти в необходимости требуемых оборонных расходов для обеспечения надежного и экономически обоснованного уровня военной безопасности России.

Важная роль при этом принадлежит прогнозу технического переоснащения. В среднем срок эксплуатации в войсках вооружения и военной техники (ВВТ) составляет около 20–25 лет. Если учесть, что разработка сложных образцов вооружения занимает 10–15 лет и подготовка их серийного производства также достаточно длительна, то становится очевидным необходимость заблаговременного определения систем, на которые должны в будущем переходить вооруженные силы. Все это лишний довод в пользу реального долгосрочного планирования, которое необходимо не только в силу нынешнего недостатка средств для этого, а в первую очередь для исключения затрат, которые в перспективе могут оказаться напрасными.

Между тем ошибочная стратегия конверсии оборонной промышленности, существенное сокращение оборонных заказов весьма сильно повлияли на структуру и возможности оборонной промышленности. Ослаблены работы по созданию научно-технического «задела», сохранению и созданию новых военных технологий, необходимости для разработки перспективных образцов вооружения и военной техники.

Отсутствие среднесрочной и долгосрочной перспективы загрузки оборонной промышленности не позволяет разумно планировать пути ее развития, обеспечить сохранение существующей и создание новой кооперации организаций – соисполнителей работ, сохранение высокопрофессиональных, научных и производственных кадров. В этих условиях невозможным становится обновление научного и производственного оборудования, усовершенствование испытательной базы, накопление необходимых материальных резервов.

Частое изменение приоритетов в развитии вооружения и военной техники, связанное с недостаточным финансированием из федерального бюджета, не сопровождается компенсацией убытков промышленности на подготовку исследований и производства, социальную защиту работников, что также объективно способствует развалу оборонной промышленности.

Если не принять комплексных мер, рассчитанных на ближайшую и дальнюю перспективу, то в недалеком будущем положение оборонной промышленности может подойти к критической черте, не позволяющей надежно обеспечивать безопасность страны.

В современных условиях возрастает значимость проблем утилизации ряда взрыво-, пожаро- и экологически опасных военно-технических средств. Она требует новых технологий, существенных затрат, должного методического и информационного обеспечения, разработка и внедрение которых должны вестись на плановой основе. Программы утилизации ВТС целесообразно разрабатывать совместно и в тесном единстве с программами развития вооружения и конверсии оборонной промышленности.

При введении системного (комплексного) программно-целевого планирования развития всех силовых структур и ОПК перечень учитываемых работ следует существенно расширить. Так, в их число целесообразно включить обеспечение экологической безопасности военных объектов, разработку технологий двойного (военного и гражданского) применения, обустройство инфраструктуры войск (сил) и районов их дислокации, сохранение и приумножение национальной технологической базы. Включение этих работ в плановые документы ослабит негативное отношение местных властей и населения к отдельным объектам Министерства обороны, определит необходимые объемы и источники их фи-

нансирования. Оно позволит проводить их не случайно, не импульсивно и одномоментно, а целенаправленно, в тщательно продуманных и обеспеченных соответствующими ресурсами и финансами государственных решениях и программах.

За последние годы существенно активизировалась международная военно-правовая деятельность ведущих государств мира, включая Россию. Были заключены двусторонние договоры по ограничению и сокращению СНВ, многосторонние договоры по ограничению обычных вооружений в Европе, по запрещению химического оружия, соглашения по ограничению военной деятельности в отдельных регионах, по повышению предсказуемости в военной области и др. Ряд таких международных военно-правовых актов, как показывают оценки экспертов, не полностью отвечают долгосрочным национальным интересам России или не могут быть выполнены в полном объеме в заданные сроки, так как не учитывают реальных экономических возможностей государства, негативно отражаются на структуре и технической оснащенности Вооруженных Сил, других силовых структур Российской Федерации, приводят к существенному непрогнозируемому ослаблению отечественной оборонной промышленности.

Для предупреждения таких прецедентов целесообразно предусмотреть упреждающую разработку программы для международной военно-ориентированной переговорной деятельности. Ее создание позволит комплексно оценить соответствие результатов международных переговоров национальным интересам и экономическим возможностям России, ходу военной реформы и конверсии оборонного производства, а также определить ответственных исполнителей за проведение различных оценок, этапность работ, возможный доход (или ущерб) национальной экономике.

