

УТОЧНЕННЫЕ ЗАМЫСЛЫ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РФ

Виталий ЦЫМБАЛ,

главный научный сотрудник лаборатории военной экономики научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара; главный научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук. Окончил Киевское высшее инженерно-авиационное военное училище, адъюнктуру ЦНИИ ВВС. Тел.: +7 (962) 994-97-50, e-mail: csymbal@ier.ru

Вскоре после своей инаугурации президент В. Путин подписал ряд указов, конкретизирующих задачи и пути совершенствования социально-экономического развития страны по всем аспектам, включая также и замыслы дальнейшего военного строительства. Адресованы указы, естественно, чиновникам и органам государственной власти. Недавно В. Путин напомнил членам правительства о необходимости выполнения этих указов. Но и гражданское общество не может оставаться при этом в стороне. Поэтому необходим независимый вневедомственный анализ этих замыслов и хода их осуществления.

Ключевые слова: военное строительство в РФ, указы президента РФ о военном строительстве, структура «силового» блока правительства РФ.

Радикальных изменений структура органов государственной власти в РФ после инаугурации В. Путина не претерпела. Она сохранила характерную для РФ специфику – «раздвоенность». Как и прежде, руководство деятельностью части федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) осуществляет Президент РФ, а другой части – правительство РФ.

В составе федеральных служб (ФС), относящихся к ведению Президента РФ, находятся ФС по военно-техническому сотрудничеству, ФС по техническому и экспортному контролю (обе в составе Минобороны РФ), ФС исполнения наказаний и ФС судебных приставов (обе в составе Минюста РФ), а также самостоятельные службы: фельдъегерская, внешней разведки, безопасности, охраны, по контролю за оборотом наркотиков и по финансовому мониторингу. Отнесение последней в группу «силовых» – новшество, которое свидетельствует об особом внимании Президента к проблемам финансового контроля.

В составе федеральных агентств (ФА), руководство которыми осуществляется Президентом РФ, отметим ФА по поставкам вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) и материальных средств, ФА специального строительства (оба подведомственны Минобороны РФ). Кроме них на правах ФА к «силовым» отнесены Главное управление специаль-

ных программ (ГУСП) и Управление делами Президента РФ.

Однако при анализе планов и замыслов, касающихся военного строительства, приходится говорить не только о «силовой», президентской, но и о второй ветви исполнительной власти – хотя бы потому, что разделение не означает фактической социально-экономической изоляции «силового» блока от народно-хозяйственного, поскольку ресурсы (людские, материальные, технологические, финансовые и иные) у них общие и события, происходящие в них, влияют на положение страны в целом.

Такая специфика нашей власти во многом обусловлена предысторией. Прежде всего, она определяется тем, что сохраняются организационно обособленные от остального народного хозяйства структуры – в частности, оборонно-промышленный комплекс (ОПК), ракетно-космический (ФА «Роскосмос») и атомный (Государственная корпорация «Росатом») комплексы. Важной составляющей их ответственности является оснащение ВС РФ. Значительную часть управленческих функций правительства РФ берет на себя Военно-промышленная комиссия (ВПК). Опыт многократных преобразований системы государственного управления нашим ОПК оказался негативным. Заметим, что с точки зрения национальной безопасности также важны и другие ФОИВ,

управление которыми является прерогативой правительства. Это ФС по государственному оборонному заказу (ГОЗ), которая существует помимо Государственной программы вооружения (ГПВ), а также ФС государственной статистики, хотя в отличие от многих цивилизованных государств военная статистика в РФ фактически отсутствует. Причастны к проблемам безопасности и многие другие ФС и ФА, формально не отнесенные к «силовым».

Естественен вопрос об ответственности кого-либо за качество взаимодействия двух частей нашей исполнительной власти. Соответствующие функции переданы вице-премьеру Д. Рогозину, которому согласно указам Президента и решениям правительства РФ поручено «координировать работу ФОИВ» и даже «давать им поручения» по вопросам:

- обеспечения национальной обороны, мобилизационной подготовки РФ и управления государственным материальным резервом;
- государственной политики в области развития ОПК;
- выполнения ГПВ, ГОЗ и программ развития оборонной, атомной и ракетно-космической промышленности;
- осуществления атомного надзора;
- экспортного контроля в отношении товаров, информации, работ, услуг и результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств доставки оружия массового пора-

жения, иных видов вооружения и военной техники;

- реализации согласованной военно-технической политики в рамках ОДКБ;
- государственной политики в области международного военно-технического сотрудничества;
- государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- развития научно-исследовательской деятельности в целях обеспечения стратегического военно-технического и оборонного планирования;
- обустройства государственной границы РФ;
- выработки предложений по созданию системы подготовки молодежи к службе в ВС РФ.

