

ДЕМИЛИТАРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ОПТИМАЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

Составной частью преобразований, осуществляемых постсоциалистическими странами, являются демилитаризация экономики, проведение конверсии военного производства, реформа армии. От их результатов во многом зависит не только судьба этих стран, но и дальнейший прогресс и развитие человечества в целом. Все это особенно важно и для России.

Ведь степень милитаризации советской экономики, определяемая долей военных расходов в валовом национальном продукте (ВНГЦ страны, была самой большой среди ведущих военных держав мира. Так, в 1990 г. этот показатель для СССР составил 7,8%, для США - 5,6, Великобритании - 4,7, Франции - 3,6 и ФРГ - 2,6%. В настоящее время Россия выделяет на военное строительство около 5% ВВП.

Как рассчитать военные расходы?

Организация Варшавского Договора (ОВД) давала крайне мало информации о своих военных расходах, и их реальная величина порой становилась предметом интенсивных обсуждений на Западе. По данным различных международных организаций, включая ООН и МВФ, в "пиковый" период 1986-1987 гг. два "сверхдержавных союза" вместе тратили на оборону не менее 80% общемирового уровня.

Официальные источники утверждали, что военные расходы СССР стабильны и составляют 18-19 млрд. рублей. Эти цифры практически не включали затраты на разработку новых образцов вооружения и военной техники (ВВТ) в научно-исследовательских институтах и опытно-конструкторских бюро различных министерств и ведомств. Несмотря на кажущуюся стабильность, по официальным источникам, суммарные расходы, включая затраты на содержание армии и флота, закупки ВВТ, за прошлое десятилетие (с 1980 по 1990-е годы) возросли более чем в полтора раза. До 80% промышленности работало на военные нужды.

Рост подобных расходов в 50-60-е годы был связан с "холодной войной" и борьбой за ликвидацию монополии США на ядерное оружие, которая в последующем переросла в борьбу за достижение с ними военно-

стратегического паритета, но после того как он был достигнут, военные приготовления продолжались с нарастающей интенсивностью, военные расходы увеличивались.

Анализ структуры военных расходов показывает, что во второй половине 80-х годов их основная доля (70-80%) шла на техническое оснащение армии и флота (НИОКР, закупки ВВТ и специальное строительство). Остальная (20-30%) шла на содержание и обеспечение войск. Такое соотношение соответствовало интенсивному перевооружению Вооруженных Сил. В этот период были завершены основные работы как по ракетным комплексам наземного базирования, так и по ракетам морского базирования. Произошло перераспределение расходов с НИОКР (с 30% в 1996 г. до примерно 20% в 88-90 гг.) в пользу закупок ВВТ (с 30% до примерно 45% в 1990 г.).

В последние годы в связи с резким сокращением военного бюджета структура расходов изменилась. Доля расходов на техническое оснащение и обустройство сократилась с 70-80% до 50-70%, а на содержание войск стало выделяться до 30-50%.

Несмотря на большую (начиная с 1990 г.) открытость этих цифр, реальная оценка значительно затруднена в связи с высокой инфляцией. Сам военный бюджет публикуется лишь в общем виде, тогда как в США, ФРГ и других странах он публикуется почти полностью (за исключением закрытых "черных" статей). Расходы по статье "Национальная оборона" в соответствии с Федеральным законом "О Федеральном бюджете на 1995 год" составляют 48,58 трлн. рублей. Сюда не вошли дотации закрытым административно-территориальным образованиям, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны и Министерства по атомной энергии, затраты на ликвидацию вооружений, в том числе по международным договорам, на мобилизационную подготовку народного хозяйства и некоторые другие.

В настоящее время научно обоснованная методология определения военных расходов и формирования соответствующего бюджета отсутствует.

Для рационализации бюджетной политики в сфере обороны необходимо нормативно-правовое закрепление внешне формальных, но чрезвычайно важных по существу процедур формирования, рассмотрения, утверждения и контроля за исполнением оборонного бюджета, а также законодательного закрепления перечня и содержания документов, сопровождающих проект бюджета при его представлении и рассмотрении в Федеральном Собрании.

