
НЕОБХОДИМАЯ КОРРЕКТИРОВКА ПЛАНОВ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

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

Конец первого полугодия 2013 г. вопреки ожиданиям многих чиновников российского правительства и администрации Президента РФ ознаменовался срывом замыслов военного строительства. При этом, как оказалось, дело заключалось не только в экономических факторах, лежащих вне сферы ответственности военной организации РФ. На первый план вышли другие причины — проявление системных ошибок государственного планирования и управления именно военным строительством.

Ключевые слова: оборонно-промышленный комплекс, Государственная программа вооружения на период 2011–2020 гг., ошибки при планировании военных расходов.

В годовщину подписания ряда указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., в том числе тех, которые были направлены на осуществление планов и программ военного строительства в РФ и планов модернизации оборонно-промышленного комплекса (ОПК), Президент поставил перед правительством вопрос о степени реализации его указов. За их выполнением был обещан жесткий контроль и строгий спрос, причем адресный, персонифицированный.

В поле зрения Президента оказались не только общие слова об ожидаемых успехах, но и конкретные военно-экономические параметры. Напомним, в частности, что на церемонии представления офицеров на высшие должности и для присвоения высших воинских званий В. Путин в очередной раз озвучил¹ ошибочные представления об «оптимальной структуре военных расходов», которая должна быть достигнута в скором будущем: «На содержание Вооруженных сил должно идти не более 30 процентов средств, а на их оснащение и развитие — около 70». Далее Президент заявил, что эта задача «непростая, но она должна быть решена».

Заметим, что разделение расходов на содержание ВС РФ и на их оснащение и развитие в явном виде в федеральном бюджете отсутст-

вует. Хотя стандарт отчетности о военных расходах государств, принятый ООН, предусматривает такое их разделение. И Россия ежегодно, отчитываясь перед ООН, следует этому стандарту. К сожалению, для «внутреннего» применения указанная классификация военных расходов в РФ не используется.

Из этого следует конкретное предложение, реализация которого должна предшествовать оптимизации военных расходов. Комплект документов о бюджете РФ следует дополнить обязательным приложением, в котором должно быть точно указано, какие разделы, подразделы и целевые статьи расходов относятся к категории «содержание», а какие — к категории «оснащение и развитие» военных расходов. Это позволит, не меняя привычную для финансистов бюджетную классификацию расходов, иметь представление о соотношении между этими группами расходов, отслеживать их динамику на предстоящие годы и степень соответствия указаниям Президента. Очень важно, что реализация такого предложения не требует изменений в нормативно-правовой базе бюджетного процесса.

Одновременно следовало бы запросить от Министерства обороны и ВПК материалы, подтверждающие действительную оптималь-

¹ Красная звезда. 29 декабря 2012 г.

ность тех или иных значений структуры и параметров военных расходов, а также содержание их сопоставление с аналогичными характеристиками в современных государствах, в частности в странах G8 и G20.

Такой запрос целесообразен, поскольку предварительный анализ диапазона возможных значений указанного соотношения военных расходов (на содержание/на развитие) показывает, что произошедшее здесь в недавнем прошлом «обоснование» со ссылкой на зарубежный опыт не было корректным. К сожалению, вместо достоверных данных была использована дезинформация. Умышленная или нет — не столь важно. Одним из первых представил соответствующие данные осенью 2005 г. начальник Генштаба Ю. Балуевский: «Весь мир развивается по схеме: около 60 процентов идет на приобретение вооружения, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, и где-то процентов 30–40 на денежное довольствие и вопросы, связанные с материальным обеспечением и боевой подготовкой войск»². Затем это положение повторил, будучи министром обороны, С. Иванов. За ним другие должностные лица, включая В. Путина, выражали сожаление о том, что средства в основном тратятся «на проедание», а надо бы их основную часть направлять «на развитие».

Однако в действительности «весь мир» развивается иначе. Из материалов ООН следует, что в 2004 г. (т.е. накануне выступления Ю. Балуевского) расходы на оснащение и развитие вооруженных сил составили, например, в США 36.2%, в Великобритании — 30.4%, во Франции — 36.2% от общих военных расходов страны³. На этом фоне доля российских расходов на оснащение и развитие, которая в 2004 г. равнялась 29.7%, была лишь несколько ниже значений, характерных для высокоразвитых государств.

Повышение доли расходов на оснащение и развитие ВС РФ было необходимым, но, конечно же, не до уровня, превышающего 60–70%.

В настоящее время разногласия о рациональном соотношении расходов на содержание/развитие еще больше обострились. Многие государства в условиях экономического кризиса пошли на сокращение выпуска вооружений. Россия же идет здесь и, главное, собирается идти дальше «в противофазе».