Заметим, что функция координации относится к категории административного ресурса. Передачи прав Д. Рогозину на распоряжение финансовыми ресурсами не было, что, естественно, ограничивает управленческие возможности его и ВПК.

В указах Президента по проблемам военного строительства отсутствует детализация указаний для отдельных ФОИВ — здесь имеются только формулировки поручений правительству РФ, хотя последнему «силовой» блок не подведомственен. В приводимых здесь таблицах некоторые из поручений Президента по пунктам сопровождаются нашими комментариями.

Пункты Указа № 603 от 07.05.2012 «О реализации планов (программ) строительства и развития ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов и модернизации ОПК»

Правительству... обеспечить:

По пунктам	Комментарии
П. 1-а. Оснащение ВС РФ и других войск современными образцами ВВСТ, доведя к 2020 году их долю до 70%	Столь высокая доля оснащения превышает показатели большинства современных армий. Она пагубна для народного хозяйства и приведет впоследствии к обвалу выпуска ВВСТ в ОПК
П. 1-б. Приоритетное развитие главным образом традиционных средств ВВСТ (перечислены традиционные средства)	Не названы активно развиваемые за рубежом новые средства: неядерного сдерживания; ведения операций в киберпространстве и др.
П. 1-в. Развитие ВМФ прежде всего для Арктической зоны и Дальнего Востока	Обеспечение защиты интересов РФ в Арктике более всего средствами ВМФ не доказано, поскольку размещение дальнобойных средств на суше может оказаться менее затратным и более эффективным
П. 1-г. Реализацию ряда организационно-управленческих мероприятий ... в интересах формирования ГПВ и ГОЗ	В плановых мероприятиях нуждаются не только ГПВ и ГОЗ, но особенно продукция двойного назначения, за что отвечает ВПК
П. 1-д. Подготовку в 2012 году ряда предложений организационного характера (перечисляются)	Особенно ценными представляются предложения по созданию единой информационной базы двойного назначения и систем подготовки кадров

