

3.8. Военная экономика и военная безопасность России

3.8.1. Военная политика и военно-экономическая деятельность в 2005 г.

Завершившийся 2005 г. продолжил новый специфический период в развитии военной организации России, который был назван Президентом РФ еще в 2003 г. модернизацией.

При этом с самого начала года стало ясно, что борьба за и против фактической модернизации, как и годом ранее, продолжится⁵². Центральный аппарат силовых ведомств, видоизмененный и сокращенный в рамках административной реформы 2004 г., стал действовать в соответствии с замыслом модернизации и формально включился в бюджетную реформу, но структура управленческих органов не была четко определена, и она опять стала расширяться и разветвляться, а военные расходы – расти, но не в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат. Сроки разработки документов, соответствующих этим принципам, срывались, а полнота представления не соответствовала требованию прозрачности военной экономики, которое является необходимым условием проведения реформы.

Исполнение бюджета 2005 г. и разработка раздела военных расходов в проекте бюджета на 2006 г. в значительной мере не соответствовали классификации военных расходов, стандартизованной ООН. Степень засекреченности военных расходов еще более возросла. Перечень засекреченных статей и видов расходов стал гораздо шире норм, установленных Законом «О государственной тайне». Так, скрывалась даже стоимость продовольственного пайка, чтобы избежать связанного с ней повышения выплат денежного довольствия военнослужащим и пенсий военным пенсионерам. Не были выполнены обещания об индексации окладов военнослужащим в 2004 г. – она перенесена на 2006 г. и составит 15%, в то время как инфляция за 2004–2005 гг. превысила 20%. И хотя в целом рост денежного довольствия военнослужащих, проходящих службу по контракту, все же произошел, хотя сократилась очередь бесквартирных и выделены ассигнования на накопительно-ипотечную систему, а также на другие, традиционные формы обеспечения жильем военнослужащих, социально-экономические проблемы военной организации РФ решаются медленно.

Это сказывается и на правопорядке в военной организации РФ. Официально это засвидетельствовали в своих докладах Комиссар Совета Европы по правам человека, Уполномоченный по правам человека в РФ, а также Главный военный прокурор и руководители Счетной палаты. В частности, судя по этим материалам, в 2005 г. «участились случаи освобождения от призыва за взятки, что ведет как к ухудшению морального климата в обществе в целом, так и к комплектованию армии в основном молодыми людьми из наименее обеспеченных семей. Следствие этого – постоянно понижающийся культурный и образовательный уровень призывников, зачастую не позволяющий им эффек-

⁵² См. обзор «Российская экономика в 2004 году. Тенденции и перспективы». М. ИЭПП. 2005.

тивно овладеть сложными военными специальностями». Это касается также неуставных отношений, принуждения к труду, не связанному с военной службой, в результате чего «военная служба превращается в рассадник насилия, жестокости и правового нигилизма». По словам генерального прокурора РФ⁵³, подводившего итоги года, «за посягательства на вооружение, технику, имущество и бюджетные средства в прошлом году осуждено более тысячи военнослужащих».

Рассмотрим более детально промежуточные результаты этапа модернизации армии по трем основным блокам.

Первый блок проблем – переход на добровольный принцип комплектования военной организации государства.

В 2005 г. подтвердилось, что федеральная целевая программа (ФЦП) перехода на добровольный принцип комплектования, принятая Правительством РФ в 2003 г., хотя и является шагом вперед, но охватывает только ряд воинских частей постоянной готовности ВС Минобороны, Внутренних войск МВД и Пограничных войск ФСБ. Никаких планов по набору «контрактников»-сержантов в ФЦП нет.

И в целом переход на добровольный принцип комплектования реализуется в разных ведомствах по-разному. Так, ФСБ в 2005 г. полностью отказалась от призыва и переходит к комплектованию своей Погранслужбы исключительно по контракту, МВД собиралось укомплектовать исключительно по контракту 46-ю отдельную бригаду, дислоцирующуюся в Чечне, к концу 2005 г. (в августе доля укомплектованности «контрактниками» составила 80%)⁵⁴. Однако полный перевод Внутренних войск на контракт, о котором было заявлено в Послании Президента в 2003 г., уже отвергается. Более всего противятся переводу всех регулярных войск на контракт (даже в отдаленной перспективе) Министерство обороны и ответственное за этот участок работы Главное организационно-мобилизационное управление Генштаба.

И все-таки огромное достижение – появление в РФ не только воинских частей, но и соединений, укомплектованных полностью и исключительно на добровольной основе по контракту.

Что же касается трудностей, возникающих в ходе реализации ФЦП, и названных министром обороны⁵⁵, а именно:

- достижение и поддержание укомплектованности из-за «низкой привлекательности военной службы по контракту»;
- необходимость корректировки расходов на выполнение самой ФЦП («в 2005 г. было предусмотрено выделение 16 млрд 671,7 млн руб. при определенных в паспорте ФЦП с учетом инфляции 19 млрд 913,1 млн руб.»; в 2006 г. – «22 млрд 306,9 млн руб. при необходимых 23 млрд 153,8 млн руб.»),

⁵³ Устинов В. Закон – фундамент государства // Российская газета. 2006. 6 февраля (№ 23).

⁵⁴ Черкасов В., Козаченко А. 46-я: пять лет в Чечне // Красная звезда. 2005. 26 октября (№ 198).

⁵⁵ Красная звезда. 2005. 11 ноября (№ 208).

они были легко прогнозируемы. Именно об этом говорилось на заседании Правительства РФ перед утверждением ФЦП. Но предупреждения были проигнорированы.

В частности, при обосновании ФЦП Институтом экономики переходного периода на основе опросов, выполненных ВЦИОМ, были выработаны рекомендации по системе стимулов, которые могут сделать службу привлекательной. В их числе – превышение денежного довольствия (ДД) даже рядового «контрактника» над средней зарплатой по стране на 10–20%, а кроме того, существенные надбавки за участие в боевых действиях. Однако Министерство обороны отдало приоритет надбавкам за службу другим военнослужащим – в органах центрального управления.