Последние опубликованные ООН сведения о военных расходах государств⁴ относятся к 2011 г. Согласно этим данным ведущие государства мира тратили на оснащение и развитие своих вооруженных сил следующую долю общих военных расходов: США — 32.4%, Великобритания — 30.1%, ФРГ — 33.1%, Канада — 21.1%. Для Евросоюза, рассматриваемого в целом по совокупности всех государств-членов, этот показатель был равен 22%⁵. Китай и Индия не представили в ООН точные сведения, но, по оценкам экспертов СИПРИ⁶, эти государства тоже тратят на оснащение и развитие своих военных организаций ориентировочно одну треть военных расходов.

Судя по отчету РФ перед ООН, в 2011 г. на оснащение и развитие ВС РФ было потрачено 411 545 из 1241 804 млн. руб., т.е. 33.1%, а на оснащение и развитие всей военной организации государства, включая так называемые другие войска, — 475 521 из 1423 342 млн. руб., или 33.4%. То есть по этому показателю мы достигли в 2011 г. уровня ведущих государств мира. Однако ошибочное суждение ряда наших высших руководителей об отставании в придании приоритета именно «развитию» продолжает сохраняться.

Заметим, что высказывания российских военачальников противоречат не только данным ООН, но и публикациям собственных компетентных специалистов. Так, в журнале, издаваемом Главным разведывательным управлением Генштаба, была опубликована подборка данных о том, какую долю составляли расходы на развитие вооруженных сил в США по годам (см. таблицу).

И в целом из результатов анализа расходов ведущих государств мира следует, что никакие резкие усилия по наращиванию количества

² Российская газета. 1 ноября 2005 г.

³ Доклады ООН о военных расходах государств в 2004 г. № А/59/192, А/60/159.

⁴ Доклады ООН о военных расходах государств в 2011 г. № А/67/128, А/67/128Add.1.

⁵ Pires Maria Leonor. Europe and United States Defence Expenditure in 2010. European Defence Agency. 2012.

⁶ Ежегодник СИПРИ: вооружение, разоружение и международная безопасность / Пер. с англ.; ИМЭМО РАН. — М., 2012.

вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ) за рубежом не предпринимаются. Более того, очевидна тенденция к изменению в распределении военных расходов государств: расходы на развитие идут на спад.

У нас же дезинформация, исходившая от ряда высших должностных лиц РФ, так повлияла на обоснование Государственной программы вооружения (ГПВ) на период 2011–2020 гг., что привела к резкому повышению планируемых расходов на военные НИОКР и закупки вооружений. При этом влияние ОПК, как локомотива всей отечественной экономики, на рост выпуска гражданской продукции пока что ни в чем не просматривается.

Попытки вскрыть ошибочность такого подхода регулярно предпринимались специалистами Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара. О них сообщалось в изданиях Института, докладывалось на различных мероприятиях в присутствии представителей Минобороны РФ. Но поскольку это заблуждение обрело статус указаний Президента, «переломить» его уже никто не решается: некоторые должностные лица, возможно, просто боятся, у других какие-то иные причины. Безусловно одно: желающих «освоить» 20 трлн. руб. в нынешнем десятилетии много. Характерно, что чиновники сами не называют теперь долю в 70% как обоснованную ими, Президент же регулярно повторяет требование довести долю расходов на оснащение и развитие ВС РФ до этого значения.

К чему это приводит в реальной жизни? Несуразность планирования, основанного на лжи, неизбежно обнаруживает себя. И вот, судя по информации РИА «Новости» от 14 июня текущего года, российские военные эксперты начали обсуждать аспекты переноса реализации планов и части расходов по ГПВ

на более поздний срок. Одни обосновывают это сложностью работ по новым образцам военной техники; другие полагают подобное решение ожидаемым, так как военная промышленность не готова к выполнению необходимых работ и ГПВ срывается не в первый раз.

Недавно министр финансов РФ якобы согласовал с Минобороны сокращение расходов по ГПВ в ближайшие годы. Из публикаций в СМИ со ссылками на Государственную Думу⁷ следовало, что речь идет о «переносе» части бюджетных расходов периода 2014–2016 на 2017–2018 гг. В связи с этим в ближайшие годы военные расходы могут быть сокращены по сравнению с ранее намечавшимися: на 70.3 млрд. руб. в 2014 г., на 87 млрд. руб. в 2015 г. и на 95.5 млрд. руб. в 2016 г. Однако величина этих сокращений оспаривается. Заниматься анализом их обоснованности до принятия бюджета бессмысленно. Обратим внимание лишь на то, что во всех этих предложениях общий срок исполнения программы – 2020 г. и общую сумму расходов – около 20 трлн. руб. предполагается не трогать. То есть от своей стратегии сторонники огромных расходов на ГПВ не отказываются.

