

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММ ВООРУЖЕНИЙ (сравнительный анализ британской и российской программ)

Ключевые слова: Великобритания, План оснащения вооруженных сил, военный бюджет, модернизация, закупки, Государственная программа вооружения, военные проекты, вооружения и военная техника, материально-техническое обеспечение, оборонно-промышленный комплекс

Аннотация: В статье рассматриваются план оснащения вооруженных сил Великобритании 2014 г. и предыдущие планы, а также определенные проблемы с их реализацией. Дается краткий сравнительный анализ плана оснащения вооруженных сил Великобритании и Государственной программы вооружения РФ на 2011–2020 гг., содержатся рекомендации на основе британского опыта.

Keywords: United Kingdom, Defence Equipment Plan, military budget, modernization, acquisitions, State Armaments Programme, military projects, arms and military equipment, logistics support, defence industrial complex

Abstract: The article reviews the UK Defence Equipment Plan 2014 and previous plans and outlines some of the problems with their implementation. The authors compares the UK Defence Equipment Plan with the Russian State Armaments Program for 2011–2020 and offers several recommendations based on the British experience.

I. Британская программа оснащения вооруженных сил

В январе 2015 г. вышел в свет документ министерства обороны (МО) Великобритании «План оснащения вооруженных сил 2014» (The Defence Equipment Plan 2014).¹ Этот, уже третий по счету, открытый документ² посвящен программам закупки, модернизации и материально-технического обеспечения (МТО) вооружений и военной техники (ВВТ) и охватывает период с 1 апреля 2014 г. до 31 марта 2024 г. Согласно документу, в период 2014–2023 фин. гг. на закупку, модернизацию и техническое обслуживание ВВТ планируется выделить около 163 млрд. ф. ст. В предыдущем «Плане оснащения вооруженных сил 2013» на период 2013–2022 фин. гг. предполагалось выделить несколько бóльшую сумму – более 164 млрд. ф. ст.³ Сравнение выделяемых средств по трем десятилетним планам оснащения ВС Великобритании представлено в таблице 1.

Как и в предыдущих документах этой серии, в «Плане оснащения вооруженных сил 2014» 4,6 млрд. ф. ст. составят ассигнования на покрытие возможного перерасхода средств при выполнении военных проектов, а

8 млрд. ф. ст. являются нераспределенными средствами бюджета, которые предназначены для гибкого финансирования ряда программ, имеющих приоритетное значение для вооруженных сил (ВС). Еще около 1,2 млрд. ф. ст. являются выделенным лимитом средств, которые пока не предназначены какому-либо виду войск или на закупку определенной техники. Эти средства выделяются на последние два года десятилетнего периода и раньше включались в нераспределенные средства бюджета.

Таблица 1. Сравнение запланированных расходов в трех планах оснащения вооруженных сил на десятилетний период по финансовым годам (млн. ф.ст.)

Год *	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Всего
План оснащения 2012 ⁴	14324	15431	15157	15898	16575	17273	17884	18633			158194
План оснащения 2013	14758	15295	15472	15897	16501	17348	17884	18559	18914		164297
План оснащения 2014	14511	14566	14381	15434	15939	16987	17283	17822	17887	18074	162885

* Финансовый год в Великобритании начинается 1 апреля текущего года и заканчивается 31 марта следующего года.

На закупку новых образцов ВВТ планируется выделить 68,9 млрд. ф. ст., а на МТО новых вооружений и военной техники – 16 млрд. ф. ст. В старом плане расходы по этим статьям должны были составить 64,5 млрд. ф. ст. и 14,8 млрд. ф. ст., соответственно. Таким образом, ассигнования на закупку и обслуживание новой техники несколько возросли.

В то же время на МТО уже используемых ВВТ будет направлено 64,1 млрд. ф. ст. Эта сумма значительно меньше, чем в «Плане оснащения вооруженных сил 2013», в котором затраты на эти цели оценивались в 72,3 млрд. ф. ст. Это объясняется постепенным снятием с вооружения ряда устаревающих видов ВВТ и увеличением эффективности расходования средств на МТО.