И поскольку до сих пор ДД «контрактника» не превышает среднюю зарплату по стране нигде, кроме Чечни, вместо ожидавшегося интенсивного притока «контрактников» наблюдается отток ранее набранных, в основном из частей, не попавших в перечень постоянной готовности. Но даже в Чечне стимулы к службе ущемляются. Судя по публикациям⁵⁶, из 42-й дивизии в 2005 г. уволилось более 1,3 тыс. «контрактников», еще свыше 400 не вернулись из отпуска. Как выяснилось, во время службы они не получали положенных видов довольствия. Да и в «элитной» 76-й дивизии не все благополучно, о чем свидетельствовал начальник штаба этой дивизии⁵⁷. Нормы довольствия таковы, что зачастую «контрактники» вынуждены покупать себе некоторые предметы одежды и экипировки, а для действий зимой даже лыжи. Плохо обстоит дело и с обеспечением «контрактников» жильем. В этих условиях не удивляют и такие данные по этой дивизии: 58% имеют неполное среднее или среднее общее образование; более 90% являются выходцами из рабочих, крестьян, а также служащих, не относящихся к интеллигенции.

Корректировка ФЦП и индексация расходов были предусмотрены при ее утверждении. Однако министерство обороны не сделало этого при формировании бюджета, а выделенные ему дополнительные средства направило на другие нужды.

Еще хуже ситуация с предстоящим сокращением продолжительности службы по призыву. Вместо 6-месячной службы, достаточной для обучения основам военно-учетной специальности и подготовки к службе по контракту, в постановлении Правительства, как и в послании Президента РФ, указан срок «до 1 года», трактуемый как 12 месяцев. Это не может устроить тех, кто, например, не прошел по конкурсу в вуз, а затем был призван в армию. Фактически он получит высшее образование на 2 года позже сверстников. Нет ясности с реализацией обещания, согласно которому «первые полгода призывники будут осваивать военные специальности в учебных подразделениях». Количество учебных воинских частей и мест в них недостаточно для обучения всех, кого призывают. Значит, молодежь направят в учебные подразделения

⁵⁶ Военно-промышленный курьер. 2005. 20–26 июля (№ 26).

⁵⁷ Удманцев В. Контрактная дивизия уже существует, а критериев оценки труда военных профессионалов все еще нет // Военно-промышленный курьер. 2005. 17–23 августа (№ 30).

при других воинских частях, где их ждет встреча с «дедами». Да и те военно-служащие, которые пройдут через учебные воинские части, во втором полугодии своей службы окажутся, конечно же, не в частях постоянной готовности, а в каких-то воинских частях, почему-то названных устаревшим термином «линейные». Воинских частей с таким названием в РФ официально вообще нет. В настоящее время «категории содержания» соединений и воинских частей в ВС РФ такие: постоянной готовности, сокращенного состава (типа «А» и «Б»), кадрированные и вновь формируемые.

Видимо из-за такой неясности Минобороны не представило в срок (IV квартал 2003 г.) законопроект об изменении порядка призыва на сокращенный срок и самого назначения такой службы. Вместо этого общество будоражится законопроектами о ликвидации военных кафедр, об отмене отсрочек и т.п. Кроме того, сохраняется «питательная среда» для деятельности структур, паразитирующих на противоправном предоставлении отсрочек и освобождений от военной службы. «Доходы» от такого «бизнеса» по последним оценкам политолога Г. Сатарова в этом году превысили 350 млн долл. США. Вот почему скрытое лоббирование сопротивления реформе со стороны этих структур в настоящее время является, пожалуй, главным фактором, тормозящим переход наших ВС к службе по контракту.

Задержка с переходом чревата крайне негативными последствиями, особенно при учете грядущего демографического обвала. После 2007 г. количество юношей, ежегодно вступающих в 18-летний возраст, снизится вдвое. В этих условиях окажется, что предусмотренный в ФЦП темп роста количества «контрактников», а также сокращение срока службы по призыву не совместимы со стремлением Минобороны и других «силовиков» сохранить нынешнюю численность вооруженных сил неизменной. Призывать придется либо практически всех, либо не всех, но на длительный, а не на сокращенный срок! Что же касается обсуждаемого призыва выпускников вузов, то он экономически нецелесообразен. Напомним, что в царской армии лица с высшим образованием служили только полгода.

Грядущие процессы опасны с военной точки зрения. Одновременно они ведут к негативному воздействию призыва на экономику и к социальному взрыву.

Разумный выход состоит, прежде всего, в ускорении перехода, завершении его в регулярных войсках до 2008 г. Однако руководство Министерства обороны отказывается от этого, ссылаясь на нехватку средств. Специалистами ИЭПП были выполнены расчеты по оценке необходимых средств для форсирования перехода: они составляют единицы процентов от общих военных расходов РФ. Только в прошлом году дополнительно к бюджету Министерство обороны получило в несколько раз больше средств, чем потребовалось бы для ускорения перехода на контрактную систему комплектования. На 2006 г. прибавка к бюджету гораздо больше, чем потребовалось бы для ускорения перехода на новый способ комплектования. Но средства направляются на

иные цели, либо, судя по материалам Главной военной прокуратуры и Счетной палаты, огромные суммы просто разворовываются.

Есть еще одно обстоятельство, которое Минобороны отказывается признать: по показателю боеспособности количество военнослужащих в группировке, составленной из «контрактников», эквивалентно в полтора раза большему количеству военнослужащих, проходящих службу по призыву 2 года, как сейчас. Это означает, что нынешняя численность военной организации может быть сокращена почти в 1,5 раза без какого-либо ущерба для обороноспособности страны. Причем численность не только солдат, матросов, сержантов и старшин, но и, главное, более дорогостоящего офицерского состава. А это сулит не дополнительные расходы, а экономию средств, либо их более рациональную трату на повышение ДД, обеспечение жильем и оснащение меньшего количества военнослужащих более эффективным оружием.

Вопросы оснащённости современным оружием ВС России – второй блок проблем модернизации.

