

5.5. Военная экономика и военная безопасность России

Развитие военной экономики РФ в 2007 г. определялось главным образом экономическими и политическими факторами, характерными для всей российской экономики, и все еще сохранившейся необходимостью борьбы с бандформированиями. Вместе с тем некоторое влияние на военную экономику оказывали (по крайней мере, концептуально) военно-политические декларации и недружественные намерения НАТО и США, а также потребности военного и военно-технического сотрудничества.

5.5.1. Социально-экономические аспекты военно-кадровой политики

Главными военно-политическими и социально-экономическими событиями 2007 г. в России следует считать три:

- во-первых, начатое преобразование военной организации РФ, что выразилось в назначении действительно гражданского человека министром обороны РФ и последовательных преобразованиях функций и стиля работы этого министерства;
- во-вторых, разработка и принятие федерального бюджета, в том числе военных расходов РФ, на три года;
- в-третьих, завершение федеральной целевой программы (ФЦП) «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей на 2004–2007 годы».

Но если военно-экономические последствия первых двух событий проявятся только в последующие годы, то в отношении второго можно подвести итоги, начав с короткого напоминания о том, как возникла потребность в ФЦП, как она разрабатывалась и выполнялась. Обойтись анализом событий только 2007 г. невозможно.

После разгрома основной группировки боевиков в Чечне и Дагестане в 1999–2000 гг. Совет безопасности РФ 11 августа 2000 г. принял решение о существенном сокращении численности армии (в частности, тех, кто служит в ВС РФ по призыву, – до 400 тыс. человек), а затем 9 ноября поручил Правительству и Генштабу приступить к разработке «программы перехода к комплектованию военной организации государства *исключительно* военнослужащими, проходящими службу по контракту». Программа, по замыслу, должна была появиться к осени 2001 г.

Слово «исключительно» в этом поручении обозначало радикальный путь одновременного решения многих военных и социальных проблем. Но такой путь требовал, естественно, больших расходов. По крайней мере, на начальном этапе. Нужных средств в бюджете 2001 г. не было.

Последствия дефолта 1998 г. действительно не позволяли осуществить переход на исключительно добровольный принцип комплектования быстро и эффективно. Да и сокращать армию в условиях незавершенных военных действий на Северном Кавказе и потенциальных военных угроз было опасно. В августе 2002 г. Советом безопасности были подготовлены, а Президентом РФ утверждены «Основы государственной политики РФ по военному строительству на период до 2010 года». Этим документом предписывалось разработать в 2003 г. специальную ФЦП перехода на новую систему комплектования, начав переход с воинских частей постоянной готовности и несущих боевое дежурство, а призыв сохранить на срок до 1 года с единственным предназначением – для подготовки необходимого мобилизационного ресурса.

Однако в феврале 2003 г. в журнале «Военная мысль» появилась статья начальника ГОМУ Генштаба, в которой установки Президента РФ «уточнялись». Включать воинские части, несущие боевое дежурство, в ФЦП уже не считалось необходимым. И вообще, предстоит, мол, только «планомерное наращивание количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в воинских частях постоянной готовности, а в дальнейшем и в других воинских частях на воинских должностях, определяющих их боеспособность (в первую очередь на должностях младшего командного состава). Остальные воинские должности солдат, матросов, сержантов и старшин предусматривается замещать военнослужащими, проходящими военную службу по призыву». Иными словами, по мнению генерала, служить в регулярных войсках и впредь должны как добровольцы – по контракту, так и те, кого призвут. И отмены призыва в обозримом будущем не будет. Вопрос о том, какие же должности не определяют боеспособность войск, т.е. являются второстепенными, и если они действительно такие, то почему на них должны находиться военнослужащие, оставлен безответным.

Весной 2003 г. Президент уже несколько иначе, чем прежде, выразил видение преобразований в системе комплектования военной организации РФ:

«В соответствии с утвержденными планами мы продолжим формирование в Сухопутных, Воздушно-десантных войсках, в морской пехоте частей постоянной готовности на профессиональной основе. Эта работа должна быть завершена в 2007 г. Кроме того, на профессиональных принципах будет основана служба во внутренних и Пограничных войсках. На простом и понятном языке (это не единственное, но очень важное последствие) это означает следующее: в горячих точках и локальных конфликтах, если Россия, не дай бог, будет сталкиваться с этими вызовами, участвовать должны только подготовленные, профессиональные части. Хочу также отметить, что опережающими темпами на профессиональную основу будет переводиться сержантский состав наших Вооруженных Сил (ВС). С 2008 г. продолжительность службы по призыву должна сократиться до одного года. Первые полгода призывники будут осваивать военные специальности в учебных подразделениях. После этого получают возможность выбора – либо дослужить полгода в линейных частях, либо перейти на контрактную, профессиональную службу. Отслужившие 3 года по контракту должны получить ряд преференций, в том числе гарантированное право на высшее образование за государственный счет».

25 августа 2003 г. Постановлением Правительства РФ программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004–2007 гг. была утверждена. А Министерству обороны, назначенному государственным заказчиком – координатором этой ФЦП, предписывалось в IV квартале 2003 г. представить «проект федерального закона, устанавливающего с 1 января 2008 г. срок службы по призыву один год».

Представители общественности, принимавшие участие в обосновании ФЦП и при этом оспаривавшие попытки выхолостить ее суть, от этапов исполнения были отстранены под предлогом секретности. Контроль над исполнением ФЦП был возложен на Минобороны. Получилось так, что это ведомство само планирует мероприятия, само их выполняет, само себя контролирует.

Результаты анализа постановки целей и задач ФЦП, а главное – ее итогов представлены ниже в табл. 25. В левом столбце таблицы приведены основные положения ФЦП, взятые из основного документа в его последней редакции, а также некоторые вы-

сказывания официальных должностных лиц РФ, уточняющие замысел военной реформы, в правом столбце – оценки, полученные в ИЭПП на основе обнародованных данных.

Таблица 25

Оценка результатов выполнения Федеральной целевой программы

Требования Президента и Правительства РФ, изложенные в ФЦП; официальные заявления должностных лиц РФ	Оценка постановки целей, задач ФЦП и результатов ее выполнения по состоянию на декабрь 2007 г. Комментарии
Цели Программы: - обеспечение перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, и - совершенствование боевой готовности соединений и воинских частей постоянной готовности ВС РФ, воинских частей Пограничных войск и внутренних войск МВД РФ. Эти формулировки целей, приведенные в ФЦП, следует рассматривать с учетом предварительных указаний Президента РФ. В частности, следующих положений: «Одним из безусловных приоритетов является продолжение военной реформы и переход к профессиональной армии при сокращении срока службы по призыву». «Реформа нужна обществу, но прежде всего – и самой армии». «В соответствии с утвержденными планами мы продолжим формирование в Сухопутных, Воздушно-десантных войсках, в морской пехоте частей постоянной готовности на профессиональной основе. Эта работа должна быть завершена в 2007 г. Кроме того, на профессиональных принципах будет основана служба во внутренних и Пограничных войсках». Как развитие части указаний Президента следует рассматривать слова министра обороны РФ. В интервью газете «Красная Звезда» от 17.09.2004 г. С. Иванов сказал следующее: «Частичный перевод Вооруженных Сил на контрактную основу является не политической декларацией и не целью развития Вооруженных Сил России. Это одно из направлений повышения боевой эффективности Вооруженных Сил России»	Сформулированные таким образом цели ФЦП учли потребности только военной организации РФ – вопреки указаниям Верховного главнокомандующего. Общественно значимые цели (сокращение общего количества призываемых граждан, продолжительности и, главное, изменение предназначения военной службы по призыву – только для обучения военной специальности, искоренения коррупции, улучшения условий прохождения службы по призыву и по контракту, включая пресечение неуставных отношений и нарушений прав человека) в ФЦП не были включены. Соответственно не было и устремлений к их достижению. Этим определяются и результаты. Из сформулированных в ФЦП военно-политических целей первая цель не достигнута в полной мере как по отношению к первоначально установленному количеству контрактников, так и даже к скорректированному, существенно уменьшенному их количеству. Вторая цель также достигнута только фрагментарно: в Пограничной службе ФСБ – с перевыполнением (полный отказ от призыва), во внутренних войсках МВД – в значительной степени. Основное невыполнение ФЦП – в частях и соединениях ВС РФ. Успехи ФЦП в ВС РФ более всего относятся к тем воинским частям, которые дислоцированы в СКВО. В Сухопутных войсках 60 соединений и воинских частей общей численностью около 100 тыс. человек полностью переведены на контракт. Дополнительно к ФЦП в ВС РФ на контракт переведены экипажи ПЛ ВМФ. Рассматривая повышение боеспособности личного состава военной организации РФ как ожидавшееся министром обороны достижение главной военной цели, следует отметить, что эта цель, как показали расчеты, достигнута только по отношению к воинским частям постоянной готовности, а в целом для Вооруженных Сил России она не достигнута к концу 2007 г. и может обернуться даже снижением боеспособности после 2008 г.

Основные задачи программы:

- обеспечение перехода к профессиональной армии на основе комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами;

- поэтапный перевод этих соединений и воинских частей на комплектование военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в соответствии с планом-графиком (приложение № 1, секретно);

- соответствующая корректировка системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов;

- совершенствование боевой готовности указанных соединений и воинских частей за счет повышения уровня боевой подготовки и профессионального мастерства военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

В интервью газете «Красная Звезда» 6.11.2004 г., а затем и 17.11.2004 г. начальник Генерального штаба Ю. Балувеский заявил, что к концу 2007 г. «количество контрактников на воинских должностях сержантов и солдат достигнет половины» и в результате этого ВС РФ получат «рациональную систему смешанного комплектования»

Основные мероприятия Программы:

Мероприятия Программы, направленные на **создание условий, обеспечивающих устойчивое функционирование системы комплектования ВС**, других войск, воинских формирований и органов военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, предусматривают:

- научное сопровождение Программы;
 - совершенствование нормативного правового обеспечения прохождения военной службы по контракту военнослужащими, занимающими воинские должности солдат и сержантов, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования;
 - решение организационных вопросов перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования;
 - информационное обеспечение Программы;
- создание устойчивой и централизованной системы комплектования Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов

Сформулированные задачи ФЦП соответствуют ее целям, т.е. практически не связаны с озабоченностью граждан и общества, хотя при обосновании необходимости ФЦП в ее паспорте было сказано, что она «обусловлена военно-политическим, экономическим и социальным значением и масштабностью задач, решаемых Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами».

Относительно плана-графика перевода военной организации на новую систему комплектования следует отметить, что его засекреченность непонятна, поскольку при добровольном привлечении граждан на контракт им вынужденно сообщались наименования и адреса воинских частей и соединений, в том числе через СМИ. Таким образом, весь перечень воинских частей постоянной готовности, места их дислокации и сроки перевода на контракт стали известны гражданам РФ, которых приглашали на службу по контракту.

Во-вторых, в ходе выполнения ФЦП федеральным органам власти, имеющим в своем распоряжении войска, предоставлено право корректировать план-график.

Теперь, в конце 2007 г., министр обороны А. Сердюков сказал в докладе об итогах деятельности министерства в 2007 г., что количество лиц РМКС, проходящих службу по контракту, в их общей численности достигнет 44%. Некоторые военачальники ставят под сомнение и этот уровень укомплектованности. Значит, созданная у нас система комплектования не является рациональной, по определению Балувеского. Об этом же свидетельствуют и наши расчеты показателей боеспособности как регулярных войск, так и сочетания их численности с численностью мобилизационного ресурса

Создать устойчивую систему комплектования не удалось. Об этом свидетельствуют как результаты сбоев при выполнении плана-графика, так и факты принуждения к заключению контрактов, а также коррупции в военкоматах, в связи с чем министр обороны в 2006 г. был вынужден издать соответствующий антикоррупционный приказ. Однако за прошедшие почти 1,5 года заметных перемен к лучшему, судя по материалам прокуратуры, не было.

Относительно научного сопровождения программы можно сказать только то, что расходы на него возросли (при корректировках ФЦП), а вот результатов, если судить по открытым источникам информации, в частности, по военно-теоретическому журналу «Военная мысль», – мало. Если результаты исследований засекречены, то причины этого нуждаются в разъяснении, поскольку речь идет об общественно значимой реформе.

Нормативно-правовое обеспечение ФЦП шло в противоречии с ее целями и поручением Правительства РФ. Законопроект о сокращении срока службы был представлен с задержкой более чем на 2 года и в комплектации с другими законопроектами, что привело к вынужденной необходимости рассматривать их в спешном порядке, без широкого обсуждения экспертным сообществом, в закрытом режиме. Выявился также и ряд пробелов, среди которых, в частности, ущемление прав граждан, отслуживших один-два контрактных срока, на трудовую пенсию, учитывающую их денежное довольствие в период службы. Отмена призыва в Чечне – в отдельно взятом регионе РФ осуществлена без должного подкрепления этого акта законом и может иметь негативные последствия. Юридически в Положении о прохождении военной службы не пресечена возможность направления военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, в «горячие точки».

Информационное обеспечение программы оказалось малоэффективным. Ряд публикаций содержал ложную информацию, что вызвало законные нарекания граждан и правозащитных организаций

Мероприятия Программы, направленные на **обеспечение привлекательности** военной службы по контракту, предусматривают:

- выплату дифференцированной надбавки за особые условия боевой подготовки;
- выплату компенсации за поднаем жилья по установленным законодательством РФ нормам указанным военнослужащим, имеющим семьи;
- доведение до установленных законодательством РФ норм уровня обеспеченности указанных военнослужащих вещевым имуществом;
- обеспечение реализации прав указанных военнослужащих: на медицинское обеспечение, в том числе установление компенсаций на санаторно-курортное лечение;
- на оплату проезда военнослужащих и членов их семей к новому месту службы, в том числе выплата компенсаций на проезд к месту проведения отпуска и обратно;
- стимулирование выполнения боевых задач и задач боевой подготовки в особых (полевых) условиях;
- предоставление права на получение бесплатного высшего или среднего специального образования

Мероприятия, направленные на **решение жилищных проблем** военнослужащих-контрактников:

- изменение условий расквартирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих ... (см. выше); для этого предусматриваются:
- реконструкция (переоборудование) казарм в военные общежития упрощенного типа;
- строительство новых военных общежитий;
- приведение объектов казарменной зоны в соответствие с установленными нормами;
- развитие социальной и инженерной инфраструктуры для обеспечения функционирования существующих и вводимых в эксплуатацию объектов казарменной зоны

Мероприятия Программы, направленные на **совершенствование боевой подготовки и материально-технического обеспечения воинских частей**, предусматривают:

- освобождение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами и сержантами, в воинских частях, переводимых на новый способ комплектования, от исполнения обязанностей, не связанных с боевой (специальной) подготовкой и их должностными обязанностями;
- совершенствование учебно-материальной и технической базы боевой подготовки;
- организацию боевой подготовки в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации;
- обеспечение эксплуатации объектов учебно-материальной и технической базы боевой подготовки и увеличенного количества объектов инфраструктуры;
- обеспечение проведения высших форм боевой подготовки

Надбавка 3300 руб./мес., обоснованная в конце 2003 г., даже на тот период не обеспечивала превышения денежного довольствия контрактника над средней заработной платой в стране, что необходимо для добровольного комплектования. Тем более она оказалась мизерной к концу ФЦП, поскольку не индексировалась, а инфляция за этот период превысила 40%.

Компенсация за поднаем жилья тоже оказалась недостаточной. Размер компенсации за поднаем жилья оказался ниже минимально необходимого уровня в большинстве регионов РФ. Недостатки в обеспечении всех военнослужащих вещевым довольствием вынуждают нового министра обороны приступить к пересмотру и норм, и самой формы.

Обеспечение прав на медицинское обслуживание и оплату проезда сказалось положительно, но они не могут компенсировать низкий уровень денежного довольствия.

К сожалению, выплата «полевых» и «боевых» надбавок не была подкреплена должным контролем, что привело к финансовым нарушениям и судебным разбирательствам.

Право на получение бесплатного высшего или среднего специального образования предоставлено соответствующим законом. Мера полезная.

Однако ее эффективность пока должным образом не проявилась ввиду низкого начального общеобразовательного уровня набираемых контрактников и, главное, ввиду отсутствия у многих из них заинтересованности в его повышении; в перспективе эффективность будет низкой потому, что призывать предполагается в основном выпускников вузов

Относительно строительного комплекса мероприятий следует отметить, что расходы на него непрерывно возрастали за время выполнения ФЦП; есть явные успехи; однако оценка даже Верховного главнокомандующего свидетельствует о том, что результаты строительства не вполне адекватны этим расходам. Наиболее успешно шло обустройство воинских частей и соединений, дислоцированных в СКВО.