К чему же это может привести? Даже элементарные расчеты свидетельствуют о том, что такой (с учетом переноса) рост расходов на оснащение ВС в принципе нереализуем. Если учесть, что за первый год реализации ГПВ на потребности ВС РФ и других войск было «освоено» около 500 млрд. руб., то за оставшиеся до конца ГПВ годы расходы должны составить в среднем 2170 млрд. руб. в год. Но таких темпов прироста в экономике не бывает, по крайней мере в мирное время. Иными словами, ГПВ будет сорвана.

Удручает не столько предстоящий срыв ГПВ, сколько поведение управленцев. Конечно

Доля расходов военного бюджета США на развитие вооруженных сил, в %

Бюджетные статьи	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Закупки ВВСТ*	24.5	20.3	19.5	19.1	18.5	17.5
НИОКР	11.8	12.0	11.5	11.1	18.5	17.5
Строительство военных объектов	3.3	4.0	3.2	2.3	1.8	1.5
Жилищное обеспечение	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2
Всего с учетом «прочих»	41.4	36.9	35.2	33.0	31.8	30.7

* – Вооружения, военная и специальная техника.

Источник: Тканова М. Проект военного бюджета США на 2013 финансовый год // Зарубежное военное обозрение. 2012. № 10. С. 15–20.

⁷ Сморгчов П. Бюджет разоружили на 253 миллиарда // Газета.ру. 2 июля 2013 г.

же, правительственные чиновники владеют элементарными приемами арифметики. Более того, многие имеют ученые степени по экономике. Но информировать Президента о том, что его ввели в заблуждение в сфере военно-экономической политики, у них, видимо, не хватает мужества.

Тем временем назревает новый «провал» — в сфере военно-кадровой политики. Не удается призвать нужное количество военнослужащих на «срочную» службу. С трудом выполняется программа добровольного набора на службу по контракту. За стартовую сумму денежного довольствия порядка 20 тыс. руб. в месяц при уровне средней зарплаты (СЗП) по стране примерно 28 тыс. руб. в месяц не удастся найти достаточное количество молодых, здоровых и толковых граждан даже из депрессивных регионов. А разобравшись с условиями службы и размером вознаграждения, многие контрактники уходят, не продлевая контракт⁸.

Объяснение у чиновников-экономистов при этом одно — на повышение денежного довольствия и улучшение условий службы нет денег. Другое дело — на планируемое увеличение к 2018 г. в 2.4 раза заработной платы государственным гражданским служащим, которая и сейчас у них составляет в среднем 72.1 тыс. руб. в месяц⁹.

Хотя, казалось бы, элементарные управленческие решения здесь очевидны:

1) увеличить денежное довольствие контрактников и удерживать его далее на уровне выше СЗП по стране за счет «излишков», предусмотренных сейчас на ГПВ;

2) и впредь поддерживать долю расходов на развитие Вооруженных сил если и выше,

то ненамного, показателей, характерных для большинства развитых государств.

Иными словами, необходимо не просто сокращение, а упорядочение военных расходов — возможно, даже их рост на содержание каждого военнослужащего для укомплектования ВС РФ в минимальной численности.

О возможном согласованном управленческом решении проблем военно-экономической и военно-кадровой политики в правительстве молчат. Выдвигают иные инициативы: призывать девушек, завлекать выпускников вузов вторым высшим бесплатным образованием после годичной службы и т.д. Обоснования этих инициатив отсутствуют.

Есть и еще один немаловажный фактор: не следовало бы «задирать» планку наших расходов на вооружение выше уровня, характерного для большинства цивилизованных государств, чтобы не становиться для них «пугалом». Ведь именно так могут быть восприняты за рубежом слова В. Путина об ожидаемых показателях текущего года, произнесенные им 05.07.2013 на заседании Совета безопасности РФ: «...мы фактически вышли на формулу 50 на 50, то есть бюджетные средства теперь в равных долях выделяются на содержание и на оснащение Вооруженных сил, их перспективное развитие»¹⁰.

Таким образом, управленцы уходят от того, чтобы признать ошибочность своих исходных посылок при планировании военных расходов, обосновать все их статьи и виды, не прибегая к дезинформации, и сделать их понятными всем гражданам. Это позволило бы привлечь на военную службу минимально необходимому количеству «отборных» добровольцев с гарантией их высокого статуса и достойных условий службы. ■

⁸ Букреев Ю. Система разбалансирована полностью // Военно-промышленный курьер. 2013. № 26. 10–16 июля.

⁹ Стеркин Ф. На себя денег не жалко // Ведомости. 2013. 10 июля.

¹⁰ <http://kremlin.ru/news/18529>