Структура оборонного бюджета должна определяться прежде всего принятым в 1991 г. специальным законом, который устанавливает основы бюджетного устройства и бюджетного процесса. Он устанавливает жесткий срок утверждения федерального бюджета как закона - 30 ноября года, предшествующего планируемому.

Специфика же разработки собственно оборонных статей проявляется в следующем. Во-первых, документы, характеризующие военные расходы, должны соответствовать международным стандартам, в частности формам, установленным резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 35/142 от 12 декабря 1980 г. Она предполагает совершенствование механизма отчетности в интересах сравнения военных расходов и сокращения военных бюджетов государств - членов ООН.

Во-вторых, специфичен сам объект обеспечения денежными фондами - сфера национальной безопасности, точнее, ее важнейшая часть - оборона государства. Здесь приходится учитывать сложность объектов планирования (образцы и системы оружия), неопределенность условий функционирования войск в дальней (через 10-15 лет) перспективе, неизбежную секретность ряда направлений.

С учетом изложенной специфики представляется целесообразным выделить две части оборонного бюджета. В первую включить те статьи расходов, которые соответствуют рекомендациям ООН и включают: содержание личного состава, боевую подготовку и материально-техническое обеспечение, создание ВВТ (исследования, разработки и закупки), включая ядерные заряды, капитальное строительство и ремонт сооружений. Во

вторую часть можно включить то, что так или иначе непосредственно связано с обороной в прошлом или будущем. Сюда относятся: пенсии бывшим военнослужащим, ликвидация и утилизация ВВТ, субвенции закрытым административно-территориальным объединениям, затраты на создание и сохранение мобилизационных мощностей, обеспечение коллективной безопасности (участие в миротворческих действиях под эгидой ООН, обороноспособность СНГ, помощь другим странам, военно-техническое сотрудничество).

Надо приветствовать и рождение проекта федерального закона, регламентирующего процедуру определения объема военных расходов и их согласования с экономическими возможностями государства. Такой акт должен прежде всего определить основные понятия и термины, а именно военного бюджета и военных расходов, затем зафиксировать основные принципы государственной политики в данной области, раскрыть основные функции федеральных органов управления, закрепить структуру расходов (собственно на национальную оборону и связанные с обеспечением обороноспособности государства - мобилизационная подготовка, дотации закрытым городам и др.).

Законодательному закреплению подлежат также порядок и сроки формирования военного бюджета, роль каждого федерального органа в этом процессе. Важно определить и сущность управления расходами в ходе реализации принятого Федеральным Собранием бюджетного закона на очередной год. Одним из наиболее значимых элементов здесь - контроль за исполнением, то есть проверка законности, обоснованности и эффективности использования средств на всех стадиях и уровнях исполнения - от перечисления денег соответствующим субъектам до использования их непосредственно в воинских частях, на предприятиях и в организациях промышленности. Это очень важно на фоне многочисленных и громких публикаций по вопросам финансовых нарушений в армии и на флоте.

Противоречия оборонного комплекса

Оборонный комплекс России включает сотни предприятий, научно-исследовательских организаций и конструкторских бюро, уникальные стенды и лабораторную базу, полигоны и аэродромы - все, что предназначено для разработки, испытаний и производства ВВТ. Кроме того, в отдельных регионах, где расположены предприятия оборонного комплекса, находятся академические и отраслевые научно-исследовательские и конструкторско-технологические организации, занятые оборонной тематикой. Отдельные крупные города имеют города-спутники, образованные вокруг предприятий атомной промышленности. Во многих подобных населенных пунктах социальная инфраструктура в значительной части сформировалась вокруг военных заводов (это жилищно-коммунальные хозяйства, детские и медицинские объекты, учреждения культуры и спортивные сооружения). В оборонном комплексе трудится уникальный по качественному и количественному составу промышленный и научный потенциал.

Оборонный комплекс, став основой нашего народного хозяйства, подчинил себе и не связанные непосредственно с ним отрасли и предприятия гражданской экономики.

Точный объем военного производства и его удельный вес во всей экономике страны определить весьма трудно или даже практически невозможно. Известно, например, что из всей продукции советского машиностроения более 60% - военного назначения. Принято считать, что в 80-90-е годы 80% промышленности работало на эти цели. Третья часть людей, занятых в добывающих и обрабатывающих отраслях промышленности, приходилась на предприятия оборонного комплекса. Напомним также, что продукция военного назначения - результат функционирования наукоемких производств, куда идут самые дорогостоящие средства производства и лучшие кадры.