В период выполнения ФЦП был разработан закон о накопительно-ипотечной системе (НИС) обеспечения военнослужащих жильем. В нее были включены также и те контрактники РМКС, которые подпишут второй контракт о дальнейшем добровольном прохождении военной службы. Однако этот стимул не только формально выходит за рамки рассматриваемой ФЦП, но и не стал действующим фактором, поскольку новая НИС еще не заработала

Относительно достижения нормативного уровня боевой подготовки и материально-технического обеспечения соединений и воинских частей постоянной готовности следует отметить, что эти мероприятия вообще мало связаны с принципом комплектования. Об этом говорилось еще в период обоснования ФЦП. Иметь воинские части, не занимающиеся боевой подготовкой, нерационально при любой системе комплектования. Эта проблема должна решаться применительно ко всем регулярным войскам. Иначе не ясен смысл их содержания

Мероприятия Программы, направленные на **поддержание технической оснащенности воинских частей**, предусматривают: поддержание соответствующего технического состояния вооружения и военной техники (текущее содержание и ремонт вооружения и военной техники, обусловленные повышенной интенсивностью эксплуатации в процессе боевой подготовки); поддержание объектов инфраструктуры воинских частей на уровне, обеспечивающем совершенствование боевой готовности и проведение боевой подготовки

Мероприятия Программы, направленные на **создание условий, обеспечивающих совершенствование боевой и мобилизационной готовности** ВС, Пограничных и внутренних войск в условиях перехода воинских частей на новый способ комплектования, предусматривают:

- обеспечение закупки и монтажа дополнительных технических средств охраны и сигнализации;
- предварительную подготовку военнослужащих, поступивших на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами и сержантами, в воинские части, переводимые на новый способ комплектования, в учебных центрах и учебных воинских частях;
- поддержание технической оснащенности указанных соединений и воинских частей

Финансирование:

На реализацию Программы предусматриваются средства в размере **98913,31 млн руб. (в ценах 2003 г.)** (так записано в ред. Постановления Правительства РФ от 07.09.2006 г. № 549). Первоначально было 79091,65 млн руб. Капитальные вложения в общем размере затрат составляют в 2004–2007 гг. **44% (43577,52 млн руб.)**. В первой редакции ФЦП было 34 процента (27178,28 млн руб.). Объем и структура бюджетного финансирования мероприятий Программы подлежат ежегодному уточнению в соответствии с реальными возможностями федерального бюджета и с учетом фактического выполнения программных мероприятий

Освобождение военнослужащих от исполнения обязанностей, не связанных с боевой (специальной) подготовкой и их должностными обязанностями, в ряде воинских частей успешно реализуется за счет привлечения, там, где это возможно, сторонних услуг, оказываемых коммерческими организациями по месту дислокации воинских частей. Вместе с тем правозащитниками были вскрыты, а военной прокуратурой подтверждены многочисленные факты противоправного привлечения военнослужащих к выполнению работ, не связанных с их должностными обязанностями, в коммерческих и иных структурах, вне воинской части. Для пресечения такого рода нарушений понадобился специальный приказ министра обороны РФ, который по свидетельству правозащитных организаций РФ еще не дал заметных изменений к лучшему

В Главном командовании Сухопутных войск разработаны программы боевой подготовки для соединений и частей постоянной готовности, укомплектованных военнослужащими контрактной службы; с 2008 учебного года подразделения перешли на годичный цикл обучения.

Выполнение мероприятий ФЦП позволило в короткие сроки привести большинство объектов учебной материально-технической базы в соответствие требованиям руководящих документов и подготовить учебную базу к началу полномасштабного развертывания боевой учебы с годичным циклом боевой подготовки.

Мероприятия, судя по армейским СМИ, выполняются без заметных нарушений, которые могли бы вызвать обеспокоенность общества.

Ряд публикаций в армейских СМИ подтверждает, что указанные мероприятия выполняются.

Заслуживает внимания успешное использование современных средств охраны и сигнализации, а также других средств автоматизации и механизации работ, особенно в Пограничной службе РФ.

Улучшено оснащение ряда учебных центров и качество обучения. Разработан и закуплен ряд тренажеров и технических средств обучения

Несмотря на то что все обоснование ФЦП (а также обоснование последующей корректировки) было выполнено в ценах 2003 г., при фактической реализации ФЦП расходы на нее вначале не индексировались вовсе, а в дальнейшем индексировались с задержками.

Распределение общей суммы средств корректировалось, главным образом на увеличение капитальных расходов.

Из общей суммы увеличения расходов (около 20 млрд руб. в ценах 2003 г.) ни одна копейка не была направлена на увеличение специальной надбавки к денежному довольствию, введенной для повышения привлекательности, что затрудняло добровольное комплектование.

Увеличение расходов на выполнение исследований, судя по многочисленным недостаткам, сказавшимся на результатах ФЦП, не представляется мотивированным и оправданным

В табл. 26 сравниваются ожидавшиеся результаты ФЦП с оценками по предварительным итогам программы.

Сопоставление ожидавшихся и фактических результатов ФЦП

Ожидавшиеся результаты согласно паспорту ФЦП	Оценка предварительных результатов
1) обеспечение условий перехода к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами;	Как свидетельствуют фактические сведения и публичные заявления многих военачальников, условия, необходимые для успешного добровольного комплектования воинских частей по контракту, не были созданы, что и стало главным препятствием на пути к успеху
2) планомерное замещение военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в этих соединениях и воинских частях (в первую очередь в воинских частях, выполняющих задачи и (или) дислоцированных в «горячих точках»).	Замещение меньшего количества должностей за большие денежные средства не свидетельствует об успешности ФЦП. Планомерным его также трудно назвать, поскольку планы корректировались в сторону ослабления требований. Исключением стала Погранслужба ФСБ. Безусловным достижением, важным для граждан РФ, стало то, что военнослужащие РФ (по заверениям военачальников) более не участвуют в боевых действиях, осуществляемых в «горячих точках». Хотя некоторые СМИ свидетельствуют, ссылаясь на военнослужащих, что до конца эта практика еще не изжита. Более того, юридическая возможность этого оставлена. Опережающего перевода сержантов на контракт фактически не было. Оно (для всех воинских частей) выносится сейчас в новую ФЦП
Соображения Президента РФ о приоритетности комплектования, высказанные в его послании 2003 г., определяются иными словами: «Хочу также отметить, что опережающими темпами на профессиональную основу будет переводиться сержантский состав наших Вооруженных Сил»;	
3) создание условий для заключения первых контрактов гражданами, поступающими на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в указанных соединениях и воинских частях;	Формальные условия созданы, однако привлекательными они не стали. Это сказалось на том, что к концу ФЦП проблемным стало не только заключение первого контракта, но и его продление (заключение второго контракта)
4) увеличение численности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на этих должностях, с 22,1 тыс. человек до 138,722 тыс. человек; в первоначальной редакции было – до 147,578 тыс. человек;	Увеличение численности скорректировано в меньшую сторону, заметим, без сокращения, а даже с увеличением расходов на ФЦП. Вместе с тем контрактники, проходящие службу в тех воинских частях, которые не попали в категорию постоянной готовности, не получили даже той скудной надбавки к денежному довольствию, которую ввели для частей постоянной готовности. В результате этого рост контрактников в частях постоянной готовности сопровождался оттоком контрактников из других воинских частей, а значит, количество граждан, которых будут призывать после 2007 г., сократилось в меньшей степени (почти на 20 тыс. чел.), чем ожидалось при обосновании ФЦП
5) снижение сложившейся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих точках»;	В силу отмеченных выше обстоятельств, ожидавшегося существенного снижения былой неудовлетворенности в обществе не будет. Зато проявится новая неудовлетворенность, обусловленная отменой отсрочек от призыва, прежде всего молодых отцов и выпускников вузов. Она будет нарастать в связи с уже начавшимся ростом размеров взяток и других «услуг» по противоправному уклонению от военной службы. Добавилась неудовлетворенность офицерского состава, не проходящего службу в частях постоянной готовности, вследствие более низкого уровня денежного довольствия
6) создание предпосылок для сокращения с 2008 г. срока военной службы по призыву до одного года	В итоге такого выполнения ФЦП предпосылки, на которые был расчет разработчиков ФЦП, «сработают» слабо, а рост неудовлетворенности отменой отсрочек может вызвать обратный эффект – предложений о возврате к двухгодичному сроку службы, причем без восстановления отсрочек

Более детальный количественный анализ результатов ФЦП может быть сделан с помощью *табл. 27*, содержащей целевые индикаторы и показатели эффективности ФЦП. Она была добавлена к первоначальному тексту ФЦП Постановлением Правительства РФ от 07.09.2006 г. № 549 в связи с переходом к принципам бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Таблица 27

Целевые индикаторы и показатели эффективности программы

Наименование индикатора	ФОИВ	2004–2007 гг., всего	В том числе				Комментарии по итогам ФЦП
			2004	2005	2006	2007	
1. Количество военнослужащих, проходящих службу по контракту в войсковых частях, переводимых на новый способ комплектования, чел.	МО	125359	18215	40842	24405	41897	В интересах общества, минимизации призыва и экономических издержек семей, а также гражданской экономики страны данный индикатор следовало бы дополнить указанием общих количеств военнослужащих, проходящих службу по контракту и по призыву
	МВД	9729	3880	3881	992	976	
	ФСБ	3634	–	–	990	2644	
	Итого	138722	22095	44723	26387	45517	
2. Количество мест для размещения военнослужащих, проходящих службу по контракту, в общежитиях с жилыми ячейками и упрощенного типа	МО	115636	22004	27267	26390	45517	С точки зрения граждан и общества не менее важно знать количество военнослужащих, особенно семейных, не обеспеченных жильем, способы и темпы решения их жилищных проблем
	МВД	9764	2048	2582	3871	1263	
	ФСБ	1180	–	–	660	520	
	Итого	126580	24052	29849	30921	41758	
3. Количество мест для обучения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту	МО	25478	502	2562	4377	18037	В интересах общества представляется не менее важным знать, что все военнослужащие (по контракту и по призыву) в воинских частях по месту службы действительно обеспечены условиями для занятия боевой подготовкой и выполнения своих обязанностей с соблюдением всех условий безопасности службы
	МВД	860	–	–	763	97	
	ФСБ	571	–	–	200	371	
	Итого	26909	502	2562	5340	18505	

Из таблицы следует, что как таковых показателей эффективности в ней нет. Хотя методы оценки боеспособности войск – как показателя военной эффективности ФЦП – существуют¹⁰³.

Если воспользоваться этими методами, то оказывается, что одновременно с ростом боеспособности воинских частей постоянной готовности происходит ее снижение во всех остальных воинских частях, поскольку они уже пополнились гражданами, призванными не на 2, а на 1,5 года, а с 2008 г. будут пополняться призванными на 1 год. Боеспособность этой части регулярных войск снизится вследствие слабой обученности

¹⁰³ Цымбал В., Кардашевский Н. Многоуровневый анализ проблем призыва на военную службу в России // Вопросы экономики. 2006. № 1. С.70–85.

военнослужащих и отсутствия стимулов к эффективной службе, к освоению современного оружия, бережному отношению к нему. И в целом боеспособность РМКС в военной организации РФ, как показали расчеты¹⁰⁴, снизится.

Таким образом, выполнение ФЦП оказалось извращенным не только по сравнению с потребностями общества и граждан, но и с военно-политическими установками Президента. Занижение (по сравнению с замыслом) количества контрактников при сохранении общей численности должностей РМКС ведет к росту количества призываемых, одновременно произведенная отмена отсрочек увеличит количество граждан, желающих «откупиться» и имеющих такую возможность, поскольку призываться уже будут главным образом выпускники вузов, получившие специальность, востребованную на рынке труда. В безусловном выигрыше от такого окончания ФЦП окажутся только коррупционеры.

Что касается других аспектов военно-кадровой политики, то в истекшем году принято несколько актов, направленных на реальное улучшение ситуации. Указом Президента РФ от 10.11.2007 г. № 1495 утверждены и вводятся в действие новые общевоинские уставы ВС РФ: дисциплинарный; внутренней службы; гарнизонной и караульной службы. Приняты решения: об ускорении повышения в 2008 г. денежного довольствия военнослужащих; о возвращении военным пенсионерам задолженностей, которые тянулись с 1995 г.; об отмене призыва выпускников вузов, имеющих военные кафедры, на офицерские должности. Есть явные успехи в обеспечении жильем как тех военнослужащих, которые ранее получили право на получение жилья в собственность, так и тех, которые нуждаются в служебном жилье.

Однако по отношению к военнослужащим РМКС намеченное повышение их окладов не поднимет размер их денежного довольствия выше средней зарплаты по стране, а значит, не обеспечит привлекательность военной службы по контракту. Новые дополнительные выплаты, введенные приказом министра обороны от 1.11.2007 г. № 450, повысят денежное довольствие не тех военнослужащих, которые в этом более всего нуждаются, а тех, которые служат в центральном аппарате Минобороны.

5.5.2. Техническое оснащение и обеспечение функционирования военной организации РФ

Военно-техническая политика была выражена в засекреченной Государственной программе вооружения (ГПВ) на период до 2015 г.

На основании открытых материалов 2007 г. можно утверждать лишь то, что выполнение программы натывается на общеизвестные принципы: чем выше степень монополизации (а именно этим чревата вертикальная интеграция), чем слабее конкуренция, тем более затратным оказывается производство. Примеров этому в системе заказов вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) и в работе предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК) много. Приведем некоторые. За последние три года стоимость стратегической баллистической ракеты (БР) «Тополь-М» возросла более чем вдвое. Это существенно превышает общий уровень инфляции. Следовательно, увеличение расходов на закупку БР не увеличит объемы закупок. 7 ракетных комплексов в

¹⁰⁴ Воробьев Э., Цымбал В. Система комплектования военной организации государства // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 3. С. 85–93.

год так и останутся реальным темпом обновления наступательных стратегических средств наземного базирования, что не соответствует существующим договоренностям с США об уровнях стратегических вооружений. Передача заказа на разработку БР морского базирования «Булава» в руки традиционного разработчика БР наземного базирования вместо декларировавшейся экономии средств (за счет унификации) привела не только к их перерасходу, но и к срыву сроков принятия на вооружение новых морских ракетноносцев.

Второй военно-экономический тезис, многократно озвученный в программах модернизации ОПК, – о том, что ОПК является «локомотивом», который вывезет родственные сектора гражданского машиностроения на мировой уровень высоких технологий, тоже не является безусловно правильным. Он опять-таки нуждается в соблюдении условий конкуренции, в независимом гражданском контроле и в научном обосновании.

В завершение этого подраздела отметим, что проблемы развития военного производства «наткнулись» на издержки военно-кадровой политики, о которых говорилось в предыдущем подразделе. На специальном заседании, которое проходило под председательством первого вице-премьера Д. Медведева, мрачную картину отечественной оборонки охарактеризовал глава госкорпорации «Ростехнологии» С. Чемезов. По его словам, рост продаж российского оружия на внешнем рынке (по итогам 2007 г. – 8 млрд долл.) и гособоронзаказа выявил одну из острейших проблем – отсутствие рабочих кадров. Средний возраст рабочих составляет сегодня 45 лет, а по персоналу с высокой квалификацией – 53 года. Имея огромные средства, предприятия не в состоянии в срок и качественно выполнить поставленные перед ними задачи. Например, Северодвинское машиностроительное предприятие не смогло выполнить заказ Индии по переоборудованию авианосца «Адмирал Горшков». Заводу банально не хватило сварщиков.

Чтобы исправить ситуацию, предложено возродить систему ПТУ и техникумов под эгидой государства, а также стимулировать студентов технических вузов, с тем чтобы после получения диплома они хотели пойти на предприятия ВПК. Привлекательность можно обеспечить, к примеру, предоставлением служебного жилья. Но есть и другие предложения: либо восстановить отсрочку для работников ОПК, либо приравнять работу на этих предприятиях к альтернативной гражданской службе (АГС). Госдума нового созыва рассмотрит законопроект на этот счет уже весной 2008 г.¹⁰⁵

5.5.3. Военные расходы федерального бюджета

Федеральным бюджетом на 2007 г.¹⁰⁶ по разделу 02 «Национальная оборона» предусматривалось израсходовать 822 млрд 36 млн руб., что должно было составить 2,63% ВВП, или 15,1% расходов федерального бюджета. Хотя майская корректировка федерального бюджета¹⁰⁷ в явном виде вроде бы не коснулась военных расходов, однако в отчетах Федерального казначейства¹⁰⁸ уже с февраля утверждалось, что законом по

¹⁰⁵ Литовкин Д. Опять тебе броню дает родной завод «Компрессор»! Квалифицированных рабочих будут освобождать от армии // Известия. 2007. 12 июля.

¹⁰⁶ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» № 238-ФЗ.

¹⁰⁷ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 15.05.2007 г. № 74-ФЗ.

¹⁰⁸ Отчетность об исполнении федерального бюджета (см. <http://www.roskazna.ru/reports/fb.html>).