В течение десяти следующих лет, до 2023 фин. г. включительно, на оснащение войск самолетами фронтовой авиации, учебно-тренировочными самолетами, беспилотными летательными аппаратами (БПЛА) и на программы обучения пилотов уйдет 17,9 млрд. ф. ст. Основные ассигнования будут направлены на дальнейшую закупку истребителей противовоздушной обороны (ПВО) «Тайфун», разработку для них радиолокационной системы «Кэптор», на

закупку истребителей F-35 для строящихся авианосцев и разработку перспективной беспилотной ударной авиационной системы. Сравнение выделяемых средств по статьям расходов в трех десятилетних планах оснащения ВС Великобритании представлено в таблице 2.

На военно-транспортную, транспортно-заправочную и разведывательную авиацию будет направлено 13,8 млрд. ф. ст. Наиболее затратной в этой области является программа закупки и МТО военно-транспортных самолетов А.400М «Атлас».

На программу развития вертолетного парка в течение десяти лет планируется потратить 11,1 млрд. ф. ст. Здесь основными являются проекты модернизации вертолетов ВВС «Мерлин» HC.3/3а и закупки и МТО транспортно-десантных вертолетов «Чинук» HC.6.

На обслуживание и поддержку систем связи и информации в течение десяти лет будет израсходовано 16,9 млрд. ф. ст. Эта сумма включает в себя обеспечение функционирования информационной инфраструктуры МО и затраты на закупку систем связи и передачи данных для ВС (системы связи и передачи данных «Боумен» и системы связи и боевого управления «Фалкон»).

На обеспечение функционирования и совершенствования разведывательно-ударной системы «ИСТАР» планируется направить в течение десяти лет 4,9 млрд. ф. ст. Эти средства будут в основном потрачены на программы обнаружения и защиты от оружия массового поражения (ОМП), оснащение сил специального назначения, средства радиоэлектронной борьбы (РЭБ), ПВО и систему управления воздушным движением для МО.

На программу оснащения сухопутных войск боевой техникой в ближайшие десять лет намечается выделить 15,4 млрд. фунтов стерлингов. Большая часть расходов придется на модернизацию БМП FV510 «Уорриор», модернизацию танков «Челленджер-2», разработку и производство боевых бронированных машин «Аскод-2» и совершенствование бронированных автомобилей различного назначения, закупленных в интересах «срочных оперативных потребностей» воинского контингента в Афганистане.

На надводный флот предполагается потратить 18,2 млрд. ф. ст. Большая часть суммы уйдет на строительство для королевских ВМС двух авианосцев, танкеров типа «Тайд», фрегатов проекта 26 и патрульных кораблей.

На программы строительства подводного флота и поддержание системы ядерного сдерживания в ближайшее десятилетие предполагается направить 40 млрд. ф. ст., большая часть которых пойдет на постройку атомных подводных лодок типа «Эстьют» и на проектно-конструкторские работы по программе «Саксессор» (разработка и создание нового поколения ПЛАРБ – подводных лодок атомных с баллистическими ракетами – для замены подлодок типа «Вэнгард»).

На программы оснащения ВС боеприпасами планируется потратить 12,6 млрд. ф. ст., из них 7 млрд. ф. ст. будет потрачено в течение десяти лет на закупку высокоточного оружия. Основными проектами здесь являются создание и производство ЗРК «ФЛААДС», управляемые ракеты FASGW класса «воздух-поверхность» для вертолетов ВМС AW-159 «Уайлдкэт» и ввод ракет «Бримстоун-2» в состав вооружения самолетов «Тайфун».

Примерно 6,6 млрд. ф. ст., выделяемых до 2023 фин. г., включают в себя расходы на инфраструктуру ВС и ее обслуживание, тыловое обеспечение, предметы снабжения и прочее. Большая часть этих средств – 3 млрд. ф. ст. – будет потрачена на обслуживание трех британских военно-морских баз.

Таблица 2. Сравнение расходов по статьям в трех планах оснащения вооруженных сил на десятилетний период по финансовым годам (млрд. ф. ст.)

Статья расходов/план	План 2012	План 2013	План 2014
Фронтовая авиация и БЛА	18,5	18,8	17,9
Военно-транспортная, транспортно-заправочная и разведывательная авиация	13,9	13,4	13,8
Вертолеты	12,1	11,2	11,1
Системы связи и информации	15,7	15,8	16,9
«ИСТАР»	4,4	4,9	4,9
Вооружение сухопутных войск	12,3	13,1	15,4
Надводный флот	17,4	17,4	18,2
Подводный флот	35,8	38	40
Боеприпасы	11,4	11,6	12,6
Другое (инфраструктура, тыловое обеспечение и пр.)	5,6	6,4	6,6

