

В новой экономической реальности

Вопросы военного строительства, подготовки и ведения войн всегда и во всех государствах тесно связаны с экономикой. Именно она определяет реальные возможности по перестройке военной организации страны и ее вооруженных сил. В России наиболее важными проблемами в данной области являются теоретическая разработка и практическая реализация экономической политики государства в сфере обеспечения национальной (в том числе военной) безопасности.

Это в свою очередь предполагает выработку военно-экономической политики государства в рамках ее реальных и потенциальных ресурсов; определение целей и задач реформы армии, приоритетов развития видов Вооруженных Сил, а также согласование планов и программ развития вооружения и оборонного комплекса; формирование и утверждение военного бюджета; создание стройной системы материального стимулирования труда военнослужащих, их социальной и правовой защиты; поиск внебюджетных источников конверсии военного производства и др.

Остановлюсь на наиболее актуальной проблеме, в значительной мере характеризующей состояние науки и практики современной военной экономики, — военном бюджете.

Как формировался военный бюджет в прошлые десятилетия? Из госбюджета выделялось на военные расходы 18 — 19 млрд., рублей. При этом категорически запрещалось даже упоминать о других источниках финансирования военных потребностей. В частности, нельзя было говорить о создании новых образцов военной техники и вооружения в опытно-конструкторских организациях оборонной промышленности. Тем не менее, несмотря на кажущуюся стабильность, суммарные расходы (включающие

затраты на содержание армии и флота, закупки вооружения и военной техники) в 80-е годы возросли по сравнению с 70-ми более чем в 1,5 раза.

В условиях гласности мы, казалось бы, должны знать, какие статьи формируют военный бюджет, каков его размер, в чем заключаются военные расходы. Однако по-прежнему оборонный бюджет остается тайной за семью печатями. И как ни парадоксально, но именно это является, одной из главных причин многих противоречий в определении суммы, необходимой на военные нужды. Вот лишь некоторые примеры.

Специалисты Министерства обороны РФ определили размеры военных расходов в 1994 г. в 85 трлн. рублей. Министерство финансов посчитало возможным выделить на военные нужды 58 трлн. рублей. Парламент принял Закон «О федеральном бюджете на 1994 год» со статьей «Национальная оборона» о выделении суммы в 40,6 трлн., рублей. В нее не вошли дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны и Министерства Российской Федерации по атомной энергетике, расходы на ликвидацию вооружений, включая выполнение межгосударственных обязательств, расходы на мобилизационную подготовку народного хозяйства и др.

При планировании расходов на 1995 г., по прогнозам Министерства экономики, поступления в доход государственного бюджета были оценены в 111 трлн. рублей. Заявка только Министерства обороны во много раз превышала указанную сумму. Правительство предложило выделить 45,3 трлн. рублей.

Зададимся вопросом: оправдан ли такой подход к формированию оборонного бюджета? Насколько заявки военных соответствуют потребностям обороны с учетом возможной внешней угрозы государству? Четкого ответа на этот вопрос у законодателей нет. Правительство и парламент не хотят вникать в дела военных, и Министерство обороны само определяет свои потребности.

Да, сегодня нужна узаконенная процедура и методика разработки оборонного бюджета. Но сделать это непросто. На рубеже 80-х и 90-х годов началась ломка милитаризованной экономики страны, сокращение численности армии. Парадокс, но современным Вооруженным Силам действительно катастрофически не хватает средств даже на выплату денежного содержания. С другой стороны, государству уже не по карману и такие расходы.

Налицо социально-экономическое противоречие. Как его разрешить? Однозначного ответа нет. Главное состоит в том, что запросы отраслей необходимо привести в соответствие с возможностями государства.

Наиболее радикальное средство — проведение военной реформы, структурной перестройки Вооруженных Сил, связанное с этим сокращение численности войск, управленческого аппарата, уменьшение количества военной техники и т.д. В качестве справки скажу, что с 1990 по 1993 г. расходы на оборону сократились более чем в 4 раза.