Поручения Президента РФ по развитию военного строительства

Поручения Президента РФ по разрешению проблем военной службы

Пункты Указа № 604 от 07.05.2012 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в РФ»	
<i>Правительству... обеспечить:</i>	
По пунктам	Комментарии
П. 1-а. Предоставление в 2013 году в полном объеме в соответствии с законодательством РФ жилых помещений военнослужащим ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов. П. 1-б. Формирование к 2014 году фонда служебного жилья	Эти требования отражают признание срыва ранее данных В. Путиным обещаний решить жилищные проблемы военнослужащих, а самое главное, «размывают» ответственность за их решение, поскольку и «Спецстрой», и Департамент жилищного обеспечения находятся в ведении «силовых» ФОИВ, а не правительства
П. 1-в. Установление денежного довольствия (ДД) военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики	Следовало бы конкретизировать представление об уровне минимального ДД контрактника в привязке к средней заработной плате по стране (она четко регистрируется Росстатом), а не к невнятной формулировке, содержащейся в указе, поскольку военная организация государства должна быть конкурентоспособной на открытом рынке труда
П. 1-г. Ежегодное увеличение пенсий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2% сверх уровня инфляции	Это требование повторяет ранее принятые нормы, но не обеспечивает поддержания достойной военной пенсии на нижних ярусах войсковой иерархии, т.е. у бывших солдат-контрактников
П. 1-д. Ежегодное, в течение 5 лет, увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек	Формулировка нуждается в уточнении, поскольку по контракту служат и офицеры, а значит, увеличение их численности может создать видимость решения проблем отказа от призыва и перехода к добровольному способу комплектования регулярных войск. Да и контрактников должно быть больше
<i>Правительству обеспечить в 2012 году:</i>	
П. 2-а. Инвентаризацию недвижимости ВС и последующую передачу объектов социального и коммунально-бытового назначения (с финансовыми показателями на их текущее содержание) в собственность субъектов РФ	Исключительно важное, но экономически не до конца обоснованное мероприятие
П. 2-б. Внесение в законодательство РФ изменений, направленных на повышение престижа и привлекательности военной службы по призыву, в частности: – предоставление дополнительных льгот при поступлении в вузы после службы; – предоставление грантов выпускникам вузов после их службы по призыву на обучение в российских и зарубежных бизнес-школах; – предоставление преференций при поступлении	Содержащееся в этом пункте перечисление приоритетных мер заслуживает поддержки, однако и противоречит принципу добровольной службы в мирное время. Кроме того, при реализации указа следует учесть, что в условиях инновационной экономики льготное обучение бывших военнослужащих следует предусматривать не только в бизнес-школах, и даже не столько в них, сколько в учебных заведениях, готовящих работников для высокотехнологичных производств
П. 2-в. Создание национального резерва ВС РФ	Это мероприятие противоречит принципам подготовки резерва за счет обязательной службы по призыву; требует нерационального расходования средств, которых якобы не хватает для перехода к добровольной службе
П. 2-г. Организацию работы по военно-патриотическому воспитанию учащихся общеобразовательных учреждений и их физическому развитию	Заметим, что и патриотическое воспитание, и физическое развитие молодежи важны не только применительно к военному делу – важны они и для гражданского, народного хозяйства
П. 2-д. Развитие военно-прикладных видов спорта среди граждан призывного возраста, овладение ими навыками работы с транспортной техникой и знаниями по современным военно-учетным специальностям	Аналогично предыдущим комментариям, здесь важно обеспечить получение знаний и навыков двойного (военного и гражданского) назначения, а также овладение современными информационными и компьютерными технологиями

В целом рассматриваемые указы направленные на окончательное решение давно обещанных всеми президентами РФ, начиная с 1992 г., важнейших проблем совершенствования обороноспособности страны и достойного обеспечения военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы, всеми видами довольствия.

Хотя гарантий их исполнения, как показывает практика, указы не содержат. В принципе,

их может постигнуть судьба указов и постановлений, принимавшихся по проблемам военной службы при Б. Ельцине, а затем в первые два срока президентства В. Путина и при Д. Медведеве. Многие мероприятия военной реформы, напомним, были провалены неэффективными менеджерами в ФОИВ при их «сотрудничестве» с коррупционерами в условиях бесконтрольности со стороны независимых общественных организаций.

Особо отметим значимость задуманного ежегодного увеличения численности лиц рядового и младшего командного состава в ВС РФ, проходящих службу по контракту, на 50 тыс. человек в течение пяти лет. Опыт провала ФЦП по переходу на добровольный принцип комплектования ВС РФ в 2003–2007 гг. свидетельствует, что для успеха нового замысла следовало бы возложить персональную ответственность за его реализацию на полномочное должностное лицо, обеспечить открытость комплектования и реальный общественный контроль за его осуществлением. В противном случае, учитывая решающее влияние на В. Путина чиновников (в погонах и без них), это будет похоже на манипулирование его мнением. Ведь подписал же он 15 июля 2008 г., будучи председателем правительства РФ, Концепцию новой ФЦП, содержащую такое суждение: «...переход к военной службе по призыву сроком на 1 год означает, что личный состав после обучения в школах младших специалистов и приобретения необходимых практических навыков эксплуатации военной техники нового поколения в воинских частях будет увольняться в связи с истечением установленных законодательством сроков службы по призыву, то есть постоянно будет осуществляться обучение личного состава, а полностью обученных младших специалистов не будет». И сделал из этого вывод, что «переход к комплектованию по контракту является единственным реальным выходом из сложившейся ситуации».

Но через некоторое время, в утвержденной ФЦП, приведенных слов уже не было. И сейчас, в новом указе, проявлена забота не об отмене призыва в регулярные войска, а о повышении привлекательности службы по призыву.