В решении проблем второго блока в 2005 г. можно отметить несомненные успехи. Это и обновление состава стратегических ракетных комплексов РФ («Тополь-М») – основы ядерных сил сдерживания, и оснащение новейшего подводного ракетного крейсера комплексом «Булава» с унифицированной баллистической ракетой, что сулит на будущее экономический эффект от унификации. Это также создание высокоточной крылатой ракеты в обычном (неядерном) боевом оснащении, что позволит перейти от разговоров о неядерных силах сдерживания к развертыванию таких сил, в частности, для сдерживания. Наконец, исключительно важно появление на оснащении (пока только специальных сил) нелетального оружия, столь необходимого для проведения силовых операций в местах, где много гражданского населения.

Однако в истекшем году были выявлены и недостатки при применении вооружения и военной техники, обусловленные как сугубо техническими причинами, так и человеческим фактором – плохой боевой выучкой личного состава вследствие недофинансирования боевой подготовки.

Для решения названной проблемы в РФ был предпринят ряд шагов. Создана Федеральная служба по оборонному заказу, сформирована система «единого заказчика» в Минобороны; начала функционировать Комиссия Правительства РФ по военно-промышленным вопросам (ВПК); продолжается реструктуризация оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Однако при этом ОПК все больше «отгораживается» от остальных предприятий РФ, а входящие в него предприятия, укрупняясь, превращаются в группу монополистов, что идет, видимо, от бытующего до сих пор мнения, что именно отечественный ОПК является локомотивом прогресса, что вложения средств именно в него спасут экономику России. Но, если и раньше этот тезис был не точен⁵⁸, то теперь он все больше теряет свою бесспорность, особенно если речь идет о бесконтрольных (со стороны общества) вложениях.

⁵⁸ Шлыков В. Черный хлеб военного бизнеса // Отечественные записки. 2003. № 2 (11). С. 459–472.

Слабо учитывается, к сожалению, известный положительный опыт. В частности, можно сослаться на Управление перспективных исследовательских проектов (DARPA) в США, которое руководит проведением исследований и разработок, главным образом, в интересах национальной обороны, не забывая в то же время о коммерческом использовании научно-технических достижений. В отечественной истории аналогичные, а зачастую и более широкие, чем DARPA, функции выполнял научно-технический комитет Военно-промышленной Комиссии (ВПК) при Совете министров СССР. Усилиями таких координирующих органов, как DARPA и ВПК, обеспечивалось целенаправленное проведение исследований двойного (гражданского и военного) назначения и, главное, внедрение научно-технических достижений в различных секторах экономики для достижения различных целей.

К сожалению, функция координации исследований и разработок, ведущихся на критически важных направлениях научно-технического прогресса, пока не возложена ни на одно из ведомств. В результате мы имеем обособленную от гражданского общества военную организацию России, под сенью которой, но не в подчинении, содержатся так называемый ОПК и разрозненные инновационные фирмы. Расходы государства на научно-технический прогресс (весьма умеренные) распыляются, отдача крайне низка. По оценке итогов 2005 г. Генеральным прокурором РФ⁵⁹, создание двух новых управленческих структур, возглавляемых заместителями министра обороны, пока что не дало положительных эффектов: «Единый орган заказов вооружения длительное время бездействовал. Свыше миллиарда рублей на ремонт, закупку и создание новых образцов вооружения остались неосвоенными». Не все ясно и с теми деньгами, которые израсходованы. Вторая структура – Центр заказов и поставок «вообще начал свою деятельность с грубых нарушений».

Минобороны должно заниматься проблемами унификации вооружения и военной техники с продукцией народно-хозяйственного назначения, поскольку само Минобороны РФ сейчас не может сделать заказ крупносерийным, экономически выгодным.

Другой важнейший аспект – право на интеллектуальную собственность. Пока не будут узаконены права на нее авторов (исследователей и разработчиков) совместно с заказчиком, рассчитывать на приток инноваций не приходится. Об этом говорится давно⁶⁰, но, к сожалению, надлежащее решение проблемы так и не состоялось.

Не менее важна инновационная политика государства. Поскольку практически все инновации имеют двойное назначение, то появляется возможность межотраслевой унификации, а значит увеличение производства и снижение себестоимости продукции от эффекта масштаба. Напомним, что удвоение объема выпуска современных изделий машиностроительного про-

⁵⁹ Устинов В. Закон – фундамент государства // Российская газета. 2006. 6 февраля (№ 23).

⁶⁰ Рубанов В. О проблемах эффективного использования интеллектуального потенциала ОПК // Актуальные проблемы реформирования оборонно-промышленного комплекса России (Материалы круглого стола в ИМЭПИ РАН 5–6 июня 2001 г.). М.: Эпикон, 2002. С. 130–139.

филия обычно снижает их себестоимость на 15–20%. Это значит, что при разумной инновационной политике возможно повышение уровня военной безопасности страны без отвлечения на это дополнительных средств. Полезной для военной организации России станет такая военно-техническая политика, при которой инновации двойного назначения естественно будут включены в планы военного строительства.

Таким образом, ни государственную программу вооружения, ни гособоронзаказ нельзя утверждать, если их проекты не будут подкреплены не только традиционными военно-техническими, но и унификационными обоснованиями рационального гражданского применения технологий и основных составных частей образцов вооружения и военной техники.

Третий блок проблем модернизации армии – бюджетная реформа и подконтрольность деятельности силовых ведомств гражданскому обществу.

В начале 1992 г., придя к выводу о невозможности обеспечить военную безопасность страны в рамках Объединенных Вооруженных Сил СНГ, военно-политическое руководство нового российского государства решило приступить к созданию собственной, новой военной организации и новой системы управления военным строительством на основе передового международного опыта и отечественных традиций. В частности, предполагалось⁶¹ (по опыту США и некоторых других государств):

- 1) в основу новой системы управления положить принципы программно-целевого планирования, в том числе известные за рубежом и у нас как «планирование, программирование и разработка бюджета» (ППРБ);
- 2) главным инструментом управления считать военный бюджет;
- 3) классификацию военных расходов подчинить стандарту ООН о международной отчетности, но с более подробной детализацией расходов для внутригосударственных целей и с обязательным обоснованием бюджета.

В то же время на базе Центрального финансового управления (ЦФУ) Минобороны СССР было создано Главное управление военного бюджета и финансирования (ГУВБиФ). Министерству обороны, а в нем этому управлению, поручалось к концу 1992 г. разработать законопроект о военном бюджете. Одновременно с бюджетом должны были утверждаться структура и численность Вооруженных Сил.