Специфика отечественного оборонного комплекса и необходимость его первоочередного удовлетворения поставили его гораздо "выше" гражданских

отраслей. Налицо монополизация (организационная, технологическая, экономическая) со всеми вытекающими отсюда негативными для всего хозяйства страны последствиями. Ее удельный вес в машиностроительном комплексе составлял по объему производства 80%. Примером может служить бывшее Министерство электронной промышленности, которое, овладев практически всем производством элементной базы для электроники и радиотехники, превратилось в супермонополиста. В результате отечественная радиоэлектроника катастрофически отстала от мировых достижений.

Монополизм оборонного комплекса - важнейший признак милитаризации экономики. Он проявляется не только в абсолютном праве получать от общества все самое лучшее и передовое, но и в засекречивании всего и вся. Хотя из военного сектора в остальные отрасли народного хозяйства ежегодно передавалось до 100 тыс. комплектов научно-технической документации, общий уровень гражданского сектора в экономике не позволял практически организовать выпуск той или иной наукоемкой продукции.

Кроме того, милитаризация экономики "распознается" и по последствиям, к которым приводит деятельность оборонного комплекса. Одно из них: гражданская сфера экономики не просто испытывает технологический голод, но, по-прежнему отдавая на нужды армии все самое лучшее, теряет внутренние стимулы к саморазвитию. В конечном счете, утратив базу своего совершенствования слабеет и военный сектор народного хозяйства, снижается уровень обороноспособности страны. При этом практически вся наукоемкая продукция, предназначенная для потребительского рынка непродовольственных товаров, производилась на оборонных предприятиях: 100% телевизоров, радиоприемников, видеоманитрофонов, фотокамер, электронно-вычислительной техники; 95% магнитофонов, две трети мотоциклов и мотороллеров, половина холодильников и пылесосов.

Нарастают и застойные явления внутри самого оборонного комплекса. Уже не спасает ни технологический монополизм, ни возможность концентрированного использования выделяемых на оборону ресурсов. Дело в том, что существующий здесь гарантированно-изживенческий тип экономической реализации собственности все менее стимулирует работников и трудовые коллективы к заинтересованной, высокопроизводительной деятельности. В этих условиях вряд ли разумно говорить о том, что наша "оборонка" обеспечит эффективное гражданское производство, если последнее размещать и развивать в ее рамках (как это происходит в настоящее время).

Опыт подсказывает, что современная сложная гражданская продукция не может создаваться на "задворках" отечественного оборонного комплекса, а требует развития специальных и самостоятельных научно-технических подразделений.

Уровень технического оснащения и флота полностью зависит от научно-технического потенциала. На военно-исследовательские нужды в РФ в 80-90-е гг. приходилось три четверти всех бюджетных ассигнований на науку.

Современная военная техника такова, что нет ни одной отрасли естественных наук и их приложений, с которой не были бы связаны разработка и производства ВВТ. В элементной базе современной радио-, радиолокационной, ядерной, инфракрасной и вычислительной техники широко применяются новые полимерные, керамические, оптические, оптоволоконные и сверхчистые полупроводниковые материалы.

Реализация достижений науки и техники в военном деле была особенно интенсивной в 70-80-е года. В последнее время этот процесс существенно замедлился. Причин много: социальная напряженность в стране, резкое сокращение фундаментальных исследований, потеря научных и производственных связей с СНГ и др.

Поэтому основная задача научно-технической политики в оборонном комплексе - сохранение и дальнейшее развитие его интеллектуального

потенциала в условиях общей нехватки средств и максимальное использование в гражданской сфере.

Не все конверсия, что ею называют

Конверсия военного производства в России является закономерным социально-экономическим процессом, объективно обусловленным реализацией новой международной политики, которая нашла свое воплощение в оборонительной военной доктрине.

В основе этой доктрины - разумная достаточность сил и средств для надежной обороны страны. Предполагается полная демилитаризация экономики. Внутренним фактором перепрофилирования мощностей ряда оборонных отраслей промышленности на выпуск гражданской продукции явилось чрезмерное перенапряжение всего народного хозяйства, вызванного милитаризацией экономики и избыточными объемами производства военной продукции. Именно в этом - одна из причин слабого развития тех отраслей и сфер экономики, которые непосредственно определяют жизненный уровень населения.