указанному разделу расходов выделены ассигнования в размере 825 млрд 169 млн руб., постепенно возросшие без формального изменения закона к ноябрю уже до 833 млрд 978 млн. После того как в ноябре федеральный бюджет на 2007 г. наконец-то принял свой окончательный облик¹⁰⁹, зафиксировав расходы по разделу 02 на уровне 839 млрд 103 млн руб., дискреционный рост расходов тем не менее продолжился и после этого. Так, уточненной бюджетной росписью¹¹⁰ по этому разделу в ноябре допускалось израсходовать уже 840 млрд 623 млн, а в декабре – уже 840 млрд 869 млн руб.

В окончательной версии федерального бюджета его расходы увеличились с 5 трлн 463 млрд до 6 трлн 531 млрд руб., или на 19,6% по сравнению с версией конца 2006 г. При этом расходы по разделу 02 «Национальная оборона» выросли на 2,1% и достигли 839 млрд 103 млн руб., или 2,61% ВВП и 12,9% расходов федерального бюджета. Следует отметить, что расходы по другим разделам бюджета выросли более существенно (за исключение раздела 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», где прирост составил 1,8%).

Вследствие более значительного роста расходов по несекретным статьям федерального бюджета в последнем варианте произошло определенное сокращение степени его общей засекреченности по сравнению как с первоначальным вариантом (с 12,2 до 10,3%), так и с двумя предшествующими годами (см. табл. 28). В абсолютном выражении секретные расходы в 2007 г. тем не менее выросли с 669 млрд 25 млн в первоначальном варианте до 674 млрд 747 млн руб. – в окончательном.

В федеральном бюджете 2007 г. оказалась впервые засекреченной часть ассигнований раздела 11 «Межбюджетные трансферты» и подраздела 0410 «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» функциональной классификации расходов федерального бюджета. И как бы ни хотелось верить, что рассекречивание в 2007 г. закрытых на протяжении двух предшествующих лет ассигнований в подразделе 0806 «Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой информации» окажется хорошим примером для всех участников разработки российского федерального бюджета, анализ федерального бюджета на 2008 г. и на плановый период 2009–2010 гг. показал¹¹¹, что тенденция неуклонного снижения прозрачности главного финансового документа страны продолжается.

Таблица 28

Доля секретных ассигнований федеральных бюджетов 2003–2007 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80	10,33
01 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п ¹¹²	н/п	3,67	6,28	5,52
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01	<0,01
0110 Государственный материальный резерв	97,73	93,33	82,86	89,23	92,18
0111 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22	1,12
0115 Другие общегосударственные вопросы	н/п	н/п	0,05	0,72	0,28

¹⁰⁹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2007 год”» от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

¹¹⁰ См. данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

¹¹¹ См.: Экономико-политическая ситуация в России. 2007. Август. С. 44–48.

¹¹² Не применимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Продолжение таблицы 28

1	2	3	4	5	6
02 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	37,22	38,40	42,06	42,77	45,33
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	35,39	36,11	33,07	35,59	37,11
0203 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0204 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	–	100,0	100,0	100,0
0205 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0206 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100,0	41,05	45,22	46,90	50,65
0207 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	н/п	98,37	93,94	93,69
0208 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	н/п	2,49	8,79	24,38
03 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	23,33	20,79	28,52	31,64	31,07
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31	5,16
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31	9,80
0306 Органы безопасности	100,00	98,91	97,80	95,49	97,31
0307 Органы пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97	97,62
0309 Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	43,69	41,74	59,02	62,39	50,65
0311 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	73,95	66,41	64,43
0313 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	8,26	50,71	39,95
04 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	н/п	0,05	0,02	0,44
0410 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	н/п	–	–	5,23
0411 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	н/п	0,12	0,06	<0,01
05 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	н/п	–	3,42	0,85
0501 Жилищное хозяйство	н/п	н/п	–	4,22	5,69
07 ОБРАЗОВАНИЕ	–	–	2,76	2,69	2,39
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17	2,44
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91	2,14
0704 Среднее профессиональное образование	–	–	1,06	1,03	1,02
0705 Переподготовка и повышение квалификации	–	–	16,85	15,78	17,22
0706 Высшее профессиональное образование	–	–	3,15	2,93	2,53
0709 Другие вопросы в области образования	–	–	0,30	0,33	0,28
08 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,17	0,17	0,21
0801 Культура	–	–	0,14	0,10	0,16
0804 Периодическая печать и издательства	–	–	13,46	7,45	2,57
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средств массовой коммуникации	–	–	0,02	0,15	–
09 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И СПОРТ	–	–	4,30	3,99	2,57
0901 Здравоохранение	–	–	5,61	4,66	2,94
0902 Спорт и физическая культура	–	–	0,28	0,26	0,24
11 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	–	–	–	–	0,16
1101 Финансовая помощь бюджетам других уровней	–	–	–	–	0,50

Источник: Расчеты ИЭПП по данным федеральных бюджетов 2003–2007 гг. (данные 2003–2004 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам действующей бюджетной классификации).

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ и их изменение относительно 2006 г. в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета на 2007 г. показаны в *табл. 29* (пересчет в цены 2006 г. выполнен с использованием первой оценки Росстатом индекса-дефлятора ВВП в 2007 г.¹¹³).

Таблица 29

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2007 г., млн руб./ то же в ценах 2006 г.	Изменение в 2007 г. по сравнению с 2006 г., млн руб./ прирост, %	Доля расходов, %/ изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	839 103	53 149	12,85	2,54
	739 297	7,75	-2,64	-0,01
Вооруженные Силы Российской Фе- дерации	606 163	18 701	9,28	1,84
	534 064	3,63	-2,35	-0,08
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	4 157	146	0,06	0,01
	3 662	4,14	-0,02	-
Мобилизационная подготовка эконо- мики	4 736	672	0,07	0,01
	4 172	19,21	-0,01	-
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миро- творческой деятельности	117	43	0,00	0,00
	103	71,92	-	-
Ядерно-оружейный комплекс	12 099	-770	0,19	0,04
	10 659	-6,74	-0,07	-
Реализация международных обяза- тельств в сфере военно-технического сотрудничества	6 665	-71	0,10	0,02
	5 872	-1,20	-0,03	-
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	122 759	14 887	1,88	0,37
	108 158	15,96	-0,23	0,03
Другие вопросы в области нацио- нальной обороны	82 408	19 542	1,26	0,25
	72 606	36,83	0,06	0,05

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

Следующая часть военных расходов, производимых за счет других разделов российского федерального бюджета, представлена в *табл. 30*. В отличие от предыдущих лет, в ее состав включены оценки нижней границы расходов военной организации, осуществляемых в составе таких традиционно мирных разделов бюджета, как 04 «Национальная экономика», 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство», 07 «Образование», 08 «Культура, кинематография и средства массовой информации», 09 «Здравоохранение и спорт» и 11 «Межбюджетные трансферты».

¹¹³ Социально-экономическое положение России: Доклад. М.: Росстат. 8.02.2008 г.

Таблица 30

Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам федерального бюджета

Наименование разделов (подразделов) или характера расходов	2007 г., млн руб./ то же в ценах 2006 г.	Изменение в 2007 г. по сравнению с 2006 г., млн руб./ прирост, %	Доля расходов, %/ изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
Военные расходы в разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	46 394	2 451	0,71	0,14
	40 876	6,38	-0,16	-
	115 955	9 345	1,78	0,35
Органы безопасности	102 163	10,07	-0,32	0,01
	56 927	-682	0,87	0,17
Органы пограничной службы	50 156	-1,34	-0,28	-0,02
	24 457	-421	0,37	0,07
Войска МЧС и гражданская оборона	21 548	-1,92	-0,12	-0,01
Военные расходы в разделе «Национальная экономика»				
Военные виды ¹¹⁴ расходов	10 410	4 134	0,16	0,03
	9 172	82,07	0,05	0,01
Секретные расходы	3 187	2 753	0,05	0,01
	2 808	5004,34	0,05	0,01
Военные расходы в разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Расходы Минобороны	15 452	-7 591	0,24	0,05
	13 614	-35,80	-0,24	-0,03
Секретные расходы	2 511	353	0,04	0,01
	2 213	18,99	0,01	-
Военные расходы в разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	27 971	-5 131	0,43	0,08
	24 644	-17,23	-0,24	-0,03
Секретные расходы	6 862	336	0,11	0,02
	6 045	5,89	-0,02	-
Военные расходы в разделе «Культура, кинематография и средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 429	376	0,04	0,01
	2 140	21,34	-	-
Секретные расходы	148	37	0,00	0,00
	131	39,05	-	-
Военные расходы в разделе «Здравоохранение и спорт»				
Расходы Минобороны	21 434	-2 414	0,33	0,06
	18 884	-11,33	-0,15	-0,01
Секретные расходы	7 112	-125	0,11	0,02
	6 266	-1,97	-0,04	-
Расходы в разделе «Межбюджетные трансферты»				
Федеральные дотации, субвенции и межбюджетные трансферты закрытым административно-территориальным образованиям	19 842	1 645	0,30	0,06
	17 482	10,39	-0,05	-
Субвенции бюджетам на осуществление полномочий по первичному воинскому учету	1 189	48	0,02	0,00
	1 048	4,79	-	-

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

¹¹⁴ Виды расходов 215, 220–252 и 256 по действовавшей бюджетной классификации.

Косвенные военные расходы, связанные с прошлой военной деятельностью, показаны в *табл. 31*, а суммарные показатели военных расходов РФ в 2007 г. – в *табл. 32*. Наблюдаемый необычно высокий прирост пенсионных расходов (*табл. 31*) произошел в связи с принятым в октябре решением¹¹⁵ погасить задолженность, возникшую у государства в 1995–1998 гг. перед пенсионерами Минобороны и Пограничных войск. Необходимые для этого средства в объеме 42 млрд 615 млн руб. выделены Минфину. Без учета этой суммы пенсионные расходы Минобороны в 2007 г. в реальном выражении снизились на 2%.

Таблица 31

**Косвенные военные расходы, связанные с прошлой
военной деятельностью**

Наименование разделов (подразделов) или статей	2007 г., млн руб./ то же в ценах 2006 г.	Изменение в 2007 г. по сравнению с 2006 г., млн руб./ прирост, %	Доля расходов, %/ изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
Пенсионное обеспечение (Минобороны)	129 967 114 509	36 025 31,46	1,99 0,22	0,39 0,10
Материальное обеспечение сотрудни- ков ядерного оружейного комплекса	1 845 1 625	208 12,79	0,03 –	0,01 –
Субсидии на приобретение жилья увольняющимися и уволенными воен- нослужащими	29 381 25 886	9 908 38,28	0,45 0,09	0,09 0,03

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

Таблица 32

Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, %/ ее изменение по сравнению с 2006 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2007 г.	в ВВП
Общие прямые военные расходы	1 201 383	18,39 –4,18	3,64 –0,08
Суммарные прямые и косвенные военные расхо- ды, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	1 362 576	20,86 –3,87	4,13 0,05
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и пра- воохранительная деятельность»	1 513 893	23,18 –4,86	4,59 –0,03
Сумма прямых и косвенных федеральных расхо- дов, связанных с текущей и прошлой военной и правоохранительной деятельностью и обеспе- чением безопасности государства	1 842 542	28,21 –5,39	5,59 0,05

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федеральных законов от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ и от 23.11.2007 г. № 267-ФЗ.

Данные о ежемесячном исполнении военных и связанных с ними расходов федерального бюджета в 2007 г. представлены в *табл. 33*.

¹¹⁵ Указ Президента РФ от 18.10.2007 г. № 1373с «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров».

Результаты сопоставления при помощи *рис. 8–10* хода исполнения расходов федерального бюджета по основным компонентам прямых военных расходов раздела 02 «Национальная оборона» за последние 3 года не позволяют говорить о каком-либо влиянии смены руководства Минобороны в феврале 2007 г. на сложившуюся картину исполнения расходов.

В целом же динамика отечественных военных расходов в послекризисный период 1999–2007 гг., показанная в *табл. 34*, подтверждает правоту тех¹¹⁶, кто 8 лет назад предупреждал о бессмысленности наращивания военных расходов без реформы институтов, унаследованных Россией от советского прошлого.

Таблица 33

**Исполнение военных и связанных с ними расходов
федерального бюджета 2007 г. по месяцам, млрд руб.**

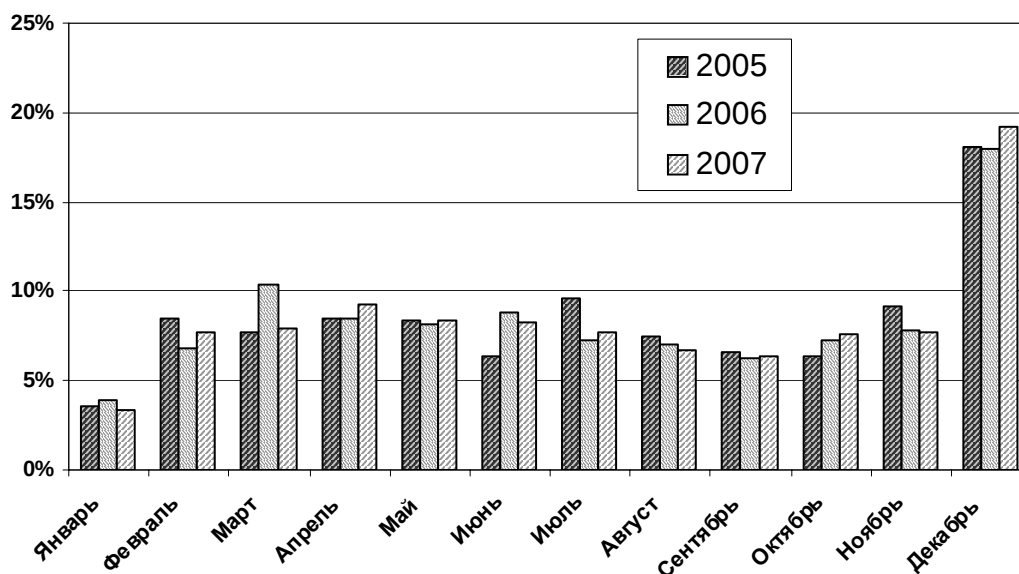
Наименование расходов	Предусмотрено ФБ- 2007	ФБ-2007 с изм.	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	822,0	839,1	22,5	61,1	66,5	72,6	68,5	65,9	67,4	52,9	50,1	60,9	63,8	181,7	7,2
Вооруженные Силы РФ	549,9	606,2	20,0	46,2	47,8	55,7	50,2	49,6	46,5	40,6	38,4	45,8	46,4	116,0	4,0
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	5,9	4,2	0,0	0,1	0,4	0,2	0,2	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	1,0	0,3
Мобилизационная под- готовка экономики	3,5	4,7	0,0	0,1	0,1	0,6	0,4	0,4	0,6	0,3	1,5	0,5	0,9	0,3	(0,9)
Подготовка и участие в обеспечении коллектив- ной безопасности и ми- ротворческой деятельно- сти	0,1	0,1	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–
Ядерно-оружейный ком- плекс	12,1	12,1	0,8	3,3	1,5	0,6	1,1	0,4	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9	1,2	–
Реализация международ- ных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6,0	6,7	0,8	0,1	0,2	0,8	0,0	0,2	0,8	0,1	0,1	0,7	1,4	0,6	0,3
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	120,5	122,8	0,6	10,8	13,1	7,3	10,9	6,5	13,1	5,5	4,3	6,0	4,9	38,5	1,9
Другие вопросы в обла- сти национальной оборо- ны	79,1	82,4	0,2	0,6	3,4	7,4	5,6	8,1	5,6	5,5	4,9	6,8	8,8	24,1	1,7

¹¹⁶ Шлыков В. Неизбывный комплекс // Ё-Власть. 2000. 5 мая (№ 19).

