

РОССИЙСКИЕ ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ: ПРИОРИТЕТ ПРОТИВ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Василий ЗАЦЕПИН

Продолжающееся углубление перманентного кризиса российской военно-технической политики выразилось на этот раз в категорическом отказе судостроителей открыть государственному заказчику структуру цены на свою продукцию. Обстоятельства планирования государственного оборонного заказа в текущем году не позволяют рассчитывать на повышение эффективности военных расходов федерального бюджета в краткосрочной перспективе.

В начале нынешней осени на страницах совсем даже не «желтых» печатных и электронных средств массовой информации появились характерные заголовки¹, казалось, уже окончательно канувшие в лету². Вдруг выяснилось, что Минобороны не удастся согласовать контракты на строительство двух подводных атомных ракетноносцев типа «Борей» и одной многоцелевой атомной подводной лодки типа «Ясень» с Объединенной судостроительной корпорацией (ОСК). По заявлению министра обороны А. Сердюкова, речь шла о последних 20 из 581 млрд. руб. общего объема государственного оборонного заказа (ГОЗ) Минобороны на 2011 г.

К началу ноября положение не изменилось — ОСК продолжает отказываться раскрыть структуру цены на свою продукцию в соответствии с требованиями заказчика. Хотя эта скандальная ситуация непосредственно и не влияет на боевой потенциал российских морских ядерных сил сдерживания (для новых подлодок попросту пока нет ракет), она весьма настораживает, поскольку обещания правительственных чиновников урегулировать ее раздавались практически всю вторую половину лета. Сейчас

уже становится понятно, что «разрулить» ситуацию не помогли и попытки личного вмешательства Президента страны и председателя правительства. Несмотря на это, оба они за последний месяц сделали весьма важные заявления, затрагивающие как военные расходы, так и военно-техническую политику России.

Так, президент Д. Медведев, выступая 27 сентября в Челябинской области перед участниками стратегических учений «Центр-2011»³, заявил: «Расходы на оборону, на новые вооружения, на денежное довольствие для военнослужащих, на их нормальный быт, на их квартиры будут высшим приоритетом деятельности государства. Иного быть не может». Представив сказанное в качестве высшего нравственного предписания («...это императив»), Президент вывел его из того, что у «нас (как это, может, ни печально для бюджета) всегда будут очень высокие расходы на поддержание обороны и безопасности, в этом наша миссия и в отношении наших граждан, и в отношении наших соседей», связав это с такими факторами, как размеры территории России, ее членство в Совете Безопасности ООН и наличие у нее ядерного оружия.

К сожалению, результат этой интеллектуальной «вольтижировки» Президента не только заставляет усомниться в логике его высказывания (хотя бы в части «нашей миссии в отношении соседей») и правильности учета их значимости и знаков представленных факторов, но и прямо противоречит статьям 23 и 112 утвержденной им же Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года (СНБ-2020)⁴,

¹ Калинин И. Гособоронотказ // Московский комсомолец. 2011. 8 сентября; Веселов А., Дятликович В. Гособоронскандал // Русский репортер. 2011. 22 сентября (№ 37); Грузинова И. Оборонотказ // Московские новости. 2011. 11 октября; Стаалесен А. Мятаж оборонной промышленности России // VarentsObserver.com. 2011. 20 октября.

² Поросков Н. Гособоронотказ // Время новостей. 2004. 28 октября.

³ <http://news.kremlin.ru/transcripts/12836>.

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.

ни в коей мере не включающей военные расходы в качестве одного из основных приоритетов национальной безопасности или одной из основных характеристик ее состояния. Понятие же «высший приоритет» в указанном документе вообще не определено (в отличие от «стратегического национального приоритета»).

Апелляцию Д. Медведева к «высшему приоритету» не спасают даже поставленная им нравственная «подпорка» императива и ссылка на «особую судьбу» России: непонимание или игнорирование Президентом концепции оптимального баланса, отраженной в СНБ-2020, попросту означают традиционное предпочтение достижения великодержавного статуса росту благосостояния граждан своей страны, омертвление инвестиционных ресурсов и сокращение темпов экономического роста в долгосрочной перспективе.

В свою очередь, председатель правительства В. Путин во вступительном слове на совещании по вопросам оборонно-промышленного комплекса, состоявшемся 7 октября текущего года⁵, заявил: «У нас стоит большая, масштабная задача: практически полностью перевооружить нашу армию и флот в ближайшие 10 лет». Хотя ранее президентом А. Медведевым целью Государственной программы вооружения на период 2011–2020 гг. (ГПВ-2020) называлось 70%-ное перевооружение (к 2016 г. – 30%-ное), а не 100%-ное, не следует придирааться к подобным различиям, объясняемым влиянием политического цикла.

Дело в том, что претензия ГПВ-2020 на полное перевооружение за 10 лет полностью игнорирует зарубежный и собственный опыт, демонстрируя непонимание ее разработчиками принципа равновесия и их неспособность заглянуть за 10-летний горизонт планирования.