II. Проблемы реализации британской программы

В ходе реализации десятилетнего плана оснащения британских вооруженных сил, как это бывало и ранее, могут возникнуть проблемы. Специальная служба, созданная военным ведомством страны, – служба оценки и анализа стоимости (Cost Assurance and Analysis Service) провела исследование по определению стоимости 29 крупнейших военных проектов, на которые приходится около 70% совокупной стоимости всех военных проектов. По расчетам экспертов данной службы, в 2014–2023 фин. гг. министерству обороны реально придется истратить на эти программы на 3,2 млрд. ф. ст. больше запланированного.⁵

В феврале 2015 г. Государственное управление аудита (ГУА) Великобритании выпустило доклад, посвященный состоянию исполнения 11 главных военных проектов.⁶ Что касается долгосрочной перспективы, то, по оценкам ГУА, к моменту завершения этих проектов перерасход средств суммарно должен составлять 5,7 млрд. ф. ст., а срок их исполнения будет превышен на 315 месяцев (или 25 лет). Таким образом, каждый такой проект обойдется в среднем на 517 млн. ф. ст. дороже, а отставание по срокам его исполнения составит примерно 28,5 месяца.

В аналогичном докладе этого управления, вышедшем в 2014 г., к моменту завершения 11 главных проектов перерасход средств в сумме должен был составлять 6,1 млрд. ф. ст., а срок исполнения, как ожидалось, мог быть

превышен на 301 месяц.⁷ То есть, по оценке ГУА, годом ранее каждый из 11 проектов обходился бы в среднем на 554,5 млн. ф. ст. дороже, а отставание по срокам его исполнения составило бы 27 месяцев.

Таким образом, тенденцию к повышению стоимости военных проектов по мере их осуществления, которая наблюдается уже несколько лет подряд, удалось переломить, хотя и пока не ясно, надолго ли. Однако тенденция к затягиванию сроков исполнения проектов сохранилась.

По расчетам ГУА, самый большой ожидаемый перерасход средств приходится на программу создания новых авианосцев – 2561 млн. фунтов стерлингов, а отставание по срокам составляет 29 месяцев (как и год назад).⁸ Второй по величине перерасход средств касается программы закупки истребителей «Тайфун» – 2370 млн. фунтов (годом ранее он оценивался в 2479 млн. ф. ст.),⁹ а отставание по срокам осталось прежним – 54 месяца. Третьим проблемным проектом является закупка ПЛА типа «Эстьют» – перерасход составит 1 273 млн. ф. ст. (годом ранее он был меньше – 1233 млн.), а отставание по срокам исполнения – по меньшей мере, 87 месяцев (как и в 2014 г.).

Удалось несколько улучшить показатели исполнения программы закупки военно-транспортных самолетов А.400М «Атлас». Если ранее ожидалось превышение их стоимости на 571 млн. ф. ст., то теперь оно сократилось до 514 млн. Отставание по срокам осталось прежним – 73 месяца.

Вместе с тем программа создания и поставки транспортно-заправочных самолетов «Вояджер» потребовала на 377 млн. ф. ст. меньше первоначально запланированной суммы и была осуществлена точно в срок. Ожидается, что и закупки истребителей F-35 «Лайтнинг-2» пятого поколения обойдутся на 586 млн. фунтов стерлингов дешевле, чем предполагалось ранее, и будут осуществлены в запланированные сроки.

III. Сравнение с российской программой вооружений

В России аналогом планов оснащения ВС Великобритании являются Государственные программы вооружения (ГПВ). Государственная программа вооружения на 2011–2020 гг. (или, как ее часто называют, ГПВ-2020), была утверждена закрытым Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 15651.¹⁰ Она предусматривает выделение на оснащение вооруженных сил РФ вооружениями и военной техникой на сумму около 20 трлн. руб. Если сравнивать ГПВ-2020 с британским «Планом оснащения вооруженных сил 2014», то последний предусматривает меньший объем финансирования, который в пересчете составляет более 15 трлн. руб. по текущему курсу (усреднено на март 2016 г.).

Хотелось бы провести некоторый сравнительный анализ российской Госпрограммы вооружений и британского плана и дать несколько рекомендаций, исходя из британского опыта.