Продолжение таблицы 33

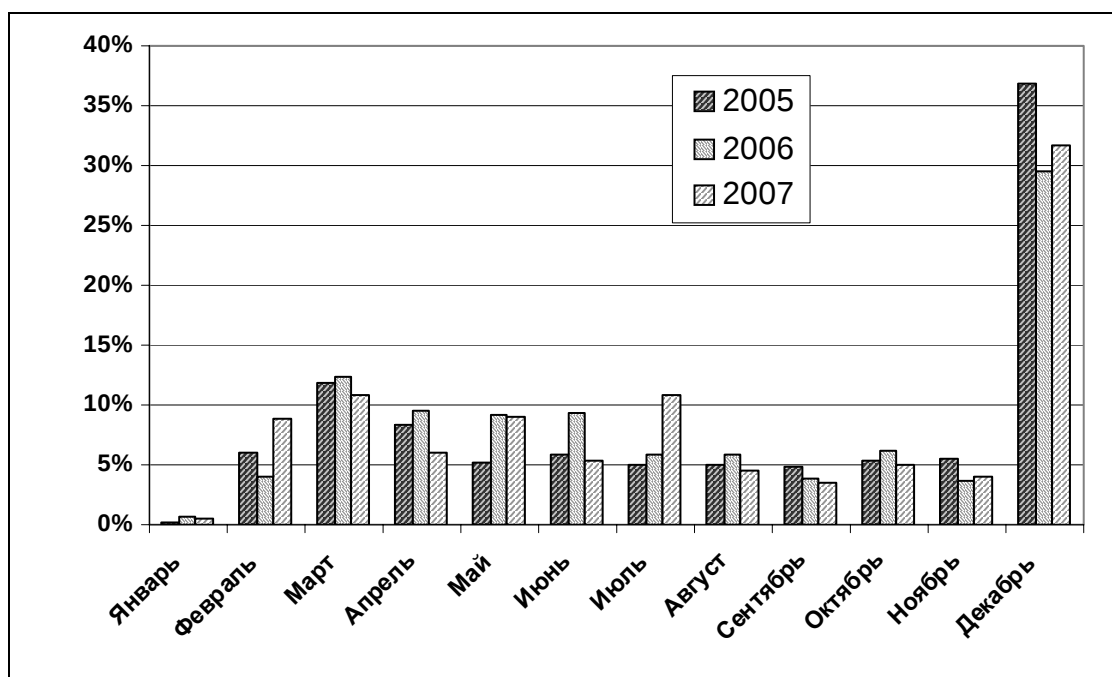
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	662,9	674,8	27,9	42,7	48,4	53,0	49,1	55,7	50,2	51,2	52,6	55,0	60,9	116,5	7,8
Внутренние войска	45,9	46,4	1,3	2,5	2,9	3,8	3,8	3,6	3,8	3,8	3,8	3,7	5,0	8,3	(0,4)
Органы безопасности	113,2	116,0	5,1	6,9	7,8	10,3	7,7	9,1	9,8	9,8	9,3	9,2	9,6	21,5	(0,9)
Органы Пограничной службы	55,3	56,9	1,7	3,2	3,1	4,0	3,6	4,1	4,6	4,2	4,1	4,5	5,5	10,1	3,1
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	40,3	42,0	1,6	3,8	4,0	3,8	2,8	3,2	2,6	2,8	2,5	5,2	3,3	6,2	(0,4)
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	4,7	5,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5	1,3	0,1
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	11,2	5,92	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2	0,1	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,5	2,4

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.



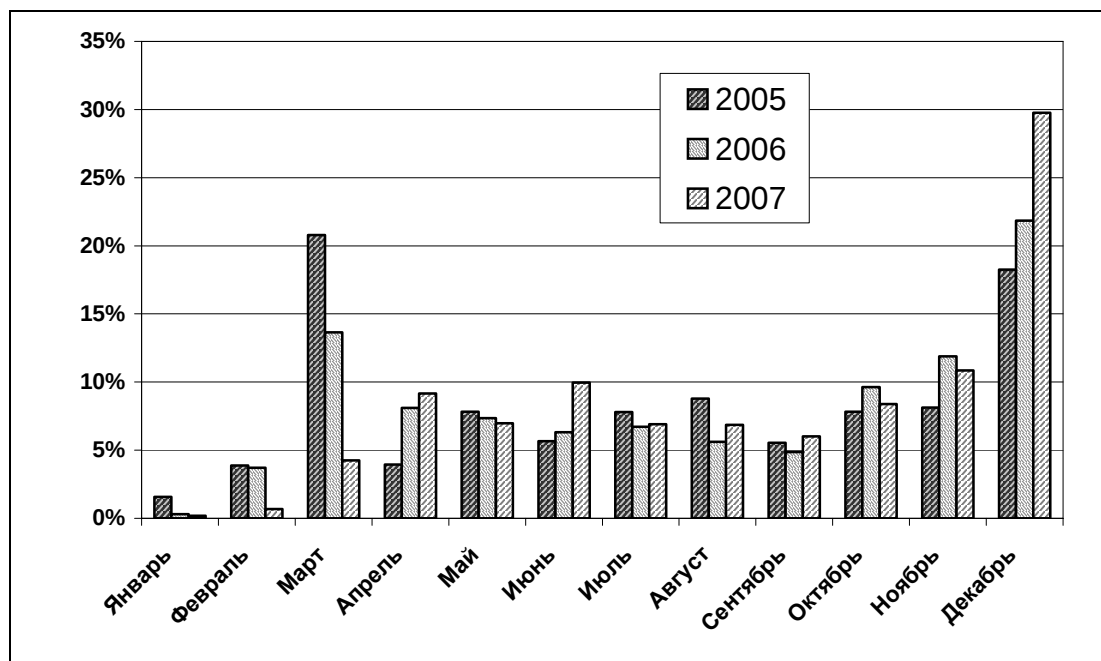
Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 8. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2005–2007 гг.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 9. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0207 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2005–2007 гг.



Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Федерального казначейства.

Рис. 10. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0208 «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2005–2007 гг.

Таблица 34

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2007 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	—	—	—	—	—	—	44,3	77,7	91,3
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4
Военные расходы, по данным ООН ^в	—	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	—
Общие прямые военные расходы ^г	128,9	270,4	283,4	353,1	456,5	544,5	759,6	992,5	1 201,4
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^д	144,0	304,6	329,6	455,6	594,6	630,7	844,4	1 079,0	1 362,6
2. В реальном выражении (в ценах 2007 г.), млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	926,8	1 109,9	933,5	828,3	786,0	797,1	900,0	854,3	831,9
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	751,3	1 212,4	809,1	796,8	784,2	792,3	895,7	859,7	839,1
выведены в другие разделы бюджетной классификации	—	—	—	—	—	—	68,6	97,4	91,3
в сравнимой бюджетной классификации	751,3	1 212,4	809,1	796,8	784,2	792,3	964,2	957,1	930,4
Военные расходы, по данным ООН	—	1 173,1	1 109,6	913,9	987,8	925,0	1 029,8	1 030,1	—
Общие прямые военные расходы	1 033,5	1 565,5	1 068,1	990,2	1 008,8	1 009,3	1 176,4	1 243,6	1 201,4
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 154,7	1 763,5	1 242,1	1 277,7	1 313,9	1 169,1	1 307,8	1 352,0	1 362,6
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	124,8	120,0	112,8	113,9	115,0	125,8	117,8	114,7
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	125,2	118,5	115,7

Продолжение таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	9,6	13,4	12,6
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	134,8	132,0	128,3
Военные расходы, по данным ООН	–	131,9	142,6	124,4	143,1	133,5	143,9	142,0	–
Общие прямые военные расходы	128,9	176,1	137,3	134,8	146,2	145,7	164,4	171,5	165,6
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	144,0	198,3	159,6	173,9	190,4	168,7	182,8	186,4	187,9
4. Военное обременение экономики, % ВВП									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,52	2,69	2,54	2,52
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,67	2,55	2,54
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,28
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,88	2,84	2,82
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,08	3,06	–
Общие прямые военные расходы	2,67	3,70	3,17	3,26	3,45	3,19	3,51	3,69	3,64
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,99	4,17%	3,69	4,21	4,49	3,70	3,91	4,01	4,13
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.									
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	44,4	47,5	53,4
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	44,2	47,9	53,8
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,4	5,4	5,9
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	47,6	53,3	59,7
Военные расходы, по данным ООН	–	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	50,8	57,3	–
Общие прямые военные расходы	24,4	37,8	34,6	38,1	43,9	45,8	58,0	69,2	77,0
Суммарные прямые и косвенные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	27,2	42,6	40,2	49,2	57,1	53,0	64,5	75,2	87,4

Продолжение таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Справочно									
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	114,0	120,1	119,2	115,7	113,5
Дефлятор расходов на конечное потребление государственного управления ^ж , % к предыдущему году	138,5	153,6	134,4	126,9	119,2	119,7	123,6	125,3	125,3
Паритет покупательной способности ^з , руб./долл.	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	13,09	14,34	15,59

^а Для 2006–2007 гг. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федеральных бюджетов.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 04–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2007 гг.

^в За 1999 г. Правительством РФ в ООН не были представлены, за 2007 г. – будут представлены в 2008 г., включают в т.ч. расходы на содержание Внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.

^г В т.ч. на содержание внутренних войск, пограничников, войск гражданской обороны и других элементов военной организации.

^д С пенсиями военнослужащим.

^е Дефлированы при помощи дефлятора расходов на конечное потребление государственного управления.

^ж Для 2007 г. – оценка ИЭПП.

^з Для 2005–2007 гг. – линейный тренд значений предыдущих лет (оценка ИЭПП).

Источники: Федеральные законы о федеральном бюджете на 1999–2007 гг. и об исполнении федерального бюджета 1999–2005 гг.; Национальные счета России в 1997–2006 годах: Стат. сб./ Росстат. М., 2005–2007; Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2007 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

5.5.4. Тенденции и перспективы развития военной экономики России

Хотя выполнение ФЦП «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей», принятой в 2003 г., в декабре 2007 г. формально завершилось, фактически оно сорвано. Теперь в СМИ время от времени появляется информация¹¹⁷ о том, что программа должна быть «довыполнена» в 2008 г., после чего с 2009 г. можно будет начать новую ФЦП перевода на добровольный принцип комплектования по контракту всех сержантов и старшин в военной организации РФ.

Несомненные достижения последних лет подтвердили еще раз, особенно на Северном Кавказе в борьбе с террористами и бандитскими формированиями, что военная безопасность страны должна обеспечиваться профессионалами. Наиболее успешные изменения в системе комплектования военной организации РФ произошли в Пограничной службе ФСБ, полностью отказавшейся от призыва на срочную службу, меньшие, но тоже существенные, – во внутренних войсках МВД. Хуже всего ситуация в ВС РФ.

Однако за счет оттока контрактников из воинских частей, не попавших в перечень воинских частей постоянной готовности, и их восполнения военнослужащими по призыву – за счет меньшей боеспособности тех, кто служит по призыву сейчас, а тем более

¹¹⁷ Юзбашев В. Интеллект ставят под ружье // Независимое военное обозрение. 2007. 21–27 декабря (№ 45). С.3.

тех, кто будет служить по призыву всего лишь один год, – после 2007 г. произойдет снижение общей боеспособности ВС РФ.

Не возрастет и привлекательность службы по контракту. Об этом свидетельствует отношение к ней руководства Минобороны, проявившееся в период выполнения ФЦП. За время ее выполнения эта программа четырежды корректировалась. Расходы на ФЦП увеличились почти на 20 млрд руб. в ценах 2003 г. Количество должностей, комплектуемых по контракту, сократилось почти на 9 тысяч. Но ни одна копейка избыточных (сверх первоначального плана) средств не пошла на увеличение надбавки к денежному довольствию, которая во многом определяет привлекательность военной службы по контракту. При общем росте расходов на 20% та их часть, которая пошла на капитальное строительство и ремонт, возросла на 44% первоначально установленной суммы, расходы на научные исследования – на 15%, другие – на 7%, а надбавка к денежному довольствию, введенная для обеспечения привлекательности, после 2003 г. не индексировалась. В результате того что инфляция за 4 года превысила 46%, эта надбавка обесценилась почти в полтора раза. Произошедшее с 1 декабря 2007 г. увеличение выплат на 15% и обещанное Президентом РФ увеличение их в 2008 г. ситуацию не изменят.

Ожидавшиеся от ФЦП социально значимые результаты, которые более важны для общества, чем для армии, также нельзя считать достигнутыми в полной мере. Это провозглашенное в паспорте ФЦП «снижение сложившейся в обществе неудовлетворенности существующей системой комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву, ... и направлением этих военнослужащих для прохождения военной службы в «горячих» точках. Произошедшая (одновременно со снижением срока службы) отмена социально значимых отсрочек от призыва приведет к обратному эффекту – росту неудовлетворенности общества, а также, говоря конкретнее:

- к подрыву наметившихся успехов в демографической политике государства (из-за призыва молодых отцов), причем всем ясно, что компенсация в размере 6 тыс. руб./мес. на ребенка, отец которого будет призван, при средней зарплате по стране, приближающейся к 14 тыс. руб./мес., не может считаться достаточной;
- к снижению кадрового потенциала оборонной промышленности (из-за призыва молодых рабочих дефицитных специальностей, имевших отсрочки, и призыва молодых инженеров – выпускников вузов, ориентировавшихся на работу в ОПК);
- к увеличению интенсивности «утечки мозгов» (из-за призыва большинства выпускников вузов независимо от специальности и их боязни как самой армии, так и потери темпа карьерного роста и квалификации).

Среди социально значимых результатов ФЦП есть одно явное достижение – то, что, как заверяют военачальники, в Чечне воинов, служащих по призыву, нет. Однако юридическая возможность использования военнослужащих, проходящих службу по призыву, в боевых действиях мирного времени сохранена! По крайней мере, в действующем Положении о прохождении военной службы пункт 3 статьи 2 до сих пор записан так: «Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, могут быть направлены (в том числе в составе подразделения, воинской части, соединения) для выполнения задач в условиях вооруженных конфликтов (для участия в боевых действиях) после прохождения ими военной службы в течение не менее шести месяцев и после подготовки по военно-учетным специальностям».

Такая же ситуация и по многим другим факторам, определяющим неудовлетворенность общества не только существующей системой комплектования, но и сложившимся порядком в воинских частях. Причин недовольства граждан и фактов нарушения их прав меньше не стало. Характерно, что за период после 1999 г. количество военнослужащих, погибших вне зон боевых действий, – «небоевых потерь» приблизительно равно количеству боевых потерь.

Так что военно-кадровая политика, которая была продемонстрирована в период выполнения ФЦП, выгодна только криминальным структурам, наживающимся на недостатках системы комплектования армии и страхе граждан перед военной службой.

Она может привести страну после 2007 г. к социальному взрыву.

Никаких новых рекомендаций по его предотвращению не надо изобретать. Напомним некоторые:

1. Обсудить итоги ФЦП на открытом совместном заседании Межведомственной комиссии, которая была создана для анализа хода ФЦП, и представителей всех общественных организаций, располагающих независимыми оценками результатов ФЦП и состояния дел с прохождением военной службы по контракту и по призыву. При этом участники обсуждения должны быть заблаговременно обеспечены всей финансово-экономической информацией по ФЦП и ее прежнему обоснованию. Только после учета всех недостатков прежней ФЦП можно начинать новую.

2. Срочно повысить уровень денежного довольствия всех контрактников начиная с солдата и матроса (причем не только в воинских частях постоянной готовности) до величины, на 20% превышающей среднюю зарплату в стране. И далее ежегодно следует поддерживать этот уровень. Заметим, что указанный выше уровень остается стабильным начиная с опроса 2001 г., выполненного ВЦИОМом и приводившегося в прежних публикациях ИЭПП. Результаты опросов, выполненных «Росгосстрахом», подтвердили это¹¹⁸. Размер «справедливой» зарплаты бюджетников оценивается в соответствии с возрастом и благосостоянием опрошенных. Молодые люди до 26 лет уверены, что на первом месте по заработкам должны быть рядовые контрактники (23 400 руб.). За контрактников «голосовали» и опрошенные женщины (26 300 руб.). Самые щедрые зарплаты называли москвичи (до 35 000 руб.), самые низкие – жители малых городов (от 13 000 руб.).

Соответственно необходимо изменить денежное довольствие офицеров, прапорщиков и мичманов. Одновременно сократить численность войск, главным образом в тех воинских частях, которые не входят в категорию постоянной готовности и не заняты боевым дежурством.

3. Так же срочно надо пересмотреть (с обязательным привлечением общественных организаций) законодательную базу военной службы и устранить ее дефекты, касающиеся порядка призыва и набора контрактников, условий военной службы по контракту и по призыву. Установить законом единственное для мирного времени предназначение военной службы по призыву – только для получения военно-учетной специальности, необходимой для дальнейшей службы в регулярных войсках и для пребывания в составе военнообученного ресурса (резерва), если военно-политическая ситуация в мире будет требовать его поддержания на соответствующем уровне.

¹¹⁸ Ведомости. 2007. 19 декабря (№ 240).

4. Аналогично безотлагательным представляется открытое обсуждение основных направлений военно-технической политики РФ в части, касающейся рационального использования знаний и технологий двойного назначения в интересах развития гражданской экономики и достижения всех видов экономического эффекта, включая военный, народнохозяйственный и коммерческий.

5. Прежними остаются рекомендации и по военно-бюджетным проблемам.

Предстоит наконец-то согласовать бюджетную классификацию РФ с миссией, целями и задачами деятельности военной организации РФ, установить четкую взаимосвязь между показателями, характеризующими эту деятельность, и суммами средств, расходуемых на их осуществление. А без этого, если говорить о перспективах, военные расходы РФ будут осуществляться бесконтрольно. Что и ожидается на весь период до 2010 г.

Засекреченность военных расходов РФ будет и дальше превышать разумные нормы и, главное, будет осуществляться с нарушением федерального закона о государственной тайне. Этот коррупциогенный дефект российской бюджетной системы, безусловно, окажет негативное воздействие не только на военную экономику РФ, но и на всю экономику страны.