Однако планирование расходов Минобороны и многочисленных иных ведомств, имеющих в своем ведении войска, пошло в 1990-е годы по традиционному пути. Фактически в России, экономика которой трансформировалась в рыночную, в военной экономике долгое время сохранялся и сейчас еще отчасти действует механизм «госплановского» типа. Главное в нем не цели, которые должны быть достигнуты, и не бюджет, а программы и планы, которые следует выполнять «любой ценой».

Кроме того, в Минобороны России, как и раньше в СССР, считалось и считается, вопреки закону «О государственной тайне», что большая часть во-

⁶¹ Заявление Президиума Верховного Совета РФ «О приоритетах военной политики РФ» от 1.04.1992 г.

енных расходов должна быть засекреченной, поскольку в них «отражаются» программы и планы, являющиеся государственной тайной, скрытой от большинства граждан.

И только после 1999 г. ситуация с обеспечением военной безопасности РФ стала улучшаться.

Появившиеся в 2005 г. серьезные надежды на успехи долгосрочного военного строительства позволяют снова вернуться к оптимизации управления им. И это будет, естественно, не только возвратом к замыслам 1992 г., хотя многие ключевые параметры как бы повторяются: общая численность военнослужащих – менее 1 млн чел.; комплектование регулярных войск – только добровольное по контракту; приоритет в повышении боеспособности – на полноценной боевой подготовке и оснащении военнослужащих оружием и техникой XXI в.

Заметная новизна наблюдалась в общих подходах и методологии. Дело в том, что за последние годы система ППРБ получила дальнейшее развитие в двух направлениях: во-первых, она охватила также и стадию контроля, причем не столько за исполнением бюджета, сколько за достижением стратегических целей; во-вторых, потребовалась, естественно, более строгая и точная формализация системы стратегических целей, тактических задач, которые должны быть решены для достижения целей, и ясных (измеряемых, вычисляемых) показателей, свидетельствующих о степени достижения целей.

Разработаны международные стандарты, касающиеся финансовой классификации. В этих условиях сочли возможным принять за основу функциональной бюджетной классификации РФ международный стандарт Классификации функций органов государственного управления (КФОГУ), составленный Организацией экономического сотрудничества и развития и принятый ООН в 2000 г. в качестве элемента Системы национальных счетов ООН 1993 г. Кроме того, использование КФОГУ было поддержано также и Международным валютным фондом, включившим его в свое «Руководство по статистике государственных финансов».

Но при этом не было учтено, что для военных расходов давно принят и действует другой международный стандарт. Поэтому при исполнении постановления Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249, принявшего концепцию реформирования бюджетного процесса в РФ, в которой «предусматривается приближение бюджетной классификации РФ к требованиям международных стандартов», необходимо руководствоваться всеми стандартами. Применительно к военным расходам под этим следует понимать стандартизованную форму ООН, введенную Генеральной Ассамблеей еще 12.12.1980 г. (резолюция ООН № 35/142 В). В результате подобной непроработанности засекреченность военных расходов стала несуразной, общественный контроль за расходованием средств – неосуществимым.

3.8.2. Военные расходы федерального бюджета в 2005 г.

В связи с переходом на новую бюджетную классификацию в федеральном бюджете на 2005 г. произошла формальная консолидация военных расходов РФ в разделе «Национальная оборона», включившем в себя расходы на выполнение программ международного военно-технического сотрудничества и мобилизационную подготовку экономики. Дополнительно в этом разделе выделены два новых подраздела: «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» и «Другие вопросы в области национальной обороны», а в подраздел «Вооруженные силы Российской Федерации» включены расходы железнодорожных войск и управления специального строительства, вернувшихся в подчинение Минобороны.

Однако вследствие выборочного принятия одних рекомендаций КФОГУ и отклонения других, касающихся, например, расходов на гражданскую оборону, часть военных расходов по-прежнему осуществляется через раздел «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность». Кроме того, в 2005 г. часть расходов силовых ведомств оказалась распределена по разделам «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации» и «Здравоохранение и спорт», из-за чего расходы по этим разделам стали частично закрытыми. Поэтому при сопоставлении военных и связанных с ними расходов федерального бюджета 2005 г. с расходами предыдущих лет эти изменения в бюджетной классификации следует особо учитывать.

В феврале 2005 г. в федеральный бюджет по разделу «Национальная оборона» были внесены первые поправки – были введены надбавки к денежному довольствию военнослужащих. Это, а также рост цен на топливо привело к двум – в июне и октябре – его корректировкам, в результате которых расходы по разделу «Национальная оборона» возросли в итоге на 8,9% при общем росте расходов бюджета на 16,1%. При этом 52,5% этого прироста пришлось на увеличение денежного довольствия военнослужащих (прирост по этой статье составил 22,4%), а 18,6% – на оплату горюче-смазочных материалов (прирост 25%).

В итоге в 2005 г. в целом по разделу «Национальная оборона» (табл. 64) было выделено 578,4 млрд руб. (2,75% ВВП или 16,3% расходов федерального бюджета). Несмотря на то, что прирост по сравнению с 2004 г. по разделу в целом достиг 17,5%, основной по объему подраздел «Вооруженные силы РФ» этого раздела сократился на 7,2%, что следует считать результатом в основном произошедшего изменения бюджетной классификации, приведшего к перераспределению части расходов на другие подразделы. Так, анализ распределения ассигнований из федерального бюджета по видам расходов функциональной классификации показал, что в разделах «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации» и «Здравоохранение и спорт» к военным и связанным с ними расходам относится не менее 52,5 млрд руб. (0,25% ВВП или 1,5% расходов федерального бюджета). На долю Минобороны среди них, по данным Комитета Государственной Думы по обороне, приходится не менее 37,6 млрд руб. (0,18% ВВП или 1,1% расходов федерального бюджета).