Конверсионный процесс в России осуществляется в условиях экономического кризиса и начавшейся радикальной экономической реформы. Между перепрофилированием оборонных отраслей и предприятий на выпуск гражданской продукции и радикальными преобразованиями в экономике страны существует непосредственная связь. Конверсия становится важнейшим условием и одновременно фактором перехода к рыночной экономике. Она объективно призвана стать формой технического перевооружения всего народного хозяйства, источником качественного обновления производства, прежде всего ведущих и социально значимых отраслей экономики.

Возникает вопрос: всякий ли перевод военного производства на гражданские рельсы можно считать конверсией? Вопрос носит принципиальный характер, поскольку перевод узкоспециализированных, часто уникальных оборонных производств зачастую просто экономически

невыгодно, поскольку потребует колоссальный объем работ по перепрофилированию. Здесь целесообразно предусматривать лишь частичное, экономически обоснованное использование действующих производственных мощностей на выпуск невоенной продукции: оставшиеся мощности могут быть ликвидированы - вплоть до их утилизации.

Перевод наукоемкого специализированного военного производства на выпуск "ординарной" гражданской продукции также едва ли может считаться конверсией, поскольку в данном случае происходят прямые потери научно-производственных мощностей.

Эффект прежде всего должен достигаться за счет перехода в гражданский сектор высококвалифицированной рабочей силы, производственных мощностей общего назначения, а также различного рода дефицитных и дорогостоящих ресурсов.

Начавшийся в нашей стране с 1989 г. процесс трудно назвать конверсией, поскольку слаба социальная защищенность рабочих и ИТР, ученых и конструкторов, в целом работников оборонных предприятий. Зачастую невысокий уровень выпускаемой мирной продукции при ее высоких ценах свидетельствует об очень низкой эффективности таких преобразований.

Вместе с тем необходимо отметить, что в последние 2-3 года стали ощутимы некоторые реальные результаты конверсии и демилитаризации экономики. За последние 2,5 года введено в действие производственных мощностей на 2,35 трлн. рублей гражданской продукции, в том числе в 1993 г. на 1,25 трлн. рублей. При этом каждый рубль конверсионных кредитов обеспечил прирост мощностей на 1,3-7,4 (в среднем 3,5 - 4,0) рубля гражданской продукции. Наиболее эффективными в 1993 г. оказались кредиты в производство оборудования для АПК и оборудования для легкой промышленности.

В результате уменьшения оборонного заказа и проведения конверсии удельный вес гражданской продукции в общих объемах промышленного

производства, по данным Минэкономики, составил в 1993 г. 78%, в 1994 г. - около 79,4%, а к 1995-1996 гг. прогнозируется в размере 82-84%. Еще более существенна разница в Минатоме, у которого в 1988 г. доля гражданской продукции составляла 73,9%, в 1993 г. - 87,5%, а, по прогнозу, к 1995 г. она увеличится до 91,8%.

Вместе с тем не оправдались надежды решить за счет конверсии многие проблемы экономических реформ в России, стабилизировать социально-экономическое положение, а главное - определить стратегию экономического развития страны на ближайшие годы. Предполагаемый эффект от проведения конверсии военного производства не достигнут, а сам этот процесс протекает крайне медленно.

Объективно это связано с тем, что конверсия военного производства - длительный процесс, требующий время на перестройку организационно-штатных структур и преодоление психологического барьера многих руководящих работников. Велики затраты на изменение технологий и перестройку производства на выпуск гражданской продукции. Опыт зарубежных стран показывает, что эффект от проведения конверсионных мероприятий может проявляться только спустя 2-5 лет, и при условии вложений дополнительных финансовых средств.

Кроме того, конверсия, провозглашенная еще в 1989 г., на большинстве предприятий практически начала осуществляться только с начала 1992 г., и то по инициативе отдельных директоров заводов, когда можно было еще получить льготные кредиты под конверсию. К сожалению, многие руководители предприятий долго занимали выжидательную позицию, надеясь на возвращение оборонных заказов в прежних объемах.