Фактические военные расходы РФ, если их оценивать применительно к международным стандартам военных расходов государств, признанным, заметим это, Россией, конечно же превышают тот уровень в долях ВВП, который обозначен в бюджете и провозглашается военно-политическими руководителями РФ, что не способствует авторитету государства.

Как не способствует ему и то, если вернуться к вопросу о комплектовании, что среди стран «большой восьмерки» призыв сохранен только в РФ и Германии, но в Германии срок службы равен 9 месяцам, а уровень обеспечения любого военнослужащего, включая тех, кто служит по призыву, и условия службы лучше, чем у российского контрактника.

Что касается заявленных достоинств трехлетнего планирования бюджета, особенно для военной организации, то конец 2007 г. (уже после окончательного утверждения и опубликования бюджета) показал: бюджет придется корректировать даже на первый из предстоящих – 2008 г. И это произошло в начале 2008 г. с расходами на боевую подготовку, денежным довольствием военнослужащих и соответственно с пенсиями бывших военнослужащих.

5.6. Муниципальная реформа: накопление проблем и поиск решений

5.6.1. Изменения в федеральном законодательстве в 2007 г.

В 2007 г. продолжился процесс изменения федерального законодательства о местном самоуправлении. В общей сложности 9 федеральными законами были внесены поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в статьи отраслевых законов, регулирующие полномочия органов местного самоуправления. При этом большая часть поправок по разграничению полномочий между различными уровнями власти была принята в последнем квартале 2007 г. Это продолжило традицию, согласно которой наиболее значимые поправки в данной сфере принимались в самом конце года

уже после утверждения бюджетов, что создавало существенные сложности регионам и муниципалитетам с планированием финансирования вновь закрепленных за ними полномочий.

Основными направлениями развития федерального законодательства о местном самоуправлении в 2007 г. были:

- урегулирование вопросов разграничения полномочий и
- внесение изменений в экономические и финансовые основы местного самоуправления.

Кроме того, дополнения были внесены в территориальные и организационные основы местного самоуправления, а также в законы, регулирующие осуществление местного самоуправления на территориях с особым статусом.

В сфере разграничения полномочий основные изменения и дополнения были направлены, с одной стороны, на конкретизацию полномочий органов местного самоуправления по решению ранее закрепленных за муниципальными образованиями вопросов местного значения, а с другой – на расширение компетенции муниципальных органов власти.

Полномочия органов местного самоуправления были конкретизированы по четырем вопросам местного значения, закрепленным за муниципальным уровнем Законом № 131-ФЗ, а именно по вопросам:

- организации оказания медицинской помощи населению¹¹⁹;
- обеспечения первичных мер пожарной безопасности населенных пунктов, входящих в состав поселений и городских округов¹²⁰;
- создания условий для развития малого и среднего предпринимательства¹²¹;
- осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения¹²².

Расширение компетенции муниципальных образований произошло за счет введения дополнительных прав и полномочий органов местного самоуправления. В частности, в сфере охраны здоровья населения органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов было предоставлено право за счет доходов местных бюджетов создавать службу неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений. Кроме того, было введено полномочие органов местного самоуправления по организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов

¹¹⁹ Поправки в отраслевое законодательство были внесены ст. 6 Федерального закона от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее – Закон № 230-ФЗ).

¹²⁰ Поправки в отраслевое законодательство были внесены ст. 7 Закона № 230-ФЗ.

¹²¹ Перечень полномочий органов местного значения был установлен Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 января 2008 г.).

¹²² Перечень полномочий органов местного значения был установлен Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим же законом была изменена формулировка вопроса местного значения, который ранее был определен как «содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения...».

местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений¹²³. Также были расширены возможности по передаче на муниципальный уровень государственных полномочий.

В сфере территориальных основ местного самоуправления уточнены некоторые вопросы, которые до настоящего момента не нашли отражения в федеральных законах. В частности, предусмотрены процедуры изменения границ городских округов путем включения в них городских и сельских поселений, а также процедуры упразднения муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местах. При решении вопроса о включении поселений в состав городского округа была упрощена процедура учета мнения населения: мнение населения выражается решениями представительных органов, в то время как по большинству других видов преобразований поселений и изменения их границ мнение населения должно выявляться голосованием или на сходах граждан.

В сфере организационных основ поправки, принятые в 2007 г., ограничили возможности глав местных администраций, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц заниматься оплачиваемой деятельностью¹²⁴.

Кроме того, федеральным законодательством были установлены требования к деятельности представительных органов местного самоуправления и санкции за невыполнение этих требований, к числу которых относится и роспуск представительного органа по решению субъекта Федерации¹²⁵. Необходимо отметить, что контроль за деятельностью представительных органов был введен не только на муниципальном, но и на региональном уровне.

Реформирование финансовых и экономических основ местного самоуправления также осуществлялось по нескольким направлениям. В сфере имущественных отношений были приняты поправки, расширяющие перечень разрешенных видов имущества для муниципальных образований¹²⁶. Муниципалитеты всех типов могут теперь иметь имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства. Также был конкретизирован вопрос о принадлежности объектов, созданных за счет государственных инвестиций и направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, которые теперь в обязательном порядке должны передаваться в муниципальную собственность¹²⁷.

¹²³ Поправки в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, внесенные ст. 26 Закона № 230-ФЗ.

¹²⁴ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы».

¹²⁵ Федеральный закон от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований».

¹²⁶ Пункт 20 ст. 26 Закона № 230-ФЗ.

¹²⁷ Статья 19 Закона № 230-ФЗ.

Значительные изменения в 2007 г. претерпело бюджетное законодательство. Федеральным законом № 63-ФЗ¹²⁸ были внесены существенные поправки в Бюджетный кодекс РФ, такие как:

- изменение нормативов распределения между муниципальными бюджетами доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; в частности, 50% доходов от использования земельных участков, ранее поступавших в поселенческие бюджеты, стали зачисляться в бюджеты муниципальных районов;
- конкретизация источников неналоговых доходов местных бюджетов;
- установление более жестких мер контроля за деятельностью органов местного самоуправления дотационных муниципальных образований;
- изменение механизмов предоставления местным бюджетам целевых трансфертов на решение вопросов местного значения, в частности, объединение фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов в региональный фонд софинансирования расходов;
- предоставление возможности выделения из региональных фондов финансовой поддержки поселений дотаций исходя не только из численности жителей, но и из бюджетной обеспеченности поселений¹²⁹;
- предоставление права поселениям передавать отдельные бюджетные полномочия финансового органа по соглашениям финансовому органу муниципального района;
- изменение официального названия «отрицательного трансферта», который теперь носит название «субсидии», а не «субвенции».

Среди других изменений федерального законодательства о местном самоуправлении необходимо также отметить урегулирование вопросов организации местного самоуправления на территориях, имеющих особый статус. В частности, расширен перечень территорий, для которых установлены особенности организации местного самоуправления. Такой статус получили территории, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Для них установлено, что полномочия по обеспечению завоза отдельных товаров (топливно-энергетических ресурсов, продовольственных товаров и продукции производственно-технического назначения), по которым необходимы централизованные поставки, осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ¹³⁰. Значительные

¹²⁸ Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

¹²⁹ Необходимо отметить, что поправки, разрешающие выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, были внесены только в первую часть ст. 137. В третьей части рассматриваемой статьи сохранилось ранее действовавшее положение Закона о том, что «размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя». В результате остается неурегулированным вопрос о том, каким из двух положений закона должны руководствоваться регионы при определении своей финансовой политики в отношении поселений.

¹³⁰ Пункт 21 ст. 26 Закона № 230-ФЗ.

изменения были также внесены в Федеральный закон от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹³¹.

В качестве продолжения тенденций к централизации власти можно рассматривать введение в Закон № 131-ФЗ ст. 18.1 об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая предусматривает возможность выделения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей эффективности. При этом перечень показателей утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Этой статьей фактически предусматривается проведение федеральными и региональными органами власти оценки деятельности муниципальных властей, которые организационно, согласно Конституции РФ, отделены от системы органов государственной власти в Российской Федерации.

5.6.2. Изменения в региональном законодательстве

В соответствии с Федеральным законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ срок полномасштабной реализации муниципальной реформы был отложен до 1 января 2009 г. До этой даты действует переходный период, в течение которого регионы ежегодно устанавливают своими законами порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями, включая объем закрепленных за поселениями полномочий, организацию финансирования решения вопросов местного значения и т.п.

Анализ регионального законодательства в данной сфере на 2006 г. с точки зрения темпов и масштабов реализации муниципальной реформы позволил выделить 4 группы регионов:

- в которых в соответствии с региональным законодательством муниципальная реформа реализуется в полном объеме с 1 января 2006 г. По официальным данным Министерства регионального развития РФ, в 2006 г. полностью внедрили муниципальную реформу 47 регионов, однако на основе исследований, проведенных ИЭПП, можно сделать вывод, что таких регионов несколько меньше – 45¹³²;
- в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами. К этой группе было отнесено 26 регионов. При этом вновь созданным поселениям в 2006 г. было передано от 3 до 24 вопросов местного значения;
- установившие различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений. К данной группе относилось 9 регионов;

¹³¹ Статья 36 Закона № 230-ФЗ.

¹³² По результатам исследований ИЭПП, в 2006 г. из перечня Министерства регионального развития были исключены такие регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Тюменская, Сахалинская области, и добавлены Астраханская и Ленинградская области, как распространившие ограничения самостоятельности на незначительное число вновь созданных поселений. Причины различий в перечне регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, подробно изложены в документе «Муниципальная реформа в 2007 г.: особенности реализации» (готовится к публикации). Однако в целом можно сказать, что Минрегион в первую очередь ориентировался на букву закона, а авторы исходили из духа закона.

- фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы в 2006 г. и передавшие все вопросы местного значения поселений на уровень муниципальных районов. Такой политики придерживались 3 региона.

Региональное законодательство на 2007 г. по данному вопросу достаточно существенно изменилось. К основным изменениям можно отнести следующие:

- 1) расширилось число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу;
- 2) для регионов, не полностью внедривших реформу, характерно расширение перечня вопросов местного значения, переданных на уровень поселений;
- 3) в регионах, не полностью внедривших муниципальную реформу, наблюдается тенденция к выделению отдельных территорий, на которых муниципальная реформа в экспериментальном порядке внедряется в полном объеме;
- 4) в региональных законах о порядке решения вопросов местного значения большее внимание уделяется проблематике разграничения муниципальной собственности между муниципальными районами и поселениями.

Распределение регионов по четырем рассмотренным выше группам в 2007 г. выглядит следующим образом.

По информации Министерства регионального развития, к *первой группе* регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, в 2007 г. можно отнести 57 субъектов Федерации. По сравнению с 2006 г. в перечень добавлены 11 регионов и исключена Сахалинская область. С учетом объединения Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов с Красноярским краем в качестве полностью внедривших муниципальную реформу можно рассматривать 55 регионов. Авторы относят к данной группе 55 регионов (с учетом территориальных преобразований в Красноярском крае – 53 региона), при этом некоторые из них – с определенными оговорками¹³³. По сравнению с 2006 г. число регионов данной группы, по мнению авторов обзора, увеличилось на 10. При этом четыре региона переместилось в первую группу из второй и шесть регионов – из третьей группы.

Ко *второй группе* регионов, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами, в 2007 г. можно отнести 19 регионов. Данная группа уменьшилась по сравнению с 2006 г. на 4 региона, переместившихся в первую группу, и на 6 регионов, перешедших в третью группу, и увеличилась на 2 региона (Ярославская и Магаданская области), перешедших из четвертой группы. В 2007 г. за вновь созданными поселениями субъектами Федерации, относящимися ко второй группе, было закреплено от 3 до 32 вопросов местного значения. Значительное число регионов существенно расширило перечень вопросов местного значения, закрепленных за вновь созданными поселениями. К таким регионам можно отнести, в частности, Нижегородскую, Новгородскую, Псковскую, Рязанскую области, Республику Карелию, Республику Хакасию, Удмуртскую Республику.

¹³³ Авторы по-прежнему не включают в первую группу города Москву и Санкт-Петербург и Тюменскую область, а также не могут согласиться с отнесением к первой группе Республики Карелия, где региональным законодательством 2 ключевых вопроса местного значения поселений переданы на районный уровень. При этом как полностью внедрившие муниципальную реформу рассматриваются Ленинградская и Томская области на основании того, что ограничения самостоятельности в них распространяются на незначительное число вновь созданных поселений. Необходимо также отметить, что некоторые вопросы вызывает и отнесение к перечню регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, Республики Коми, где часть налогово-бюджетных полномочий сохранена на уровне муниципальных районов.

В то же время вызывает серьезную настороженность тот факт, что, в то время как расширяется закрепляемый за поселениями перечень вопросов местного значения, практически не изменяется соотношение регионов, финансирующих вновь созданные поселения на основе бюджета и по смете. В 2007 г. только 9 из 19 регионов второй группы передали бюджетные полномочия вновь созданным поселениям. При этом в Самарской и Ярославской областях это было осуществлено лишь частично: поселениям были переданы полномочия по утверждению бюджета и контролю за его исполнением, в то время как за муниципальными районами закреплены полномочия по формированию и исполнению бюджета. В Республике Башкортостан законодательно установлено, что поселения исполняют бюджетно-налоговые полномочия в полном объеме. Одновременно в законодательстве предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений вправе передавать эти полномочия по договору муниципальным районам.

Из *третьей группы* регионов, установивших различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений, 6 регионов переместилось в первую группу. В то же время третья группа увеличилась на 5 регионов за счет второй группы (Кемеровская, Мурманская, Саратовская, Тверская области и Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО)). Таким образом, в 2007 г. к этой группе можно отнести 8 регионов.

Наиболее характерной тенденцией для третьей группы регионов явилось выделение пилотных площадок, где в экспериментальном порядке осуществлялось полномасштабное внедрение Федерального закона № 131-ФЗ. Так, в Кемеровской области предусматривалось полное внедрение муниципальной реформы в 9 муниципальных районах, в Тверской и Саратовской областях – в 2 районах, в ХМАО – в 11 поселениях 3 районов. Представляют интерес условия проведения подобного эксперимента в Тверской области, где, по имеющейся информации, на пилотных территориях резко ограничивается практика передачи полномочий от поселений муниципальному району на основе соглашений, и реализация реформы осуществляется «в чистом виде». В тех регионах этой группы, где не выделялись экспериментальные площадки, различные темпы перехода к полномасштабному внедрению муниципальной реформы устанавливались в зависимости от статуса поселения – городское или сельское (Владимирская область), от принадлежности к определенному муниципальному району (Новгородская область). В отдельных регионах этой группы разграничение полномочий осуществлялось с учетом индивидуальных особенностей поселений, их экономического и кадрового потенциала.

Наконец, к *четвертой группе* регионов, фактически не приступивших к реализации муниципальной реформы, в 2007 г. можно отнести только Сахалинскую область. Она пошла по пути создания городских округов на базе сельских районов, и на ее территории на настоящий момент существуют только 3 городских и 3 сельских поселения. Все вопросы местного значения этих поселений переданы муниципальным районам.

Анализ регионального законодательства о порядке решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями на 2007 г. позволяет сделать вывод о том, что имеется определенный прогресс в масштабах реализации муниципальной реформы на территории Российской Федерации по сравнению с 2006 г. В то же время необходимо учитывать, что реальная глубина проводимых преобразований связана не только с нормами регионального законодательства. Существует достаточно много инструментов,

как предусмотренных законодательством, так и выходящих за правовые рамки, позволяющих ограничивать самостоятельность муниципальных образований даже в том случае, если формально им переданы все предусмотренные федеральным законодательством права и полномочия.

5.6.3. Потребность в изменении подходов к территориальной организации местного самоуправления

Общая характеристика

Проведение муниципальной реформы в Российской Федерации включало существенные преобразования территориальной организации местного самоуправления. Базовой идеей реформы в этой сфере был массовый переход к двухуровневой модели – предусматривалось, что на всей территории страны, за исключением крупных городов и малонаселенных территорий, местное самоуправление будет осуществляться на уровне как муниципальных районов, так и городских и сельских поселений. Практическая реализация данного подхода привела к тому, что число муниципальных образований почти удвоилось¹³⁴, причем основной прирост произошел за счет сельских поселений. При проведении реформы территориальной организации законодательство о местном самоуправлении не учитывало финансовых возможностей вновь созданных муниципальных образований, а также их обеспеченности инженерной и социальной инфраструктурой. В результате в основном сельские поселения формировались в границах существовавших ранее сельсоветов, при этом не принималось во внимание наличие предпосылок для решения вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹³⁵. Подобный подход был чреват неизбежными проблемами и конфликтами, что и проявилось на практике в ходе реализации муниципальной реформы.