Для сравнения укажем, что на расходы по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» было выделено 455,3 млрд руб. (2,17% ВВП или 12,9% расходов федерального бюджета), при этом общий прирост расходов по этому разделу в реальном выражении составил 21,9% относительно предшествующего года. Так как примерно 2/3 расходов этого раздела не относятся к категории военных, то основная часть указанного прироста пришлось, очевидно, на судебную систему, а финансирование внутренних войск и органов пограничной службы в реальном выражении выросло незначительно (табл. 65). Весьма значительно – на 22,5% – увеличилось финансирование по статье «Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона», при этом его военная составляющая – расходы на войска гражданской обороны – уменьшилась на 16%, очевидно, вследствие в том числе уже отмеченного переноса части расходов в другие разделы федерального бюджета. Динамика расходов на оборону и безопасность по соответствующим разделам федеральных бюджетов в текущих и в ценах 1999 г. показана на рис. 69.

Таблица 64

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

№ пп	Наименование раздела и подразделов	2005, млн руб. / то же в ценах 2004 г.	Изменение в 2005 г. по сравнению с 2004 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по срав- нению с 2004 г., п.п.	
				в феде- ральном бюджете 2005 г.	к ВВП
1	Национальная оборона	578 351	90 396	16,34	2,65
		517 772	17,46	0,90	0,10
1.1	Вооруженные Силы Российской Федерации	420 813	-27 064	11,89	2,00
		376 735	-7,18	-2,70	-0,50
1.2	Мобилизационная и вневойсковая подготовка	3 665	-1 415	0,10	0,02
		3 281	-43,15	-0,07	-0,01
1.3	Мобилизационная подготовка экономики	3 500	2 033	0,10	0,02
		3 133	64,89	0,06	0,01
1.4	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	60	-157	0,00	0,00
		54	-293,06	-0,01	-
1.5	Ядерно-оружейный комплекс	8 693	-10 544	0,25	0,04
		7 783	-135,48	-0,42	-0,07
1.6	Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6 231	-4 973	0,17	0,03
		5 475	-90,84	-0,20	-0,04
1.7	Прикладные научные исследования в области национальной обороны	89 402	-	2,53	0,43
		80 038	-	-	-
1.8	Другие вопросы в области национальной обороны	46 103	-	1,30	0,22
		41 474	-	-	-

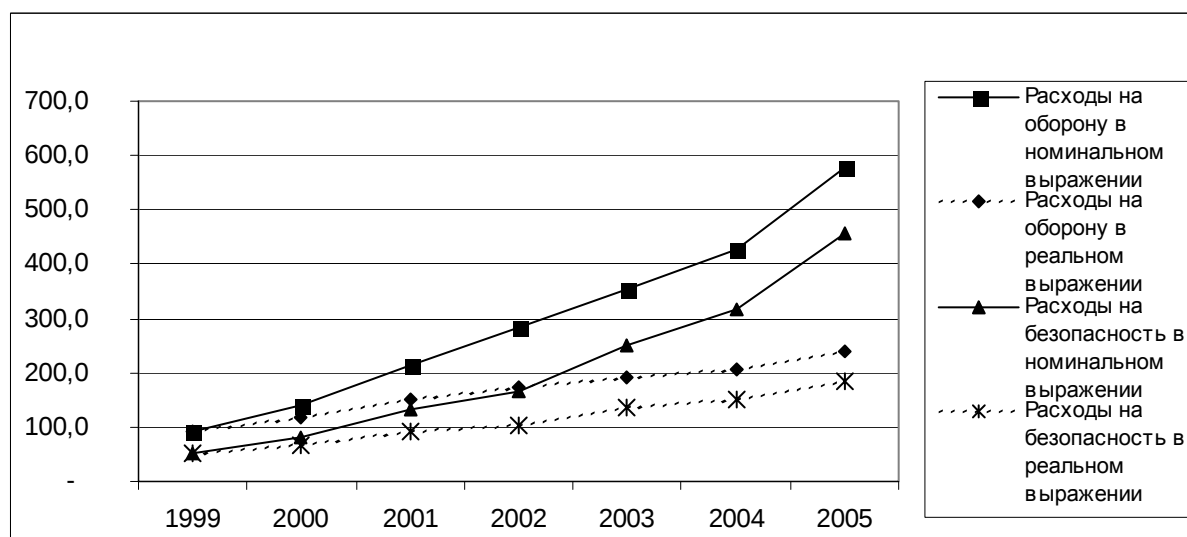
Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального закона № 141-ФЗ от 4.11.2005 г.

Таблица 65

**Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета**

№ пп	Наименование разделов и подразделов	2005, млн руб. / то же в ценах 2004 г.	Изменение в 2005 г. по сравнению с 2004 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / из- менение по сравнению с 2004 г., п.п.	
				в феде- ральном бюджете 2005 г.	к ВВП
2	Расходы на военную организацию в разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
2.1	Внутренние войска	26 960	789	0,76	0,13
		24 136	3,27	-0,08	-0,02
2.2	Органы безопасности	67 557	6 910	1,91	0,32
		60 481	11,42	-0,03	-0,01
2.3	Органы пограничной службы	36 047	1 000	1,02	0,17
		32 271	3,10	-0,11	-0,02
2.4	Обеспечение личного состава, боевая подготовка и материально-техническое обеспечение войск гражданской обороны МЧС	6 439	-932	0,18	0,03
		5 764	-16,17	-0,06	-0,01

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального закона № 141-ФЗ от 4.11.2005 г.



Источник: Расчеты ИЭПП.

Рис. 69. Динамика ассигнований на оборону и безопасность, млрд руб.

Анализ косвенных военных расходов федерального бюджета, связанных с прошлой военной деятельностью (табл. 66), показал, что в 2005 г. в Минобороны произошло снижение на 2,4% пенсионных расходов в сопоставимых ценах, а расходы на решение жилищных проблем уходящих на пенсию военнослужащих возросли почти в 1,5 раза.

Таблица 66

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

№ пп	Наименование разделов и под- разделов	2005, млн руб. / то же в ценах 2004 г.	Изменение в 2005 г. по сравнению с 2004 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / ее изменение по сравнению с 2004 г., п.п.	
				в феде- ральном бюдже- те 2005 г.	к ВВП
3.1	Пенсионное обеспечение военно- служащих Минобороны	<u>72 687</u> 65 074	<u>-1 532</u> -2,35	<u>2,05</u> -0,35	<u>0,35</u> -0,07
3.2	Подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004– 2010 гг.	<u>14 045</u> 12 574	<u>5 370</u> 42,71	<u>0,40</u> 0,14	<u>0,07</u> 0,02

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального закона № 141-ФЗ от 4.11.2005 г.