Вместе с тем в этом вопросе надо проявлять осторожность. В противном случае может получиться опасный перекося. Например, если расходы на содержание армии и флота уменьшились в 2 раза, то финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ сократилось практически на порядок. Это привело к ухудшению качественной структуры вооружения, уменьшению доли современных образцов оружия в войсках.

Другое направление снижения военных расходов — изменение структуры видов Вооруженных Сил и родов войск; оптимизация отношения численности управленческих звеньев к численности войск. Разумеется, приведение в соответствие структуры и оптимальной численности ВС — процесс сложный, но делать это нужно уже сейчас. К сожалению, нормативная база, которая позволила бы определить концепцию национальной безопасности, у нас пока до конца не продумана. Основной документ, определяющий как будущий облик Вооруженных Сил, так и

концепцию национальной безопасности, – военная доктрина Российской Федерации.

Все это не может не сказываться на формировании оборонного бюджета. Необходимы нормативно-правовые акты, определяющие политику его формирования. Другими словами, — узаконенные процедуры определения размеров бюджета, его рассмотрения, утверждения и контроля, а также законодательно закреплённый перечень и содержание документов, сопровождающих проект военного бюджета при его представлении на рассмотрение в Федеральное Собрание.

Структура оборонного бюджета должна определяться, с одной стороны, Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», с другой — спецификой объекта, который обеспечивают денежными фондами. Таким образом, это прежде всего совершенствование механизма отчетности в соответствии с международными правилами. Речь идет о конкретных документах, форма которых определена соответствующей резолюцией ООН.

Объект обеспечения денежными фондами через оборонный бюджет – важнейшая составляющая национальной безопасности. Поэтому целесообразно выделить две части в оборонном бюджете. К первой отнести статьи, которые соответствуют рекомендациям ООН и включают расходы на содержание личного состава, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение вооружения, включая ядерное, и военной техники, капитальное строительство и ремонт сооружений т.п. Ко второй — расходы, непосредственно связанные с обороной страны. Это — пенсии бывшим военнослужащим, расходы на ликвидацию и утилизацию вооружения и техники, затраты на создание и сохранение мобилизационных мощностей, расходы, связанные с коллективной военной безопасностью.

Финансовая сфера, больше чем какая-либо другая, нуждается в правовом регулировании. Комитет государственной Думы по обороне готовит закон о военных расходах. И здесь одна из наиболее важных задач –

контроль за расходованием бюджета, то есть проверка законности и эффективности использования средств на всех стадиях и уровнях.

На этом можно было бы поставить точку, но разговор о военно-экономической политике государства, и в частности о военном бюджете будет неполным, если не сказать о возможностях внебюджетных ассигнований отдельных областей промышленности. Речь идет о конверсии военного производства.

Нельзя не отметить, что последние два-три года стали ощутимыми некоторые результаты демилитаризации экономики.

Эффективность инвестиций в конверсирование оборонных предприятий довольно велика. Только за 2,5 года введено в действие производственных мощностей на 2,35 трлн. рублей. При этом каждый рубль конверсионных кредитов обеспечил рост мощностей в среднем на 4 рубля гражданской продукции. Наиболее эффективными в 1993 г. оказались кредиты в производство оборудования для легкой промышленности (соответственно 7,4 и 9,65 рубля мощностей на 1 рубль кредита); выше среднего значения эффективность кредитов в оборудование для ТЭК (6,35), развитие гражданской авиации (5,5), возрождение Российского флота (4,4).

В результате уменьшения оборонного заказа и проведения конверсии удельный вес гражданской продукции в общих объемах промышленного производства составил в 1993 г. 78%, в 1994 г. — 79,4%, а в 1995—1996 гг. прогнозируется в размере 84 процентов. Еще более существенная разница в Минатоме, у которого в 1988 г. доля гражданской продукции составляла 73,9%, в 1993 г. — 87,5%, а по прогнозу в 1995 г. она увеличится до 91,8 процента, в том числе конверсионная продукция — 34,3%, производство электроэнергии - 23,7% и продукция для АЭС — 24,5 процента.