Начало практической реализации муниципальной реформы выявило потребность в изменении подходов к территориальной организации местного самоуправления. В 2007 г. данные процессы затронули многие регионы и осуществлялись в различных направлениях. При этом наметились следующие тенденции в изменении территориальной организации:

- попытки объединения сельских поселений, в первую очередь присоединения финансово нежизнеспособных муниципальных образований к имеющим более развитую экономическую базу;
- продолжение процессов лишения городов статуса городского округа и включения их в состав муниципальных районов;
- стремление к созданию городских округов на базе муниципальных районов;
- появление прецедентов инициатив по разделению искусственно созданных городских округов и воссозданию на их территории двухуровневой системы местного самоуправления;

¹³⁴ По данным Министерства регионального развития, на 1 января 2007 г. в Российской Федерации существовало 24,2 тыс. муниципальных образований, тогда как до начала реформы их насчитывалось 12,6 тыс.

¹³⁵ В ряде регионов, например в Тверской и Вологодской областях, в Хабаровском крае, в ходе преобразования территориальной структуры использовались более сбалансированные подходы.

- начало процессов укрупнения муниципальных районов;
- поиск механизмов управления городскими агломерациями.

Активизация процессов территориальных преобразований выявила следующие связанные с ними противоречия и проблемы:

- высокая конфликтность процессов изменения территориальной организации местного самоуправления;
- неурегулированность в законодательстве многих направлений территориальных преобразований, что приводит к тому, что они полностью либо частично осуществляются вне правового поля;
- господство в общественном сознании (в том числе в сознании региональных законодателей) представлений о легитимности любого решения, принятого на референдуме, независимо от того, входит ли соответствующий вопрос в компетенцию данного уровня власти и предусмотрено ли волеизъявление населения в качестве механизма его решения.

Подобная ситуация привела к существенной дифференциации подходов к осуществлению территориальных преобразований в различных регионах, к различию в трактовках федерального законодательства и к его приспособлению к местным потребностям, а также к существенным сложностям в изменении территориальной организации местного самоуправления в различных субъектах Федерации.

Укрупнение поселений и муниципальных районов

Процессы объединения поселений происходили в различных регионах с разной степенью успешности. По информации Министерства регионального развития РФ, достаточно масштабный характер укрупнение сельских поселений приняло в Кировской области – данный процесс затронул 12 муниципальных районов, число сельских поселений в области уменьшилось на 33¹³⁶. В то же время в ряде других регионов крупные инициативы в данной сфере остались нереализованными.

Ярким примером здесь является ситуация в Челябинской области, где была выдвинута одна из наиболее масштабных инициатив по изменению территориальной организации местного самоуправления. Летом 2007 г. в областной администрации был сформирован список из 67 поселений, которые необходимо ликвидировать по причине их финансовой несостоятельности путем объединения с более финансово обеспеченными территориями¹³⁷. В качестве критерия выступал объем налоговых и неналоговых доходов, который в предложенных к ликвидации поселениях составляет менее 200 тыс. руб. в год, что недостаточно даже для содержания аппарата управления. Подобная инициатива встретила активное сопротивление муниципального сообщества области. 14 августа 2007 г. в Челябинске был проведен «круглый стол» по данному вопросу, организованный Ассоциацией сельских поселений Российской Федерации и Ассоциацией

¹³⁶ Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. / Под общ. ред. Д.Р. Хромова. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 24.

¹³⁷ Всего на территории Челябинской области 274 поселения.

сельских муниципальных образований, действующей в Челябинской области¹³⁸. В ходе встречи руководители поселений и представляющие их ассоциации высказали неприятие идеи объединения, утверждая, что с момента начала реформы прошло недостаточно времени для того, чтобы местное самоуправление могло раскрыть свой потенциал, и отстаивали право на бюджетное выравнивание с уровня субъекта Федерации, обеспечивающее возможности для решения вопросов местного значения всеми поселениями.

Столкнувшись с отторжением выдвинутых идей, региональная власть не стала настаивать на предлагаемом масштабном объединении. Уже ко времени организации «круглого стола» количество поселений в списке сократилось примерно до двух десятков. А к моменту проведения голосования населения, приуроченного к выборам в Государственную Думу 2 декабря 2007 г., осталось всего 8 проектов объединения поселений¹³⁹. В ходе голосования в подавляющем большинстве поселений подобные проекты были отвергнуты. При этом явка избирателей составила от 66 до почти 75%, т.е. данная позиция реально отражает мнение населения. Лишь в одном случае население высказалось за укрупнение: жители Бабарыкинского и Спасского сельских поселений, расположенных на территории Верхнеуральского района, поддержали инициативу по объединению поселений. При явке 83 и 66% за укрупнение проголосовали соответственно 52 и 82% участвовавших в голосовании. Однако в целом можно констатировать, что инициатива региональной власти по укрупнению поселений на настоящий момент провалилась¹⁴⁰.

Аналогичная ситуация сложилась и в Амурской области. Здесь голосование по вопросу объединения муниципальных образований проходило в 23 поселениях. Как и в Челябинской области, явка была достаточно высокой. Но решение об укрупнении принято только в двух случаях. Причем «против» в основном выступили жители экономически слабых, присоединяемых муниципальных образований.

Что касается процессов укрупнения муниципальных районов, то на настоящий момент этот вопрос в большинстве регионов не стоит столь остро, как объединение поселений. Тем не менее в некоторых субъектах Федерации региональная власть планирует масштабные реформы в данном направлении, аргументируемые, в частности, необходимостью создания благоприятных условий для реализации региональных стратегий.

Изменение статуса муниципальных образований

В законодательстве о местном самоуправлении выделен только один вариант изменения статуса муниципального образования: изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. В 2007 г. преобразования подобного рода были характерны, в част-

¹³⁸ О проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям, см. Стенограмму «круглого стола» «Местное самоуправление как ресурс развития страны». Челябинск. 14 августа 2007 г.

¹³⁹ Информация о результатах голосования приводится по материалам местной прессы. См., напр.: Полозов А., Патан А. «URA.Ru». 07.08.2007 г. Интервью с заместителем губернатора Челябинской области // Губерния. 5–11 сентября 2007 г.

¹⁴⁰ Однако попытки объединения поселений продолжаются – новый этап голосования по данному вопросу должен пройти 2 марта 2008 г.

ности, для Краснодарского края. В крае осуществляется лишение городов статуса городского округа и включение их в состав муниципальных районов. Так, Законом Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1254-КЗ город Ейск лишен статуса городского округа и наделен статусом городского поселения с включением в состав Ейского муниципального района. Аналогичные процедуры начаты применительно к городским округам Тихорецк и Туапсе.

Наряду с вполне легитимными (хотя и далеко не всегда позитивными) процессами изменения статуса городского округа, для преобразований данного типа в 2007 г. были характерны еще два процесса, ни один из которых не урегулирован федеральным законодательством. С одной стороны, в ряде регионов появилось стремление к приданию муниципальным районам статуса городских округов. С другой стороны, возникли прецеденты инициатив по разделению искусственно созданных городских округов и воссозданию на их территории двухуровневой системы местного самоуправления.

Поскольку процесс создания городских округов на базе муниципальных районов законодательством напрямую не предусмотрен, в данном случае использовались механизмы, позволяющие добиться данного результата путем определенного набора шагов по преобразованию муниципальных образований. Причем в различных регионах использовался разный алгоритм.

Так, например, в Белгородской области на базе муниципальных районов было создано 2 городских округа – Губкин и Старый Оскол. Процесс преобразования был осуществлен на основе следующих шагов: 1) разработка и утверждение генерального плана городского поселения – районного центра, охватывающего всю территорию района; 2) проведение голосования населения по вопросу о согласии на объединение всех поселений, находящихся на территории муниципального района, в новое муниципальное образование, которое будет наделено статусом городского округа и в котором территории поселений приобретут статус административных единиц городского округа; 3) принятие регионального закона об изменении территориальной организации местного самоуправления.

Другой вариант преобразования предусматривался в Одинцовском районе Московской области, с инициативой осуществления которого выступил глава района. В данном случае предлагаемое преобразование имело явно политическую природу и было направлено на сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей и другими ресурсами, имеющими на данной территории высокую ценность. Инициатива о преобразовании не включала ни разработку единого генерального плана развития территории как городского поселения, ни программы развития территории района как единой городской территории. Кроме того, на территории района находятся самостоятельные городские округа, судьба которых в ходе преобразования также не была определена.

Схема преобразования, предлагавшаяся в данном случае, включала следующие шаги: 1) проведение местных референдумов об изменении административно-территориального устройства района с целью превращения 6 городов и поселков городского типа в сельские населенные пункты; 2) присоединение новых сельских населенных пунктов к городскому поселению Одинцово с образованием единого городского поселения; 3) придание городскому поселению, образованному в расширенных границах, статуса городского округа.

Процесс сопровождался многочисленными скандалами и конфликтами. Несмотря на беспрецедентное административное давление, в одном из городских поселений местный референдум, проводившийся 2 декабря 2007 г., дал отрицательные результаты. На настоящий момент высокая конфликтность процесса преобразований, активное противодействие со стороны экспертного сообщества, заинтересованность международных организаций в исходе противостояния в совокупности привели к тому, что реализация планов по объединению Одинцовского района была приостановлена.

Еще более сложная ситуация возникает в том случае, когда региональные власти стремятся ликвидировать искажения федерального законодательства и воссоздать на территории искусственно созданных городских округов двухуровневую модель местного самоуправления. Такая задача встала перед органами власти Калининградской области. Первым шагом по ее решению стали обращения губернатора области в областной Уставной суд, по которым суд вынес решение о несоответствии ряда законов о территориальной организации местного самоуправления в Калининградской области Уставу Калининградской области. Осенью 2007 г. был принят ряд законодательных актов Калининградской области, направленных на изменение территориальной организации местного самоуправления. В первую очередь они касались Балтийского и Светлогорского городских округов.

Однако законы, посвященные преобразованию Балтийского городского округа, были оспорены в областном суде на том основании, что они принимались без учета мнения жителей. Верховный суд РФ оставил без изменения решение Калининградского областного суда¹⁴¹. В настоящее время законодательство Калининградской области в отношении территориальных преобразований Балтийского городского округа находится на рассмотрении в Конституционном Суде РФ. Решение Конституционного Суда по данному делу будет иметь принципиально важное значение для дальнейших преобразований как в Калининградской области, так и в других российских регионах.

Городские агломерации

Совершенно новые процессы преобразования территориальной организации связаны с созданием городских агломераций. В законодательстве Российской Федерации понятие агломерации отсутствует. Однако с весны 2007 г. данная проблематика все более активно ставится на повестку дня. Судя по всему, на привлечение внимания к данной проблеме повлияла реализация проекта «Доступное жилье». Но непосредственный толчок подобным дискуссиям был дан Министерством регионального развития, которое анонсировало создание городских агломеративных центров с многомиллионным населением как одно из стратегических направлений пространственного развития российских территорий, позволяющих создать опорный каркас системы управления и модернизации экономики страны. В качестве приоритетных рассматриваются проекты «Большой Ростов» (объединение Ростова-на-Дону, Новочеркасска, Таганрога, Аксая, Батайска, Азова), агломерации «Иркутск–Ангарск–Шелехов», «Владивосток–Находка–Уссурийск–Артем», «Самара–Тольятти», «Томск–Северск» и некоторые другие.

¹⁴¹ См. <http://www.regnum.ru/news/923610.html> сообщение от 29 ноября 2007 г. «Верховный суд отказался упразднить Балтийский городской округ в Калининградской области».

В 2007 г. основные процессы, связанные с формированием городских агломераций, развивались в двух направлениях.

С одной стороны, началась проработка ряда проектов создания полицентрических агломераций, имеющих несколько городских ядер, на основе идеологии, сформулированной Министерством регионального развития. Среди данных проектов наиболее активно развиваются события вокруг проекта «Иркутск–Ангарск–Шелехов». С привлечением экспертов здесь определены границы агломерации. Началась проработка конкретных проектов, позволяющих обеспечить динамичное развитие агломерации, в таких сферах, как транспорт, водоснабжение, утилизация твердых бытовых отходов. Обсуждаются варианты специализации территорий в рамках агломерации, а также создания новых центров застройки (например, вынос административного центра за границы г. Иркутска). В структуре администрации Иркутской области появилась должность заместителя губернатора, курирующего создание особой экономической зоны рекреационного характера на Байкале и формирование Иркутской городской агломерации.

Однако на примере Иркутской агломерации становятся понятными и те противоречия, с которыми неизбежно связаны процессы агломерирования. Если власти городов Ангарска и Шелехова активно поддерживают данный процесс, поскольку надеются выиграть от него как в экономическом, так и в политическом плане, то власти Иркутска выступают против подобной инициативы. Понятны и основные опасения, связанные с политическими последствиями данного процесса, – создание агломерации может означать продолжение централизации политической власти на региональном уровне и формирование механизма дальнейшего ограничения прав и полномочий органов местного самоуправления.

Процессы агломерирования активизировались и в Чувашской Республике. Здесь фактически предприняты первые шаги по формированию Чебоксарской агломерации на основе объединения городов Чебоксары и Новочебоксарск, которые находятся на расстоянии 15 км друг от друга, и части Чебоксарского района. Причем в данном случае выбрана наиболее жесткая форма агломерационного объединения – полное слияние различных муниципальных образований. Подобный подход в случае его реализации будет связан с достаточно серьезными проблемами обеспечения управляемости новым муниципальным образованием, которые, как показывает мировой опыт, требуют значительных усилий по решению.

С другой стороны, развиваются естественные процессы формирования моноцентрических агломераций вокруг крупных городов, отражающие усиление взаимосвязи городского ядра с окружающими территориями на основе маятниковых миграций, экономических связей, процессов субурбанизации и т.п. Организационным механизмом агломерирования в данном случае выступает межмуниципальное сотрудничество в различных формах. Определенный опыт подобной деятельности накоплен в Твери, где организовано взаимодействие с органами местного самоуправления Калининского и Рамешковского районов. Для обеспечения реализации соглашения о сотрудничестве между администрациями города Тверь, Калининского и Рамешковского районов Тверской области Тверской городской думой была утверждена городская целевая программа «Межмуниципальное сотрудничество на 2006–2008 годы». Аналогичные программы, направленные на решение общих задач межмуниципального сотрудничества, были приняты и в обоих пригородных районах.

Схожие процессы стали происходить в рамках Челябинской агломерации. Организуется взаимодействие города с пригородными муниципалитетами по вопросам производства и сбыта сельскохозяйственной продукции. Прорабатываются возможности сотрудничества и в других направлениях, в частности по водоснабжению и утилизации твердых бытовых отходов. Начала функционировать рабочая группа, включающая главных архитекторов входящих в агломерацию муниципалитетов и заместителей руководителей муниципальных образований по экономическим вопросам. Целью данной группы является согласование генеральных планов развития муниципальных образований. Ведется подготовительная работа по созданию Совета агломерации.

Поскольку городские агломерации являются новым и активно развивающимся элементом территориальной структуры, опыт по организации взаимодействия муниципальных образований в их рамках заслуживает первоочередного внимания.

5.6.4. Пути эффективного решения вопросов местного значения поселений

Традиционно дискуссия о путях решения проблем местного значения на уровне поселений сосредоточивается на вопросе о том, достаточно ли ресурсов имеют поселения для исполнения собственных полномочий. В данном обзоре в центре внимания поставлен вопрос о том, какие факторы определяют эффективность решения вопросов местного значения на поселенческом уровне (а тем самым и объем необходимых для этого ресурсов) и в какой мере поселения используют имеющиеся резервы повышения эффективности.

Создание множества мелких муниципальных образований обострило проблему потерь от недостаточного масштаба при решении вопросов местного значения. Однако в ходе реформы предполагалось, что компенсация данных потерь будет возможна в результате того, что:

- полномочия по организации предоставления услуг, обеспечивающих наибольшую экономию на масштабе, будут сосредоточены на уровне муниципальных районов;
- на уровне поселений будут задействованы дополнительные механизмы мобилизации потенциала местного сообщества, которые позволят компенсировать возникающие потери;
- поселения будут использовать механизмы межмуниципальной кооперации для повышения эффективности своей деятельности.

Двухлетний опыт реализации муниципальной реформы позволяет сделать первые выводы о том, насколько эти ожидания оправдались. Исследование сложившейся ситуации позволило выявить следующие особенности решения вопросов местного значения на уровне поселений.