На первый взгляд военные расходы (табл. 67) в абсолютном и относительном выражении возросли незначительно, в особенности, если сравнивать их с расходами на безопасность и правоохранительную деятельность, где произошел гораздо больший рост. Однако тут следует напомнить о неполной сопоставимости структур федеральных бюджетов 2004 и 2005 гг. и о «скрытых» при новой бюджетной классификации расходах военной организации, достигающих, как указано выше, 0,25% ВВП или 1,5% расходов федерального бюджета.

Таблица 67

Суммарные показатели военных и связанных с ними расходов

№ пп	Наименование расходов	Сумма расхо- дов, млн руб.	Доля расходов, % / ее из- менение по сравнению с 2004 г., п.п.	
			в федераль- ном бюджете 2005 г.	к ВВП
1	Общие прямые военные расходы	715 354	<u>20,21</u> 0,62	<u>3,41</u> 0,04
2	Суммарные прямые и косвенные воен- ные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	802 086	<u>22,66</u> 0,27	<u>3,82</u> -0,02
3	Общие расходы на национальную обо- рону, безопасность и правоохрани- тельную деятельность	1 033 661	<u>29,20</u> 2,26	<u>4,92</u> 0,30
4	Сумма прямых и косвенных федераль- ных расходов, связанных с текущей и прошлой военной и правоохранитель- ной деятельностью и обеспечением национальной безопасности	1 171 283	<u>33,09</u> 1,69	<u>5,58</u> 0,19

Источник: Расчеты ИЭПП.

К сожалению, в расходах федерального бюджета в 2005 г. сохранялась традиционно чрезмерная засекреченность. Так, в разделе «Национальная оборона» были закрыты 41% расходов, а в расходах министерства обороны – 33%. В целом 11,3% расходов федерального бюджета оказались закрытыми (в 2004 г. – 9,7%). При этом, начиная с 2005 г., общая прозрачность федерального бюджета серьезно снизилась за счет отмеченного выше «размазывания» части расходов силовых ведомств по разделам, напрямую не связанным с обороной и безопасностью.

Никаких оснований для этого не было и тем более не было оснований для засекречивания подобных расходов, что подтверждается практикой ежегодного представления правительством весьма подробных данных о военных расходах в ООН и Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Например, 25 мая 2005 г. в ООН были переданы данные, представленные в табл. 66, в форме документа о стандартизированной международной отчетности о военных расходах (столбцы оригинала – «Стратегические силы» (1) и «Военная помощь» с (9) по (11) – были не заполнены, и поэтому здесь пропущены). Содержание документа соответствует первоначальному варианту федерального бюджета, принятому в декабре 2004 г. и действовавшему до июня 2005 г. (без учета упомянутых 37,6 млрд руб. расходов Минобороны, проведенным по «мирным» разделам). Из него видно, что действительно секретными являются данные о расходах на ракеты и ядерное оружие, а так же, как ни странно, о расходах на содержание военнослужащих срочной службы Минобороны, соответствующие расходы во Внутренних войсках МВД, у пограничников и в войсках гражданской обороны показаны.

Таблица 68

Военные расходы Российской Федерации в 2005 г., млн руб.

Статьи расходов	Категории сил									
	Сухопутные войска	Военно-Морской флот	Военно-воздушные Силы	Другие боевые силы	Центральные структуры тылового обеспечения и управления		Военизированные силы	Нераспределенные ассигнования	Общие военные расходы	Гражданская оборона
					Обеспечение	Управления				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Оперативные расходы	119 986	32 370	25 879	35 658	53 545	7 267	32 080	76 447	383 232	3 814
1.1. Личный состав	73 404	23 413	19 627	25 489	–	6 239	16 653	66 552	231 377	1 759
1.1.1. Призывники	–	–	–	–	–	–	314	–	314	12
1.1.2. Другой военный персонал, включая резервистов	42 553	13 640	14 127	20 278	–	4 45	15 451	66 552	177 066	1 468
1.1.3. Гражданский персонал	30 851	9 773	5 500	5211	–	1 774	888	–	53 997	279
1.2. Эксплуатация и техническое обслуживание	46 582	8 957	6 252	10 169	53 545	1 028	15 427	9 895	151 855	2 055