Возвращаясь к «раздвоенности» нашей системы государственного управления, отметим некоторые аспекты ответственности за военное строительство и организацию военной службы в ВС РФ, возложенные на правительство РФ. В частности, на следующие:

Первое. Поскольку разработку ГПВ возглавляют Минобороны РФ, его органы и институты, а разработку ГОЗ — органы, подведомственные правительству (ВПК и ОПК), и их институты, то не исключены противоречия между ними. Эта проблема тормозит соответствующую деятельность не первый год.

Второе. Комплектованием ВС по призыву занимается Главное организационно-мобилизационное управление (ГОМУ) Генштаба; комплектованием по контракту, как было заявлено, — Главное управление кадров Минобороны РФ, которое подчиняется Президенту РФ, а ответственность за новшества в военной службе возложена на правительство.

Для общества представляется весьма сомнительным содержащееся в указе № 604 положение о том, что нам надо уже сейчас заняться созданием национального резерва ВС, других войск. Может получиться так, что Россия — единственная из стран «большой восьмерки», сохраняющая призыв в армию, — не только проигнорирует это важнейшее достижение цивилизованных государств, но и опрометчиво позаимствует у них концепцию создания и содержания узаконенного резерва, эффективного при отказе от призыва. В результате не будет обеспечена высокая боеспособность наших ВС, а кроме того, сохранится недовольство граждан. Нерациональным будет и расходование бюджетных средств, которых на переход к полностью добровольной, профессиональной армии якобы не хватает.

Не прояснили указы и вопроса о возможности сокращения военных расходов. Действительно, например, номенклатура образцов ВВСТ, которые могут считаться современными, в указах не конкретизирована, а требование довести их долю до 70% можно трактовать просто как указание на верхний предел обновления. Остальные положения указа № 603 вообще не имеют четкого количественного выражения.

Что касается указа № 604, то в целях действительно экономного расходования бюджетных средств следовало бы направить их излишки, если таковые появятся, на ускорение перехода ВС РФ и других войск к исключительно добровольному комплектованию всех частей постоянной готовности — эффективных при меньшей, чем сейчас, общей численности. Призыв же, если и сохранять, то только для подготовки к службе по контракту и к пребыванию в составе военно-обученного резерва.

Возможно, в РФ есть секретные документы, которые содержат ответы на вопросы общества и независимых экспертов. Но, судя по тому, как корректируются сейчас планы, которые были представлены в 2008 г. начальником

Генштаба Н. Макаровым при описании им перехода ВС РФ к «новому облику», представление этого облика не было четким — его пришлось существенно «править на ходу».

Основания для беспокойства есть и у общества, и у президента. Характерным в этом смысле является высказывание В. Путина на совещании по проекту ФБ на 2013–2015 гг.¹: «Что бы хотел сказать по этим указам. Мы много раз уже говорили, и я с самого начала предупреждал, что эти указы не сами по себе должны жить. Они должны быть реализованы в практической деятельности кабинета министров — Правительства Российской Федерации. И многократно почти с каждым из присутствующих, да и отсутствующих здесь коллег об этом говорил. Ведь граждане, те, кто — а таких большинство в нашей стране — внимательно следят за внутривластной ситуацией, за тем, что и как руководство страны собирается делать, ждут от нас реализации тех задач, которые в этих указах изложены. Не может быть так, что указы и цели, которые в них изложены, носят капитальный характер, фундаментальный, они сами по себе, а деятельность испол-

нительной власти — сама по себе. Так быть не может — и так не будет, хочу сразу об этом сказать».

Вместе с тем граждане наблюдают не только за некачественным выполнением намеченных планов. Продолжается борьба между чиновниками за реальные полномочия, за влияние на использование бюджетных средств. В самое последнее время министр обороны перераспределил функции своих заместителей²: от его первого заместителя А. Сухорукова (который хотя и является танкистом по образованию, но более известен как подполковник ФСБ, контролировавший выполнение ГОЗ) это направление деятельности ушло к другому заместителю министра — Д. Чушкину (который тоже известен не как специалист по ВВСТ, а, судя по доступной информации, более компетентен в информационных и финансовых вопросах). Почему настоящие «вооруженцы» остаются в стороне от реального влияния на развитие ВВСТ и как произошедшее перераспределение управленческих функций поможет нужному перевооружению ВС — эти вопросы остаются пока без ответа. ■

¹ Kremlin.ru/news/6493.

² Коммерсантъ. 13.10.2012. № 193.