Обоснованность ГПВ-2020 и, соответственно, возможность ее выполнения выглядят весьма сомнительно, если учесть прошлогодние обвинения в адрес Минобороны в их отсутствии со стороны В. Путилина, тогда еще первого заместителя председателя Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации, и точку зрения бывшего заместителя министра обороны В. Поповкина,

который заявил в двух своих интервью⁶ в марте текущего года, что в России «доля современных средств в парке вооружения и военной техники по стратегическим ядерным силам составляет около 20%, а по силам общего назначения не превышает 10%. Для сравнения: в армиях ведущих зарубежных государств эта доля составляет 30–50%».

Если данные В. Поповкина о ситуации в армиях ведущих стран мира верны, то получается, что уже к 2016 г. Россия должна будет достигнуть их уровня, а к 2020 г. – существенно превзойти его. Судя по всему, ни у кого из разработчиков российской программы вооружения на 2011–2020 гг. и у госчиновников, проталкивавших или утверждавших ее, не возникли простые вопросы: почему все-таки в ведущих странах мира доля нового вооружения и военной техники не превышает 50%? Не надорвется ли Россия в своей полубезумной гонке за этими взятыми с потолка 70% к 2020 г.? И что будет с теми же предприятиями ОПК, когда после 2020 г. армия и флот вдруг окажутся полностью перевооруженными: не придется ли им (предприятиям) на долгие годы – ведь образцы вооружения и военной техники рассчитываются на срок службы до 25–30 лет – полностью переориентироваться на зарубежный рынок?

Не менее сомнительна и упомянутая В. Путиным в выступлении от 7 октября федеральная целевая программа (ФЦП) «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года», еще не принятая, но в нарушение действующего порядка уже финансируемая за счет федерального бюджета текущего года. И призыв премьера ускорить ее принятие достаточно показателен сам по себе.

Интересно, что мнения дуумвирата в оценке специфичности российской ситуации кардинально разошлись: если Д. Медведев 27 сентября заявил, что у России «особая судьба» (обрекающая ее на очень высокие военные расходы), то В. Путин 7 октября подчеркнул, что Россия «ничем не отличается» от других стран, заявив о своих надеждах на косвенное стимулирование и модернизацию экономики

⁵ <http://premier.gov.ru/events/news/16656/>

⁶ Мы не можем себе позволить закупать плохое вооружение // Военно-промышленный курьер. 2011. 2–8 марта (№ 8); Литовкин Д. «Триумф» и «Циркон» уходят в войска // Известия. 2011. 11 марта.

за счет инвестиций в оборонную промышленность в размере 3 млрд. руб. и тем самым полностью игнорируя весьма печальный советский опыт. Вряд ли он сможет объяснить, на чем основаны эти надежды. Выступление В. Путина очень напомнило по своему содержанию его многочисленные высказывания периода 1999–2002 гг., и, что интересно, даже число предприятий ОПК (1700) осталось неизменным за 12 лет, невзирая на целую серию принятых ФЦП по реформированию и реструктуризации последнего. Кстати, первая из этих ФЦП ставила целью сократить число таких предприятий до 600, и указанная цифра до сих пор остается рациональной, если учесть, что как раз столько предприятий Минобороны пригласило участвовать в выполнении своего ГОЗ на 2012 год⁷.

Преодоление нынешнего бюрократического, а не экономического, ступора возможно только при возвращении военно-технической политики к курсу, провозглашенному В. Путиным еще в 2004 г. в его президентском послании Федеральному Собранию в виде тезиса о «прозрачной военной экономике» как о не-

обходимом условии реформ, что, безусловно, потребует отказа от практикуемого в последние годы бездумного накачивания ОПК бюджетными ресурсами, повышения дисциплины во всех звеньях государственного аппарата и решения проблемы политической безответственности власти в целом. Директивные и финансовые методы управления ОПК в условиях сложившейся в России бюрократической модели властной вертикали оказались неэффективными ни в краткосрочной, ни в долгосрочной перспективе, о чем свидетельствует 12-летний опыт.

Насколько удастся опереться на косвенные методы управления оборонно-промышленным комплексом в виде качественной публичной статистики, по настоящему прозрачного федерального бюджета, политики гласности в военных вопросах и борьбы с коррупцией на деле, настолько и будет возможно повысить эффективность военных расходов. Эффективность невозможна без прозрачности, и какой большой путь предстоит пройти России в этом направлении, показано в приводимой таблице. ■

Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах 2004–2012 гг., в %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Расходы федерального бюджета в целом	9.83	11.33	11.80	10.33	11.92	10.01	10.46	12.25	12.15
0100 Общегосударственные вопросы	н/п	3.67	6.28	5.52	8.66	5.05	4.75	8.66	10.17
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	18.04	-	0.01	< 0.01	3.66	-	-	-	-
0109 Государственный материальный резерв	93.33	82.86	89.23	92.18	90.17	85.01	85.08	88.15	85.71
0110 Фундаментальные исследования	-	2.13	1.22	1.12	0.97	0.78	0.32	0.66	2.89
0114 Другие общегосударственные вопросы	н/п	0.05	0.72	0.28	4.42	1.56	1.05	0.95	1.11
0200 Национальная оборона	38.40	42.06	42.77	45.33	46.14	48.09	46.42	47.73	48.60
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	36.11	33.07	35.59	37.11	39.04	40.21	39.03	41.50	42.97
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	-	100.0	100.0	100.0	-	-	-	-	-
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	41.05	45.22	46.90	50.65	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	98.37	93.94	93.69	93.20	92.85	91.32	92.94	94.64
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	2.49	8.79	24.38	29.21	34.64	42.03	36.41	44.03

⁷ Минобороны готово заключить 200 контрактов в рамках оборонзаказа-2012 // РИА «Новости». 2011. 11 октября.

Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах 2004–2012 гг., в % (окончание)

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	20.79	28.52	31.64	31.07	31.84	30.82	32.12	32.54	24.86
0302 Органы внутренних дел	3.01	4.76	6.31	5.16	4.97	3.70	4.30	6.56	3.42
0303 Внутренние войска	11.10	11.76	10.31	9.80	10.25	8.19	8.28	7.89	4.77
0306 Органы безопасности	98.91	97.80	95.49	97.31	99.05	99.61	97.05	99.87	99.56
0307 Органы пограничной службы	22.88	100.00	98.97	97.62	100.00	99.47	98.61	99.11	99.09
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	41.74	59.02	62.39	50.65	51.39	51.00	51.28	47.35	42.81
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	73.95	66.41	64.43	75.49	79.35	92.09	87.07	84.50
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	8.26	50.71	39.95	56.32	68.37	67.94	78.29	30.41
0400 Национальная экономика	н/п	0.05	0.02	0.44	0.64	0.55	1.56	1.94	2.70
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	-	-	5.23	5.84	4.49	5.61	12.07	15.24
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	0.12	0.06	< 0.01	0.31	0.72	4.47	2.22	2.69
0500 Жилищно-коммунальное хозяйство	н/п	-	3.42	0.85	6.96	10.09	19.26	19.75	11.22
0501 Жилищное хозяйство	н/п	-	4.22	5.69	15.97	12.91	20.79	25.04	15.02
0700 Образование	-	2.76	2.69	2.39	2.55	3.06	3.59	4.30	3.21
0701 Дошкольное образование	-	2.03	2.17	2.44	2.48	2.45	3.91	5.00	3.58
0702 Общее образование	-	1.51	1.91	2.14	2.00	2.75	3.45	0.59	0.20
0704 Среднее профессиональное образование	-	1.06	1.03	1.02	0.86	0.99	-	-	-
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	-	16.85	15.78	17.22	1.80	2.54	9.40	18.50	8.27
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	-	3.15	2.93	2.53	3.08	3.64	4.08	5.32	4.18
0709 Другие вопросы в области образования	-	0.30	0.33	0.28	0.29	0.48	0.61	0.26	0.26
0800 Культура, кинематография, средства массовой информации	-	0.17	0.17	0.21	0.17	0.18	0.17	-	-
0800 Культура и кинематография	-	-	-	-	-	-	-	0.12	0.12
0801 Культура	-	0.14	0.10	0.16	0.10	0.14	0.09	0.14	0.14
0804 Периодическая печать и издательства*	-	13.46	7.45	2.57	2.62	3.14	3.59	-	-
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой коммуникации*	-	0.02	0.15	-	-	-	-	-	-
0900 Здравоохранение, физическая культура и спорт*	-	4.30	3.99	2.57	4.14	3.54	3.01	-	-
0900 Здравоохранение	-	-	-	-	-	-	-	2.60	2.39
0901 Стационарная медицинская помощь	-	5.61	4.66	2.94	3.24	2.77	2.41	2.32	2.01
0902 Амбулаторная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	13.94	4.34	3.75	2.70	2.90
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	14.07	15.88	10.73	11.67	10.99
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	н/п	2.09	0.63	0.64	0.70	1.04
0908 Физическая культура и спорт*	-	0.28	0.26	0.24	0.42	0.32	0.62	-	-
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта*	-	-	-	-	1.74	1.07	1.01	-	-
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	-	-	-	-	-	-	-	0.43	0.30
1000 Социальная политика	-	-	-	-	0.01	0.01	-	-	0.06
1003 Социальное обеспечение населения	-	-	-	-	0.02	0.02	-	-	0.24
1100 Физическая культура и спорт	-	-	-	-	-	-	-	0.26	0.29
1101 Физическая культура	-	-	-	-	-	-	-	53.51	41.53
1200 Средства массовой информации	-	-	-	-	-	-	-	0.27	0.27
1202 Периодическая печать и издательства	-	-	-	-	-	-	-	3.38	3.15
1400 Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера	-	-	-	0.16	-	-	-	-	-
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	-	-	-	0.50	-	-	-	-	-

* – Данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Источник: федеральные бюджеты 2004–2011 гг., 2012 г. – проект от 30.09.2011 г. Данные 2004–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с 2011 г.