Предлагаемые порядок и процедуры целевого планирования позволят научно обосновывать цели и задачи развития всех силовых структур Российской Федерации, количественный их состав и качественные показатели, программы вооружения, программы военно-технического сотрудничества с зарубежными странами, программы утилизации военно-технических средств, определить уровни загрузки НИИ, КБ и предприятий промышленности оборонными заказами, обосновать программы конверсии оборонных предприятий на гражданские нужды, определить суммарные потребности материальных, финансовых и других ресурсов, необходимых для их реализации.

Всесторонне обоснованные оборонные потребности в конечном счете претворяются в оборонные расходы России, отражаемые в федеральном бюджете. Таким образом, федеральный бюджет (расходы на оборону, правоохранительную деятельность и безопасность) станет последним звеном в определении и обеспечении развития военной организации страны.

В связи с тем, что финансирование государственного оборонного заказа осуществляется из федерального бюджета Российской Федерации, задания этого заказа должны непременно укладываться в объемы средств, определяемые федеральным бюджетом. Следовательно, государственный оборонный заказ необходимо принимать Правительству после (или одновременно) с утверждением федерального бюджета. По стоимости он не должен выходить за пределы объемов финансовых средств, выделяемых на оборонные нужды.

В целом рациональная схема единой системы комплексного целевого планирования развития военной организации Российской Федерации могла бы выглядеть следующим образом:

- стратегическое планирование на длительную перспективу (15-летний период), в рамках которого могут в зависимости от характера военных угроз и возможностей страны уточняться стратегия национальной безопасности, корректироваться цели обеспечения военной безопасности и военная доктрина, состав и структура Вооруженных Сил и других силовых структур Российской Федерации;

- комплексная разработка на основе стратегического планирования программ развития войск (сил), вооружения и военной техники и ОПК (включающих программы разработки и производства ВВТ, создания научно-технического «задела» на будущее, конверсии ОПК, утилизации ВВТ, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, обеспечения экологической безопасности в процессе военно-промышленной деятельности) на 5-летний период с ежегодным уточнением текущих программ. Этот период, с одной стороны, является достаточным для заблаговременной подготовки производства, а с другой стороны, более тесно увязывается с периодичностью конституционного обновления власти в России и преюмственностью проблем обеспечения военной безопасности страны;

- разработка на основе программ ежегодного федерального бюджета (в части расходов на национальную оборону) и в его объемах государственного оборонного заказа, выполняемого предприятиями и организациями промышленности в очередном финансовом году.

Программы и планы следует теснее увязать друг с другом и с разработкой бюджета на планируемый год. Их формирование должно завершаться в одни и те же сроки с тем, чтобы они могли быть профинансированы федеральным бюджетом, а проект будущего бюджета (расходы на национальную оборону) был согласован с бюджетными планами на очередной финансовый год и последующие 2 года, которые будут вытекать из пятилетних программ, упомянутых выше.



Важнейшей особенностью новой системы должно стать введение принципа «скользящего» планирования. Его реализация предполагает введение ежегодной корректировки всех ранее созданных перспективных планов с разработкой их еще на один год вперед и формированием планов их развития на предстоящий финансовый год с определением объемов необходимых для этого расходов. Такое планирование позволит оперативно откликаться на изменение различных факторов (внешних опасностей и угроз, экономической ситуации в стране, научно-технических достижений для использования в военной области и др.) и своевременно вносить необходимые коррективы в ранее намеченные планы, т.е. сделать планы более реальными, тесно увязав их с системой федерального ежегодного финансирования.

В интересах повышения уровня и качества планирования военного строительства необходимо образовать в структуре Совета Безопасности Российской Федерации Управление планирования военного строительства, вменив ему в задачи прогнозирование опасных для России изменений военно-политической ситуации в мире, военно-промышленного потенциала других стран, выработку возможных мер противодействия, координацию деятельности всех ведомств, связанных с разработкой и реализацией планов военного строительства в Российской Федерации.

Для реализации изложенных мер также потребуется подготовить законопроекты и предложения по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные акты, связанные с разработкой и реализацией оборонных программ.

Введение новой системы долгосрочного целевого планирования и управления развитием Вооруженных Сил и других силовых структур и ОПК Российской Федерации становится первостепенной задачей, существенно влияющей на эффективность реализации военной политики России, затрагивающей насущные интересы многих людей.