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

тенденции и перспективы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.2.1. Материальные средства для текущего использования	33 251	7 391	5 051	7 699	29 467	694	6 328	–	89 881	687
1.2.2. Техническое обслуживание и ремонт	5 005	814	807	1 454	397	66	2 759	9 895	21 197	693
1.2.3. Приобретенные услуги	7 071	699	353	626	23 681	236	5 804	–	3 8470	447
1.2.4. Аренда	–	–	–	–	–	–	35	–	35	–
1.2.5. Прочее	1 255	53	41	390		32	501		2 272	228
2. Закупки и строительство	51 431	27 098	23 307	40 962	1 901	2 011	9 426	1 005	157 141	1249
2.1. Закупки	39 112	23 412	19 556	92 997	1 469	356	5 027	–	121 929	977
2.1.1. Авиасредства и двигатели	–	904	11 225	–	–	–	725	–	12 854	822
2.1.2. Ракеты, включая обычные боеголовки	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2.1.3. Ядерные боеголовки и бомбы	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2.1.4. Корабли и катера	–	12 360	–	–	–	–	1 314	–	13 674	–
2.1.5. Бронированные машины	3 824	–	–	–	–	–	220	–	4 044	–
2.1.6. Артиллерия	1 748	99	–	–	–	–	3	–	1 850	–
2.1.7. Другие боевые средства и вооружения СВ	13 795	6 401	4 682	16 424	960	250	712	–	43 424	–
2.1.8. Боеприпасы	3 838	480	408	–	–	–	63	–	4 789	3
2.1.9. Электронная техника и средства связи	4 066	2 289	3 054	14 579	75	106	1 074	–	25 243	46
2.1.10. Небронированные машины	4 907	91	–	85	–	–	763	–	5 846	–
2.1.11. Прочее	6 934	788	187	1 709	434	–	151	–	10 203	107
2.2. Строительство	12319	3 686	3 751	7 965	432	1 655	4 399	1 005	35 212	272
2.2.1. Авиабазы, аэродромы	–	1	525	6	–	–	–	–	532	–
2.2.2. Ракетные позиции	–	–	–	1 885	–	–	–	–	1 885	–
2.2.3. Морские базы и сооружения	–	797	–	–	–	–	–	–	797	–
2.2.4. Электронные комплексы и т.д.	–	–	8	70	–	–	–	–	78	
2.2.5. Помещения для личного состава	2 670	1 420	2 036	2 410	87	230	2 609	367	11 829	90
2.2.6. Медицинские учреждения	287	232	71	329	276	11	261	–	1 467	–
2.2.7. Учебная база	117	184	83	56	–	47	–	–	487	–
2.2.8. Склады, хранилища и т.д.	353	160	41	131	50	10	–	–	745	5
2.2.9. Управленческие и административные объекты	53	373	420	477	5	711	4	–	2 043	13
2.2.10. Фортификационные сооружения	–	–	10	–	–	–	–	–	10	–
2.2.11. Укрытия	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2.2.12. Земля	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2.2.13. Прочее	8 839	509	567	2 601	14	646	1 525	638	15 339	163
3. Исследования и разработки	2 906	14 142	6 300	11 876	4 418	9 657	114	–	49 413	19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3.1. Фундаментальные и прикладные исследования	2 712	13 840	6 085	8 961	3 707	8 786	–	–	44 091	19
3.2. Разработки, испытания и оценка	194	302	215	2 915	711	571	114	–	5 322	–
4. Итого (1+2+3)	174 323	73 610	55 486	88 496	59 864	18 935	41 621	77 452	589 787	5 082

Источник: Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов: Доклад Генерального секретаря / ООН. № А/60/ 159. 25 июля 2005 г. С.133–134.

Данные об исполнении военных и связанных с ними расходов по отчетам Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета представлены в табл. 69 и на рис. 70. Как видно, и в 2005 г. наблюдались характерный январский провал и всплеск расходов в декабре, притом что бюджет профицитный, принят заблаговременно и исполняется через казначейство.

Таблица 69

**Исполнение военных и связанных с ними расходов
в федеральном бюджете по месяцам, млрд руб.**

№ № п/п	Наименова- ние расходов	Предусмотрено ФБ-2005	ФБ-2005 с изм.	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (пере- расход)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.	Националь- ная оборона	531,1578,3	18,6	45,0	53,5	47,5	44,4	35,5	51,1	41,7	35,2	37,5	49,4	121,6	(2,8)	
1.1	Вооруженные Силы РФ	388,0	420,8	15,2	36,1	32,7	36,1	35,5	26,9	40,9	31,8	27,9	27,0	39,1	76,9	(5,5)
1.2	Мобилизаци- онная и вне- войсковая подготовка	1,9	3,7	0*	≈0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	1,7	0,5
1.3	Мобилизаци- онная подго- товка эконо- мики	3,5	3,5	0*	0,05	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,5	1,0	0,01
1.4	Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротвор- ческой дея- тельности	0,061	0,06	≈0	0,01	0,01	0,01	≈0	≈0	≈0	≈0	≈0	≈0	0*	≈0	0,03
1.5	Ядерно- оружейный комплекс	8,7	8,7	1,7	1,6	0,1	1,0	0,4	0,3	0,8	0,9	0,02	0,8	0,8	0,1	–

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2005 году

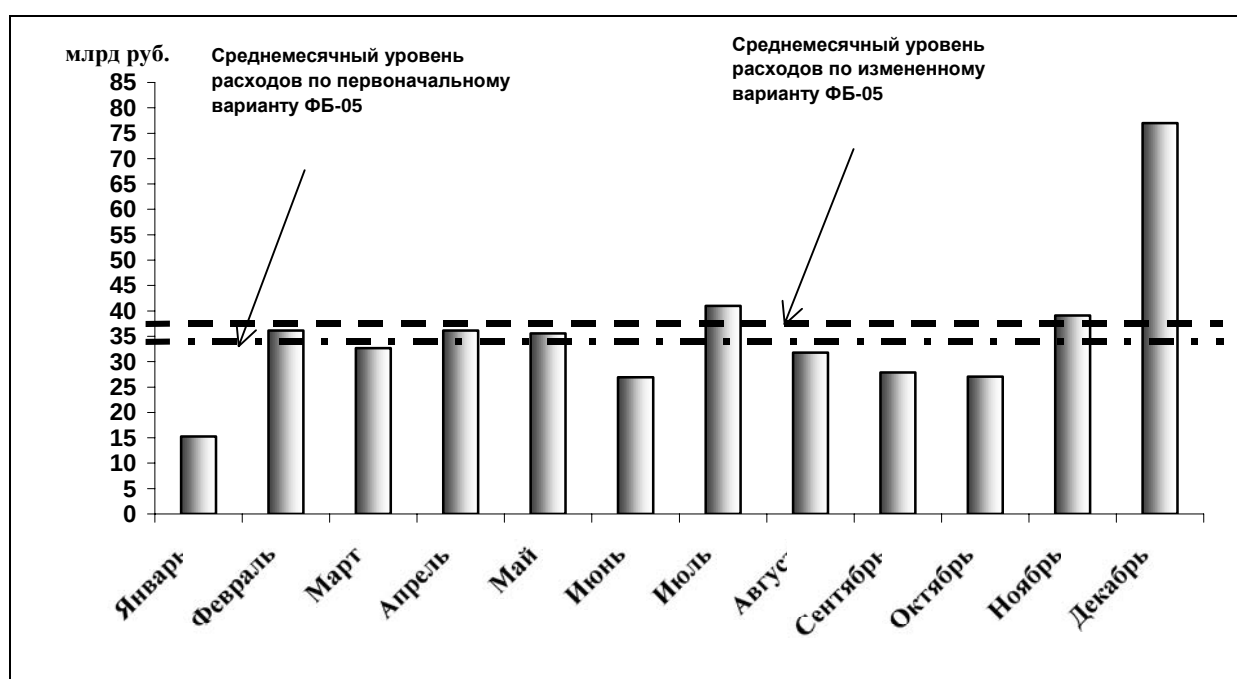
тенденции и перспективы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.6	Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	6,2	6,1	0,8	–	0,5	0,8	0,04	0,09	0,9	0,05	0,02	0,9	0,06	0,6	1,3
1.7	Прикладные научные исследования в области национальной обороны	79,2	89,4	0,2	5,4	10,6	7,4	4,5	5,2	4,5	4,5	4,3	4,8	4,8	32,9	0,2
1.8	Другие вопросы в области национальной обороны	43,5	46,1	0,7	1,8	9,5	1,8	3,6	2,6	3,5	3,9	2,5	3,6	3,7	8,3	0,7
2.	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	398,9	455,3	19,8	28,1	33,2	36,9	30,9	34,6	37,1	34,6	38,5	36,7	45,2	74,7	5,2
2.1	Внутренние войска	23,9	26,9	0,8	1,6	1,9	2,2	2,1	2,5	2,0	2,4	2,2	2,2	2,9	4,3	(0,03)
2.2	Органы безопасности	62,3	67,6	3,3	4,3	4,1	6,2	4,6	4,5	5,8	5,2	5,6	5,5	5,8	11,0	1,6
2.3	Органы пограничной службы	31,7	36,0	1,4	1,8	2,6	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	2,7	2,9	3,7	5,9	0,1
2.4	Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданская оборона	22,1	23,1	0,9	1,5	1,4	2,6	1,6	1,4	3,4	0,9	1,9	2,4	1,9	3,1	0,1
2.5	Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	2,7	2,8	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,01