Во-первых, выяснилось, что разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями не позволило в полной мере избежать потерь от недостаточного масштаба деятельности. Причиной этого послужили не только ошибки в разграничении полномочий между двумя уровнями муниципальной власти, но и недооценка того фактора, что единообразное разграничение сфер компетенции органов местного самоуправления независимо от плотности населения, дисперсности расселения, преобладания городских либо сельских территорий в любом случае несет в себе неизбежные потери. Наиболее ярко эта проблема проявилась на сегодняшний день

в сфере сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов. Законодательство о местном самоуправлении закрепило вопросы сбора и вывоза мусора за уровнем поселений, а утилизацию отходов – за муниципальными районами. При высокой плотности населения, территориальной близости населенных пунктов, развитой дорожной сети утилизацию и переработку бытовых отходов и с экономической, и с социальной точек зрения, действительно, предпочтительно концентрировать на верхних уровнях муниципального управления. Однако на территориях с низкой плотностью населения и значительной территориальной разбросанностью населенных пунктов все эти позитивные эффекты сходят на нет. В условиях, когда транспортное плечо до свалки (полигона) составляет несколько десятков километров, вывоз мусора к официально установленным местам утилизации оказывается экономически неоправданным. При этом органы местного самоуправления муниципального района не имеют никаких стимулов к учету интересов поселений в данном вопросе¹⁴². В результате в лучшем случае поселения создают свои свалки, за которыми не осуществляется никакого официального контроля, а в худшем – мусор вообще выбрасывается в не предназначенных для этого местах: в лесных массивах, на обочинах автомобильных дорог и т.п. Это имеет существенные негативные экологические последствия и снижает привлекательность территорий, в том числе с точки зрения их рекреационного потенциала.

Во-вторых, выявились основные направления использования внутренних резервов, связанных с приближением власти к населению. К основным связанным с этим позитивным последствиям реформы можно отнести следующие.

1) Появление стимулов у органов местного самоуправления поселений к мобилизации доходов от местных налогов. На уровне поселений осуществляется работа по инвентаризации объектов недвижимости, подлежащих налогообложению; работа с населением по вопросам регистрации объектов недвижимости и своевременной уплаты налога; доставка налоговых уведомлений налогоплательщикам, работа с неплательщиками. Однако сложившаяся нормативно-правовая и организационная система налогового администрирования не создает адекватных условий для участия администраций поселений в данном процессе. В итоге происходит дублирование деятельности различных органов, нечетко определены сферы ответственности каждого из участников данного процесса и санкции за невыполнение своих функций, не организованы информационные потоки. Муниципальные образования не имеют информации, необходимой для мобилизации собственных доходов, в результате чего они вынуждены самостоятельно вести реестр налогоплательщиков, собирать информацию о недоимках и т.п., т.е. фактически дублировать деятельность налоговых органов, плохо справляющихся с администрированием местных налогов. В то же время часть собственных функций, в частности доставку налоговых уведомлений, налоговые органы фактически в приказном порядке перекладывают на местные администрации.

2) Возможности концентрации ресурсов на приоритетных направлениях муниципального развития в условиях перехода от сметного финансирования к бюджетному. Изучение бюджетов поселенческого уровня показывает, что структура расходов значительно различается, причем в одних случаях явным приоритетом выступает благоустройство, в других – культура. Однако в условиях существенного ограничения самостоя-

¹⁴² Далеко не все муниципальные районы вообще имеют санкционированные свалки, но это уже другая проблема, не рассматриваемая в данной работе.

тельности поселений в бюджетной сфере источником реализации приоритетов в основном являются сверхплановые доходы, получаемые в первую очередь от местных налогов, а также от повышения качества работы с арендаторами земельных участков.

3) Возможности использования потенциала мобилизации ресурсов местного сообщества для решения вопросов местного значения. На реализацию данных возможностей влияют как объективные, так и субъективные условия. Субъективные условия связаны со стратегией организации управления в муниципальном образовании. На основе результатов исследования с этой точки зрения все муниципальные образования можно разделить на 4 группы:

- поселения, стремящиеся копировать способы организации управления, характерные для гораздо более крупных структур: муниципальных районов, регионов и т.п. Это означает наличие аппарата управления, в рамках которого деятельность каждого муниципального служащего имеет четкую специализацию; обеспечение полного финансирования решения всех вопросов местного значения из бюджета поселения; организацию в каждом поселении собственных муниципальных предприятий и т.п. Очевидно, что в подобной системе неизбежны существенные потери от недостаточного масштаба деятельности, постоянный дефицит бюджетных средств на решение вопросов местного значения, значительное бремя управленческих расходов и тому подобные негативные последствия;
- поселения, ориентированные на минимизацию собственных полномочий и ответственности перед населением, передачу подавляющего объема полномочий на уровень муниципального района;
- поселения, осуществляющие мобилизацию местного сообщества в первую очередь по политическим мотивам. Основной целью является борьба с районной властью, получение максимального объема полномочий, имущества и финансовых ресурсов, часто без учета того, способно ли поселение реально решать все вопросы местного значения и насколько это экономически оправданно;
- поселения, в которых мобилизация местного сообщества происходит в основном для обеспечения решения вопросов местного значения и улучшения качества жизни в поселении. Политические аспекты мобилизации также присутствуют, однако они связаны главным образом с необходимостью создания условий для роста качества жизни. Судя по всему, данная группа поселений является наиболее малочисленной. Для появления данной модели управления нужна комбинация во многом уникальных условий, к которым можно отнести:
 - наличие яркого муниципального лидера;
 - высокий уровень образования руководства поселения;
 - наличие экономической базы и перспектив экономического развития;
 - наличие структурированного местного сообщества с различными группами интересов.

Что касается объективных условий, то они определяются наличием законодательных предпосылок для опоры муниципальной власти на ресурсы местного сообщества. Необходимо отметить, что подобные условия не являются благоприятными для муниципальных образований. Частично механизмы мобилизации подобных ресурсов вообще не предусмотрены в федеральном законодательстве (например, привлечение предпринимателей к решению вопросов местного сообщества), частично – чрезмерно

зарегламентированы и требуют для практической реализации значительных временных и финансовых затрат (в частности, самообложение и трудовая повинность). Последствием этого является не исчезновение подобных механизмов привлечения ресурсов, но их использование в неправовых формах. Так, несмотря на отсутствие местных налогов с бизнеса, на практике предприниматели осуществляют финансирование жизнедеятельности местного сообщества, однако это происходит вне правового поля и может приобретать формы «муниципального рэкета», существенно нарушающего интересы бизнеса. Такой инструмент, как самообложение, также продолжает применяться, но не в предусмотренных законодательством, а в традиционных, привычных для местного сообщества формах¹⁴³.

Таким образом, можно сделать вывод, что муниципальная реформа привела к некоторым позитивным последствиям в организации решения вопросов местного значения на уровне поселений. Однако данные последствия смогли реализоваться не в полной мере и лишь в ограниченном числе муниципальных образований. Основные причины ограниченности позитивного эффекта реформ можно свести к следующим:

- источниками лучшей практики в основном являются финансово устойчивые поселения, имеющие экономическую базу, кадровый и организационный потенциал, причем в первую очередь созданные еще до начала муниципальной реформы;
- доля подобных поселений достаточно низка, а механизмы распространения лучшей практики фактически не работают по причине как необходимости достаточно благоприятных условий для их восприятия, так и отсутствия институциональных рамок данного процесса;
- федеральное законодательство не создает благоприятных условий для реализации лучших практик, более того, в значительной части они реализуются в таких формах, которые нельзя признать безупречными с правовой точки зрения.

В-третьих, что касается межмуниципальной кооперации при решении вопросов местного значения, то данные инструменты не получили какого-либо заметного развития. Это неудивительно в условиях, когда механизмы обеспечения исполнения контрактов в стране работают достаточно неэффективно, и риски провалов в решении вопросов местного значения в результате невыполнения своих обязательств одной из сторон соглашения о межмуниципальном сотрудничестве весьма высоки.

* * *

Проведенное исследование показало, что в 2007 г. более явно, чем в 2006 г., проявились как позитивные процессы, связанные с муниципальной реформой, так и негативные моменты ее реализации.

В качестве позитивных тенденций можно отметить следующие:

¹⁴³ В этих условиях очевидно, что объем и структура местных бюджетов далеко не всегда дают адекватное представление о реальном объеме средств, используемых на решение вопросов местного значения. Причем без проведения специального исследования невозможно определить, насколько велики отклонения: по результатам исследования, они могут составлять от долей процента до 20–25%. Последняя ситуация характерна именно для отношений с предпринимательским сообществом, которые можно характеризовать как «муниципальный рэкет», когда на местный бизнес перекладываются расходы по благоустройству территории поселения, осуществлению значительной части капиталовложений в объекты инфраструктуры и социально-культурной сферы и т.п.

- все большее число регионов внедряют реформу в полном объеме либо продвигаются вперед в ее реализации;
- начинают проявляться позитивные последствия расширения самостоятельности поселений, к основным из которых можно отнести стремление поселений к мобилизации доходов от местных налогов, использование возможностей по реализации приоритетов муниципальной политики в результате перехода от сметного финансирования к бюджетному и привлечение ресурсов местного сообщества для решения вопросов местного значения;
- все более активную (хотя и явно недостаточную) роль в муниципальной реформе играет городская проблематика, начались процессы формирования городских агломераций как моноцентрического, так и полицентрического характера, все более важное значение приобретают вопросы обеспечения конкурентоспособности урбанизированных территорий как внутри страны, так и на международной арене.

В то же время все более активно проявляются те проблемы, которые порождены муниципальной реформой либо обострены ее внедрением. К ним можно отнести следующие основные негативные моменты:

- недостаточный учет при реформировании территориальной организации местного самоуправления объективных процессов, происходящих в системе расселения на территории Российской Федерации, привел к тому, что на территории страны созданы многочисленные нежизнеспособные поселения, потенциал которых не позволяет обеспечить решение вопросов местного значения. С высокой степенью вероятности можно предположить, что с течением времени эта проблема будет не смягчаться, а, наоборот, обостряться;
- в ходе реформы стали действовать факторы, приводящие к экономическим потерям в процессе решения вопросов местного значения, связанным с невозможностью обеспечить экономию на масштабе на уровне поселений, с одной стороны, и с недоучетом транспортного фактора при организации предоставления муниципальных услуг – с другой. Единообразное разграничение вопросов местного значения между муниципальным районом и поселением независимо от плотности населения и характера расселения неизбежно приводит к подобному результату. Данная тенденция еще более усугубляется в результате массового стремления на уровне поселений копировать те управленческие технологии, которые характерны для гораздо более масштабных объектов управления и применяются на уровне муниципальных районов либо городских округов. При этом возможные компенсационные механизмы, связанные с развитием межмуниципального сотрудничества, использованием потенциала местного сообщества, развиты слабо и работают не всегда эффективно;
- многие процессы, потребность в которых ощущается в ходе реализации муниципальной реформы, не имеют адекватных правовых механизмов реализации. Это касается, в частности, изменений в территориальной организации местного самоуправления. В результате не имеющие четкого законодательного оформления процессы осуществляются с очевидными нарушениями действующего законодательства, все более важную роль в данной сфере начинает играть обычное право. Так, решения, принятые населением на референдуме, воспринимаются в качестве легитимных независимо от того, соответствуют ли они законодательству и предусмотрено ли в принципе решение соответствующих вопросов путем волеизъявления

граждан. В отсутствие местных налогов с бизнеса участие предпринимателей в решении вопросов местного значения на территории также осуществляется во многом вне правовых рамок, и в ряде мест доходит до «муниципального рэкета», значительно нарушающего интересы бизнеса.

Некоторые барьеры на пути более эффективной реализации муниципальной реформы могут быть преодолены в рамках текущей корректировки существующего федерального законодательства. Данные проблемы неоднократно обсуждались в муниципальном экспертном сообществе, однако соответствующие поправки так и не были внесены. К ним можно, в частности, отнести:

- упрощение механизмов самообложения населения;
- распространение законодательного механизма разграничения муниципального имущества между вновь образованными поселениями и муниципальными районами на существовавшие до начала муниципальной реформы муниципальные образования;
- предоставление возможности закрепления за муниципальными образованиями индивидуальных нормативов налоговых отчислений в счет дотаций, фиксированных на среднесрочный период, и без ограничения состава налогов¹⁴⁴;
- более жесткое регулирование предоставления трансфертов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов либо исключение из перечня вопросов местного значения муниципальных районов такого вопроса, как «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района»;
- возвращение на поселенческий уровень полномочий по распоряжению землей и доходов от аренды земли в полном объеме.

Другие проблемы требуют достаточно серьезной корректировки существующих подходов к организации функционирования местной власти и внесения значительных изменений в законодательство и нуждаются в серьезном и всестороннем обсуждении. К подобным проблемам можно отнести:

- организацию администрирования местных налогов;
- определение состава местных налогов и степени самостоятельности муниципальных образований в их установлении.

В то же время имеется ряд вопросов, механизмы решения которых в рамках муниципальной реформы в принципе неочевидны, поскольку они порождены концептуальными подходами к преобразованиям в сфере местного самоуправления, например:

- значительная дифференциация экономического положения, финансового и кадрового потенциала, перспектив развития поселений в условиях закрепления за ними единого перечня вопросов местного значения;
- невозможность обеспечить разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, эффективное независимо от условий, в ко-

¹⁴⁴ Ограничение налоговых отчислений только подоходным налогом было снято на переходный период, до 1 января 2009 г., однако сохранилось на период полного внедрения муниципальной реформы. Установление нормативов отчислений на среднесрочную перспективу возможно в рамках трехлетнего бюджета, однако не очевидно, что подобные отчисления не будут дифференцированы по годам, что с точки зрения создания стимулов к мобилизации налогов нежелательно.

торых это разграничение реализуется (плотность населения, характер расселения, тип застройки и т.п.);

- неизбежные потери, связанные с недостаточностью масштаба решения вопросов местного значения на уровне поселений в рамках сложившейся системы расселения, и дальнейшее снижение качества и доступности муниципальных услуг при попытках административного ограничения расходов ресурсов на эти цели.

5.7. Правовые аспекты функционирования институтов развития

2007 год стал ключевым в развитии финансовой и нормативно-правовой базы институтов развития, поскольку именно в этом году началось их активное финансирование, а также был принят ряд основополагающих федеральных законов, регламентирующих порядок их формирования и функционирования. В числе таких новых законов следует отметить следующие:

- Федеральный закон от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»;
- Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий» ;
- Федеральный закон от 23.11.2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”» и другие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность указанных организаций;
- Статью 179.2 Бюджетного кодекса РФ «Инвестиционный фонд Российской Федерации», включенную в БК РФ Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Хотя само понятие – «институты развития» – законодательно не было определено, данный термин получил широкое применение в экономической и юридической литературе¹⁴⁵. Представляется, что к числу признаков институтов развития, в первую очередь, следует отнести такие особенности их деятельности, как:

- инвестиционная направленность деятельности;
- ориентированность деятельности на результат;
- функционирование института в форме юридического лица;
- связь деятельности института с социально-экономической политикой, проводимой Российской Федерацией;
- получение части средств из федерального бюджета Российской Федерации;
- отсутствие статуса бюджетного учреждения и функционирование не на основании сметы.

Данным критериям в полной мере соответствуют:

- Банк развития (Внешэкономбанк – ВЭБ);
- Инвестиционный фонд РФ;
- Российская венчурная компания (РВК);

¹⁴⁵ См, напр.: подход к определению понятия, применяемый Центром стратегических разработок http://www.csr.ru/document/original_452.stm; Кудрин: В институты развития будет направлено 640 млрд руб. <http://business.restate.ru/news/35607.html>.

- Российская корпорация нанотехнологий (Ростанотех);
- Государственная корпорация «Ростехнологии»;
- Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

От перечисленных институтов развития следует отличать инструменты развития, к числу которых относятся различные формы прямого финансирования и финансовой поддержки инвестиционных проектов, к числу которых можно отнести:

- федеральные и ведомственные целевые программы;
- адресную инвестиционную программу;
- концессионные соглашения;
- непрограммные бюджетные инвестиции и другие инструменты.

Особые экономические зоны (ОЭЗ), с юридической точки зрения, также являются скорее инструментом, нежели институтом развития, поскольку создают условия для улучшения инвестиционного климата, однако они не выступают от своего имени в качестве государственных инвесторов.

Указанные инструменты развития могут применяться посредством использования следующих форм бюджетной поддержки инвестиционных проектов:

- субсидии;
- кредиты;
- гарантии;
- участие в капитале юридических лиц (инвесторов) и т.д.

Кратко рассмотрим основные особенности и проблемы функционирования каждого из перечисленных *институтов развития, созданных в 2007 г.*

Банк развития (Внешэкономбанк). В настоящее время главные вопросы деятельности Банка регулируются следующими нормативными актами:

1. Федеральным законом от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»;
2. Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2007 г. № 1007-р;
3. Положением о Наблюдательном совете государственной корпорации «Банк Развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Поскольку Федеральный закон «О банке развития» был принят только в мае 2007 г., нормативная база, регламентирующая его функционирование, находится на этапе своего формирования и не содержит *всех* необходимых нормативных и локальных актов.

С принятием нового закона Внешэкономбанк сменил и организационно-правовую форму, и направления деятельности. Если ранее он имел статус обычной кредитной организации, то, начиная с 2007 г., он приобрел статус государственной корпорации, а его деятельность фактически оказалась вне сферы контроля Центрального банка РФ. В частности, на его деятельность не распространяются положения законодательства о банках и банковской деятельности, регулирующие порядок:

1. государственной регистрации кредитных организаций;
2. лицензирования банковских операций;
3. ликвидации или реорганизации кредитных организаций;
4. предоставления информации о деятельности кредитных организаций;

5. обеспечения требований устойчивости и финансовой надежности кредитных организаций, соблюдения иных обязательных требований и нормативов.