К числу основных причин, того, что конверсия идет болезненно, относятся, во-первых, недостаточность финансирования, во-вторых, несовершенство формы управления, в-третьих, недостаточная эффективность изменения форм собственности в оборонном комплексе.

Кроме того, до сих пор нет общепринятой концепции (не говоря о

теории) осуществления конверсии и развития оборонного комплекса, да и самой четко сформулированной концепции национальной безопасности. Отсутствие утвержденных программ развития систем вооружения и 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 выбором путей и объемов конверсирования.

В России только начинает налаживаться система информации о конверсируемых предприятиях, предлагаемых ими проектах выпуска товаров народного потребления и потенциальных инвесторах в стране и за рубежом. В целом отсутствует внутрироссийский и международный маркетинг.

Какие еще меры необходимы для структурной перестройки оборонной промышленности в целом и для повышения эффективности конверсии в частности?

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) создать после предварительного квалифицированного обследования каждого 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 этого комплекса необходимо перестроить органы управления, обеспечивая при этом протекционистскую политику только по отношению к казенным предприятиям, специализирующимся на создании новой техники, а остальным предприятиям предоставить максимально возможную экономическую самостоятельность, законодательно контролируя сохранение контрольного

пакета акций за российскими юридическими лицами - чтобы не допустить использование приватизации для подрыва потенциала России.

Нужно признать целесообразным перевод управления процессами конверсии из области административной в сферу информационно-методологического обеспечения. На 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 данной области организаций. Координацию 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 области конверсии является упорядочение финансового обеспечения предприятий и направлений реализации конверсионных программ. Речь идет о размерах средств, вкладываемых в конверсию, и о внебюджетных источниках.

Поскольку **бюджетные** источники существенно ограничены, необходимо концентрировать средства на решение жизненно важных проблем: программы производства современных самолетов, оборудования для топливно-энергетического комплекса, современной медицинской техники, а также выпуск и насыщение рынка высококачественными товарами длительного пользования, в том числе производство элементной базы для аналого-цифровых телевизоров пятого и шестого поколений, аудио- и видеоаппаратуры с цифровой обработкой сигнала, систем связи и телекоммуникаций.

В 1993-1994 гг. **внебюджетные** источники финансирования конверсии составили лишь 17,5%, в 1995 г. предполагается увеличить эту долю до 20%. Это, безусловно, мало, хотя и здесь успехи различны: в гражданском

авиастроении они составили около четверти, в электронике - около половины, а в атомной промышленности - всего лишь 2%. Необходимы также решения о механизме финансирования, включая банковский, который зачастую "пробуксовывает".

Процесс конверсии во многом зависит и от структурной перестройки управления самим предприятием. Известно, например, что в современных условиях идет процесс развития гражданского сектора производства внутри оборонного. Существует такая форма соединения и эффективного функционирования обоих секторов народного хозяйства, как диверсификация, позволяющая в известной степени осуществлять их интеграцию и технологический обмен. Однако увеличение доли мирного производства в общем обороте военного предприятия вовсе не должно сопровождаться сокращением выпуска военной продукции. В этом случае диверсификацию правомерно рассматривать как профилактическое средство от неизбежных в ходе конверсии потерь и больших затрат. В научно-исследовательских и опытно-конструкторских организациях диверсификация неизбежно приводит к глубоким качественным (прежде всего организационным) изменениям.

Сегодня важно сконцентрировать внимание не столько на самом перепрофилировании специализированных оборонных отраслей промышленности, сколько на создании благоприятных условий для решения этой задачи. Из государства, где в течение длительного времени предпочтение отдавалось оборонному сектору экономики, нам необходимо превратиться в страну с приоритетом гражданского производства.

Таким образом, применительно к России конверсия военного производства принимает особенную форму народнохозяйственной конверсии милитаризованной экономики страны. Сущность ее состоит, во-первых, в демонополизации оборонного комплекса страны и, во-вторых, в демилитаризации народного хозяйства и формировании его социально ориентированной структуры, когда значительная часть оборонного сектора перепрофилируется на выпуск мирной продукции. Итогом должна стать

суверенная гражданская экономика, а также оптимизированная в своих объемах, обновленная и мобильная отечественная оборонная промышленность.