К числу основных причин, которые, по нашему мнению, вызывают болезненное протекание конверсии оборонного производства, относятся, во-первых, недостаточность формирования, во-вторых, несовершенство формы

управления конверсионным комплексом, в-третьих, недостаточная эффективность изменения форм собственности в оборонном комплексе.

Кроме того, до сих пор нет концепции (не говоря уже о теории) осуществления конверсии и развития оборонных исследовательских институтов. Отсутствие четкой концепции национальной безопасности, утвержденных программ развития систем вооружения, задержки с утверждением государственного оборонного заказа не позволяют руководителям отраслей и предприятий определиться с развитием собственно военного производства, нормированием размеров мобилизационных мощностей, а, следовательно, и с выбором путей конверсирования предприятий.

Нужно решительно добиваться повышения качества продукции оборонных предприятий. Это предпосылка успеха в условиях конкурентной экономики. Но и здесь трудности. Во-первых, бытующее мнение о том, что высочайший научно-технический потенциал промышленности находится именно в военно-промышленном комплексе, зачастую оказывается мифом. Это подтверждается реальным затовариванием предприятий произведенной гражданской продукцией, которая неконкурентоспособна на мировом и даже внутреннем рынке. Во-вторых, в России не налажена система сертификации продукции для условий ее потребления на мировом рынке, кадры специалистов не имеют достаточной подготовки, необходимой для производства импортозамещающей продукции.

В России только начинает налаживаться система информации о конверсируемых предприятиях, предлагаемых ими проектах выпуска товаров народного потребления и потенциальных инвесторах в России и за рубежом. В целом отсутствует внутрirosсийский и международный маркетинг. Некоторые попытки делаются Всероссийским научно-исследовательским институтом межотраслевой информации Госкомоборонпрома. Однако все это — на полудилетантском уровне.

Какие еще меры необходимы для структурной перестройки оборонной промышленности, для повышения эффективности конверсии? В связи со значительным сокращением военного производства и невозможностью государственной финансовой поддержки всех оборонных предприятий целесообразно на их базе вне зависимости от ведомственной принадлежности и формы собственности после предварительного обследования каждого из них создать государственный комплекс предприятий высоких технологий, способный решать задачи разработки и изготовления современных образцов оружия по контрактам с Министерством обороны и другими заказчиками оружия и специальных систем.

Для координации деятельности государственного комплекса предприятий высоких технологий необходимо перестроить органы управления реализацией военно-технической политики. Обеспечивать при этом протекционистскую политику только по отношению к казенным предприятиям, специализирующимся на создании новой техники. Не вошедшим в государственный комплекс предприятий высоких технологий предоставить максимально возможную экономическую самостоятельность, при этом законодательно контролируя сохранение контрольного пакета акций за российскими юридическими лицами, чтобы не допустить использования приватизации предприятий оборонного комплекса для подрыва экономического и оборонного потенциала России.

Признать целесообразным перевод управления процессами конверсии из области административной в сферу информационно-методического обеспечения деятельности конверсируемых предприятий. На международной конференции в Берлине, посвященной конверсии и организованной обществом «ПРО-Европа», обсуждалось предложение о создании международной программы содействия конверсии. Ее разработка и реализация может быть осуществлена силами уже имеющихся многочисленных, но разрозненно работающих в области конверсии

организаций. Координацию их деятельности целесообразно возложить на комитет, занимающийся военно-технической политикой. За федеральными органами управления военно-технической политикой можно и нужно оставить функции анализа, выработки рекомендаций и программ развития систем оружия.

Необходимым, хотя и недостаточным условием наведения порядка в конверсии является упорядочение финансового обеспечения предприятий и направлений реализации конверсионных программ. Речь идет и о размерах средств, вкладываемых в конверсию, и о внебюджетных источниках, о механизме финансирования, включая банковское обслуживание, который зачастую «пробуксовывает».

Таковы лишь некоторые соображения по наиболее острым проблемам военно-экономической политики Российской Федерации. Было бы интересно узнать мнение читателей по затронутым здесь вопросам.