Также на деятельность Внешэкономбанка, получившего статус некоммерческой организации (НКО), не распространяются и положения, регламентирующие порядок осуществления контроля за деятельностью НКО, установленные п. п. 3, 5, 7, 10 и 14 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, Внешэкономбанк прямо не подконтролен Центральному банку и органам финансового контроля, его деятельность контролируется только Президентом и Правительством Российской Федерации. И, поскольку ни банковское законодательство, ни законодательство о рынке ценных бумаг, ни, тем более, бюджетное законодательство в полной мере не распространяется на деятельность Банка развития, практически каждое из его полномочий Банка, перечисленных в Законе и Меморандуме, нуждается в дополнительной специальной регламентации. Так, в доработке нуждаются:

- механизмы внутреннего и внешнего контроля за деятельностью Внешэкономбанка;
- порядок его взаимодействия с федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- механизмы его взаимодействия с другими институтами развития, кредитными и страховыми организациями;
- порядок открытия филиалов на территории Российской Федерации и за рубежом, а также иные направления его деятельности.

Недостаточно четко определены и условия отбора проектов, которым может предоставляться поддержка за счет средств Внешэкономбанка, а также гарантии обеспечения «отсутствия конкуренции» со стороны Внешэкономбанка для кредитных организаций¹⁴⁶. Из комплексного толкования текстов Закона и Меморандума вытекает, что проекты, получающие поддержку, с одной стороны, должны быть рентабельными, а с другой – на их финансирование не должны претендовать другие банки (принцип отказа от конкуренции). Каким же образом должны обеспечиваться указанные два условия, непонятно.

Еще одним направлением, требующим внимания законодателя, является более четкое разграничение направлений деятельности Банка развития и других институтов развития, функционирующих в Российской Федерации, выявление перспектив их взаимодействия, а также решение вопроса о том, какие направления отраслевого развития экономики могут получать поддержку за счет средств Банка (только инновационные или же любые). Согласно п. 7 Меморандума «основными отраслевыми приоритетами деятельности Банка Развития на 2007–2010 годы» являются:

- а) авиастроение и ракетно-космический комплекс;
- б) судостроение;
- в) электронная промышленность;
- г) атомная промышленность, в том числе атомная энергетика;
- д) транспортное, специальное и энергетическое машиностроение;
- е) металлургия (производство специальных сталей);

¹⁴⁶ Комплексное толкование норм закона и Меморандума позволяет сделать вывод о том, что предоставление финансовой поддержки за счет средств Банка развития должно осуществляться по итогам отбора проектов и организаций. Однако условия такого отбора четко не определены ни по одному из перечисленных направлений поддержки.

- ж) деревообрабатывающая промышленность;
- з) оборонно-промышленный комплекс.

При этом не совсем ясно, какие именно проекты отраслевого развития по указанным направлениям могут относиться к предмету деятельности ВЭБа: только ли поддержка инновационных разработок или финансовая поддержка проектов, направленных на развитие перечисленных отраслей, как таковых.

Государственная корпорация нанотехнологий (Ростанотех). Порядок функционирования Корпорации определяют:

1. Федеральный закон от 19.07.2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий»;
2. Постановление Правительства РФ от 02.08.2007 г. № 498 «О федеральной целевой программе “Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы”»;
3. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2006 г. № 1188-р «О программе координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации»;
4. Распоряжение Правительства РФ от 07.09.2007 г. № 1175-р «О составе наблюдательного совета государственной корпорации “Российская корпорация нанотехнологий”»;
5. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 23.07.2007 г. № 54 «О надзоре за продукцией, полученной с использованием нанотехнологий и содержащей наноматериалы».

Корпорация, как и прочие институты развития, создана с целью поддержки и развития в первую очередь инновационной инфраструктуры. Однако, в отличие от ВЭБа, Инвестиционного фонда и ГК «Ростехнологии», для Корпорации, как и для РВК, определено относительно «узкое» научно-техническое направление вложения средств – сфера нанотехнологий.

В целом способ создания, организационная форма Корпорации и формы осуществления ее деятельности похожи на организацию деятельности прочих институтов развития, созданных в форме государственных корпораций. Как и прочие институты развития, за исключением Инвестиционного фонда, Корпорация наделена широким перечнем прав и обладает высокой степенью самостоятельности в решении текущих вопросов, в том числе связанных с вложением имеющихся в ее распоряжении средств¹⁴⁷.

В частности, Корпорация может осуществлять предпринимательскую деятельность, так как в ст. 5 Закона № 139-ФЗ указано, что имущество Корпорации «формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации, *доходов, получаемых от деятельности Корпорации*, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью Корпорации». Также Корпорация вправе за счет своего имущества «создавать *другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации* и союзы на условиях, определенных наблюдательным советом Корпорации». Что же касается некоммерческих организаций, то они

¹⁴⁷ Ее имущество формируется за счет вноса Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности Корпорации, добровольных имущественных взносов и пожертвований, а также за счет других законных поступлений и является собственностью Корпорации.

также практически не ограничены действующим законодательством в праве на осуществление коммерческой деятельности.

Помимо этого Законом № 139-ФЗ установлено право корпорации *«формировать целевые фонды»* (т.е. создавать целевой капитал для достижения целей своей деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»).

При этом некоторые нормы Закона № 275-ФЗ могут рассматриваться как противоречащие Закону № 139-ФЗ. Проблема заключается в том, что Закон № 275-ФЗ жестко ограничивает круг НКО, уполномоченных создавать целевой капитал. Согласно данному закону, формировать целевой капитал могут исключительно:

- фонды;
- автономные некоммерческие организации;
- общественные организации;
- общественные фонды;
- религиозные организации¹⁴⁸.

Такая форма НКО, как «государственная корпорация», к числу организаций, уполномоченных формировать целевой капитал, не относится. И, поскольку Закон «О российской корпорации нанотехнологий» не делает уточнений относительно порядка применения норм Федерального закона № 275-ФЗ по отношению к деятельности Корпорации, это можно трактовать как запрет на формирование Корпорацией нанотехнологий целевого капитала.

Порядок и условия его формирования Корпорацией также практически не урегулированы. Даже если предположить, что Корпорация со временем сможет формировать целевые фонды, необходимо будет решить проблему отбора управляющих компаний, получающих средства Корпорации нанотехнологий в доверительное управление, ведь Закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» предполагает необходимость привлечения внешнего управляющего для работы с целевым капиталом.

Согласно ст. 2 Закона, целевой капитал некоммерческой организации представляет собой сформированную «за счет пожертвований, внесенных жертвователем (жертвователями) в виде денежных средств, часть имущества некоммерческой организации, *переданную некоммерческой организацией в доверительное управление управляющей компании* для получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности некоммерческой организации или иных некоммерческих организаций, в порядке, предусмотренном Федеральным законом».

В Законе № 139-ФЗ, а также в подзаконных нормативных актах какие-либо нормы, посвященные условиям отбора компаний, управляющих целевыми фондами Корпорации, обнаружить не удалось. Для сравнения следует отметить, что другие институты развития передают государственные средства в управление частным компаниям на

¹⁴⁸ Согласно ст. 2 Закона № 275-ФЗ, собственником целевого капитала может являться только некоммерческая организация, созданная в организационно-правовой форме фонда, автономной некоммерческой организации, общественной организации, общественного фонда или религиозной организации.

более прозрачной основе. Так, хотя бы в общем виде критерии отбора венчурных управляющих компаний установлены Российской венчурной компанией (РВК).

В результате можно сделать вывод о том, что если нормы Закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» будут применяться по отношению к целевым фондам Корпорации без каких-либо изъятий, возможные направления вложения целевого капитала окажутся ограничены.

Деятельность Корпорации имеет и ряд отличий от прочих институтов развития. Помимо более «узкой» сферы вложения средств, законодатель определил и ряд особенностей их размещения. Так, если Внешэкономбанк и РВК ориентированы на обеспечение хотя бы минимальной рентабельности финансируемых проектов, то Корпорация в большей степени ориентирована *на субсидирование* инновационных разработок, а задача обеспечения их рентабельности перед ней не ставится.

Следует отметить, что хотя в области субсидирования нанотехнологий Корпорация не конкурирует с другими институтами развития, ее деятельность по своим целям в значительной степени дублируется органами государственной власти, реализующими Федеральную целевую программу «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы»¹⁴⁹. В числе государственных заказчиков Программы указаны: Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю. При этом в роли заказчика-координатора выступает Министерство образования и науки Российской Федерации.

Следует отметить, что Российская корпорация нанотехнологий среди получателей бюджетных средств в указанной целевой Программе не упоминается, в связи с чем не ясно, каким образом она взаимодействует с государственными заказчиками по этой Программе.

За счет средств, выделяемых через данную Программу, как и за счет средств Роснано, финансируются разработка и продвижение на рынок нанотехнологий.

Государственная корпорация «Ростехнологии». В ноябре 2007 г. был принят Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О государственной корпорации “Ростехнологии”», на основании которого формируется еще одна государственная структура, получающая из федерального бюджета значительные средства на развитие инноваций и отрасли высоких технологий.

Согласно ст. 3 указанного Закона, целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии» является «содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций – разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции, привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, *включая оборонно-промышленный комплекс*».

Таким образом, деятельность новой корпорации, помимо «гражданских» инноваций, охватывает также коммерциализацию военных разработок и разработок двойного

¹⁴⁹ См. Постановление Правительства РФ от 02.08.2007 г. № 498.

назначения. Следует отметить, что создание Корпорации на этапе разработки закона о ее деятельности¹⁵⁰ мотивировалось не столько необходимостью повышения прибыльности торговли высокими технологиями, имеющими отношение к военной промышленности, сколько необходимостью развития высокотехнологичного сектора экспорта вообще. Созданию ГК «Ростехнологии» предшествовал комплексный анализ положения России на мировом рынке высоких технологий¹⁵¹, в котором указывалось на крайне низкую долю РФ на мировом рынке высоких технологий (не более 0,5%), а также проблемы с экспортом продукции *гражданского* машиностроения. Однако в результате Закон о ГК «Ростехнологии» оказался приспособлен главным образом для оборонной отрасли. Работа ГК «Ростехнологии» в существующем виде, по нашему мнению, едва ли может способствовать улучшению ситуации в области *гражданского машиностроения и экспорта невоенных технологий*, так как ни в Законе № 270-ФЗ, ни в каких-либо официальных планах и программах об инвестициях в эту сферу посредством использования ГК «Ростехнологии» ничего не говорится.

Направления деятельности Корпорации в значительной степени пересекаются с направлениями деятельности Внешэкономбанка, РВК и Корпорации нанотехнологий. Так, и «Ростехнологии», и прочие институты развития призваны содействовать экспорту наукоемкой продукции; и «Ростехнологии» и Внешэкономбанк вправе осуществлять «работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну». Как следствие, участие Банка развития в проектах, реализуемых в оборонной отрасли, оказывается возможным наряду с участием «Ростехнологий».

Однако по сравнению с другими институтами развития, деятельность «Ростехнологий» оказывается наименее прозрачной. Так, направления деятельности Внешэкономбанка, РВК и даже Корпорации нанотехнологий сформулированы более конкретно, чем направления деятельности ГК «Ростехнологии».

К примеру, в качестве ее основных функций в Законе № 270-ФЗ указаны: «*содействие* организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и производстве высокотехнологичной промышленной продукции», «*обеспечение продвижения* на внутренний и внешний рынки и реализации на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной промышленной продукции, а также связанных с созданием этой продукции товаров и результатов интеллектуальной деятельности» и т.д. При этом совершенно непонятно, что именно имел в виду законодатель под «содействием» и «участием в реализации государственной политики». Возникает вопрос: могут ли эти функции Корпорации быть реализованы, например, за счет предоставления субсидий, не предполагающих получения прибыли? Могут ли они быть реализованы путем предоставления кредитов, гарантий, участия в концессионных соглашениях и т.д.?

Таким образом, основной проблемой функционирования «Ростехнологий» является исключительная широта полномочий Корпорации на фоне крайней неопределенности целей и задач и порядка ее работы. Проблема усугубляется еще и тем, что в отличие от прочих институтов развития, «Ростехнологии» работают с военными технологиями и технологиями двойного назначения, что в силу их секретности еще сильнее затрудняет «внешний» контроль.

¹⁵⁰ См., напр., http://www.gosrf.ru/print_1486.htm.

¹⁵¹ Там же.

* * *

Обобщая анализ правовых основ работы некоторых институтов развития, созданных в 2007 г., следует отметить ряд общих проблем, характерных для всех рассмотренных институтов. Основной из них, по нашему мнению, является недостаточная проработанность правовых основ их функционирования.

Принятые в 2007 г. Законы – «О банке развития», «О российской корпорации нанотехнологий» и «О государственной корпорации «Ростехнологии»» – регулируют финансовую деятельность институтов развития только в самом общем виде, обеспечивая руководству вновь созданных государственных корпораций широкие возможности для расходования бюджетных средств, но не создавая при этом адекватной системы контроля за эффективностью их использования.

Так, общей проблемой рассматриваемых институтов развития является их неподконтрольность специализированным органам финансового контроля. К примеру, финансовые операции Внешэкономбанка после того, как он сменил статус кредитной организации на статус государственной корпорации, вышли за пределы финансового контроля, осуществляемого Центральным банком РФ.

Деятельность прочих вновь созданных корпораций практически не может контролироваться такими органами как Росфиннадзор и федеральное Казначейство, так как они не являются получателями и распорядителями бюджетных средств – средства федерального бюджета были переданы им не в качестве бюджетного финансирования, а в качестве вложений в уставный капитал и в других формах, не предполагающих контроля за целевым использованием финансовых ресурсов.

По этой причине даже парламентский контроль, осуществляемый в процессе рассмотрения и утверждения Закона о федеральном бюджете, не затрагивает деятельность данных корпораций.

При этом прямая подотчетность перечисленных институтов развития Президенту и Правительству РФ, по нашему мнению, не может обеспечить необходимого уровня прозрачности их финансовых операций, поскольку Президент и Правительство РФ как органы государственной власти не обладают необходимым аппаратом для проведения детальных финансовых ревизий.

Контроль за деятельностью перечисленных институтов развития мог бы частично обеспечиваться за счет ежегодного аудиторского контроля, который является обязательным и для Внешэкономбанка, и для Ростехнологий, и для Роснано-тех.

Однако во всех трех случаях аудиторов уполномочены выбирать не «внешние» органы, а само руководство перечисленных корпораций. При этом опыт аудиторских проверок, проводящихся в отношении столь крупных клиентов (например, опыт проверок «ЮКОСа»), показывает, что аудиторы далеко не всегда готовы дать объективные заключения, не соответствующие интересам заказчика. Таким образом, проблема прозрачности функционирования вновь созданных институтов развития остается открытой.

Общей для всех институтов развития, созданных в 2007 г., является и проблема пересечения сфер их деятельности. Законы, определяющие круг проектов, получающих поддержку за счет средств институтов развития, практически продублировали друг друга, указав, что наиболее приоритетной сферой являются «инновации».

Во-первых, законодатель нигде четко не раскрывает, что именно понимается под «инновациями» для целей бюджетной поддержки (все предпринимавшиеся попытки дать четкое определение этой сфере оказались недостаточно удачными).

Во-вторых, применительно к отбору проектов, реализуемых с участием институтов развития, не установлен четкий порядок экспертизы на предмет их «новизны» и «перспективности» в качестве товара на внутреннем и международном рынках, что также создает определенные риски.

В-третьих, пересечение целей деятельности ряда институтов развития создает своего рода конкуренцию за поддержку наукоемких технологий, близких к стадии завершения. Эта проблема оказалась неожиданной для государства, однако, вполне закономерной. Так, по мнению заместителя руководителя Управления инновационного развития и инфраструктуры Роснауки Шепелева Г.В.¹⁵², в силу нехватки финансирования НИОКР на протяжении последних 20 лет число проектов, доведенных до стадии практического внедрения, резко сократилось. Даже в отношении имеющихся разработок отсутствуют бизнес-планы, оценки потенциального рынка сбыта наукоемкой продукции и другая документация. Большинство российских инновационных разработок, которые потенциально могут быть профинансированы институтами развития, не прошло даже стадию опытно-конструкторских работ. В результате создаваемые институты развития и вновь создаваемые инновационные фонды зачастую не могут набрать необходимый «пакет» крупных проектов в сфере высоких технологий, а те проекты, которые находятся на стадии относительной готовности к реализации, существенно дорожают за счет конкуренции среди инвесторов. Это снижает эффективность расходования бюджетных средств, направляемых для поддержки инновационной сферы.

¹⁵² Соответствующие материалы были представлены в докладе на конференции МФТИ в 2007 г.