Во-первых, обращает на себя внимание закрытость ГПВ-2020. Называется лишь общая сумма ассигнований, выделяемых на перевооружение ВС РФ, разбивки по конкретным статьям в открытом доступе нет. Российское

министерство обороны (как и минобороны Великобритании) объявляет о контрактах с предприятиями оборонно-промышленного комплекса (ОПК) на поставку тех или иных видов вооружений. Но в России суммы этих контрактов остаются чаще всего неизвестными, а, следовательно, можно только гадать о том, сколько стоит тот или иной образец ВВТ. Поэтому трудно реалистично оценить стоимость тех или иных видов ВВТ. Для представителей ОПК это открывает широкий простор для завышения стоимости вооружений, а то и вовсе для нецелевого расходования средств. Поэтому от представителей ОПК и минобороны РФ требуется большая открытость в этом вопросе.

Во-вторых, в России не публикуются отчеты о выполнении военных проектов по срокам и затратам. Как эксперты, так и широкая общественность не могут судить о том, насколько эффективно расходуются деньги налогоплательщиков на реализацию ГПВ-2020. Это также создает простор для безответственности в оборонном секторе промышленности. Правда, случаи невыполнения в срок тех или иных контрактов всплывают достаточно регулярно. Совсем недавно прогремел ряд скандалов, связанных со строительством космодрома «Восточный», причем решать проблемы пришлось сначала вице-премьеру Д.Рогозину, а затем и лично Президенту РФ В.Путину. На прошедшем в марте 2016 г. едином дне приемки военной продукции было отмечено, что «несмотря на положительную в целом динамику выполнения ГОЗ-2015, остаются невыполненными ряд государственных контрактов».¹¹ В установленные сроки не были поставлены 15 самолётов, 8 кораблей и судов, 17 единиц средств автоматизированных систем управления, три ракетносителя «Рокот» и один разгонный блок «Бриз», 253 ракеты различного назначения, 240 единиц бронетанкового вооружения и техники. Как отметил В.Путин, «исполнение ряда контрактов затянулось, а некоторые, по сути, были сорваны».¹² Такая же проблема существует и в Великобритании, но в отличие от Счетной палаты РФ, ГУА Соединенного Королевства ежегодно публикует открытые отчеты о выполнении главных военных проектов. Представляется не лишним, чтобы Счетная палата также на регулярной основе проводила бы такие исследования и выпускала подобные отчеты.

В-третьих, планы оснащения ВС Великобритании уточняются каждый год и ежегодно выходит новый «План оснащения ВС Великобритании» на десятилетний период. В России такого опыта, насколько можно судить, нет, и можно было бы его позаимствовать у британцев.

В-четвертых, можно было бы использовать опыт британцев по включению в Государственную программу вооружений ассигнований на покрытие возможного перерасхода средств при выполнении военных проектов и нераспределенных средств бюджета, предназначенных для гибкого финансирования ряда программ, имеющих приоритетное значение для вооруженных сил.

В условиях продолжающегося в России экономического спада, санкций со стороны западных государств и попыток изоляции страны необходимо более ответственно и бережливо относиться к финансированию военных приготовлений, неустанно совершенствовать механизм военно-экономического

обеспечения национальной безопасности. И в этом может помочь опыт иностранных государств, в том числе Великобритании.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ UK Ministry of Defence. The Defence Equipment Plan 2014. January 2015.

² Более подробно о предыдущих планах оснащения ВС Великобритании см.: Целицкий С. План оснащения Вооружённых сил Великобритании на десятилетний период // Зарубежное военное обозрение. 2013. №7; Целицкий С. Новый план оснащения вооружённых сил Великобритании (2013–2022 гг.) // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 3.

³ UK Ministry of Defence. The Defence Equipment Plan 2013. February 2014.

⁴ UK Ministry of Defence. The Defence Equipment Plan 2012. January 2013.

⁵ UK Ministry of Defence. The Defence Equipment Plan 2014. January 2015. P. 11.

⁶ The National Audit Office. Major Projects Report 2014 and the Equipment Plan 2014 to 2024. 8 January 2015.

⁷ The National Audit Office. Major Projects Report 2013. 10 February 2014. P. 4.

⁸ The National Audit Office. Major Projects Report 2014 and the Equipment Plan 2014 to 2024. P. 40–41.

⁹ The National Audit Office. Major Projects Report 2013. 10 February 2014. P. 40.

¹⁰ Бюллетень Счетной палаты. 2013. № 10. С. 88.

¹¹ Администрация Президента РФ. Единый день приёмки военной продукции. 11 марта 2016 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51496>.

¹² Там же.