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
2.6	Другие во- просы в об- ласти нацио- нальной безопасности и правоохра- нительной деятельности	19,1	21,9	0,2	0,5	1,3	1,2	0,9	1,2	1,6	2,1	1,4	1,9	2,4	6,9	0,2

*В отчете Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета показана отрицательная сумма.

Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.



Источник: Расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

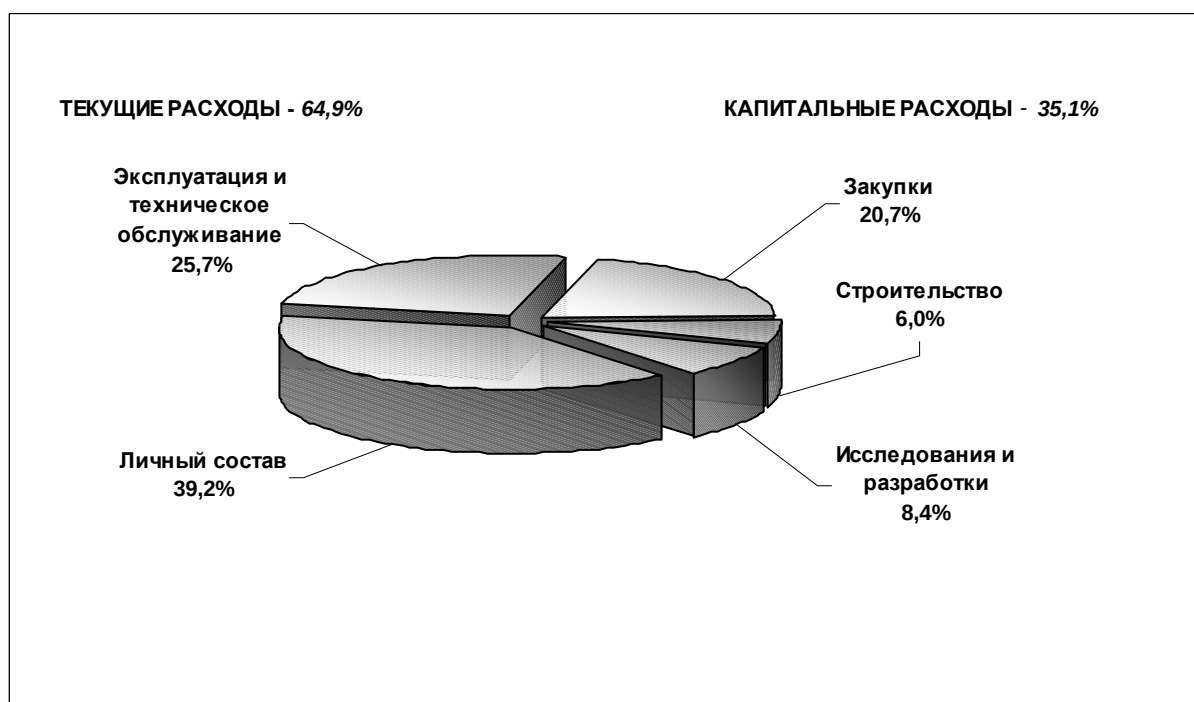
Рис. 70. Исполнение расходов на строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации в 2005 г.

В 2005 г. приоритет, судя по высказываниям военного руководства, был отдан реализации государственной программы вооружений, при этом планировалось разработать около 300 новых и модернизированных образцов. Было публично заявлено о том, что руководство сделало выбор в пользу техники, увеличив ассигнования на программу вооружений, вместо увеличения, в частности, компенсации за продовольственный паек⁶² и индексации денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала.

Намеченное повышение доли расходов на оснащение до 40% (по представленным в ООН данным – 35%, см. *рис. 71*) в 2005 г. расценивается как ус-

⁶² Военно-промышленный курьер. 2005. № 4.

пех и свидетельство качества функционирования Вооруженных сил. Более того, ставится цель к 2011 г. достичь уровня 50%, а в более далекой перспективе – к 2016 г. – даже 70%. Все это мотивируется необходимостью приближения к «общемировой практике», исходя из рекомендаций Совета Безопасности РФ 2000 г. То, что это в корне неверно, показывает анализ современной структуры военных расходов ряда стран Запада (рис. 72). Современный мировой максимум среди стран, предоставляющих данные о своих военных расходах в ООН, – достижение доли капитальных расходов в 45% в таких странах, как Швеция и Швейцария, обеспечивается тем, что их удельные оборонные расходы не превосходят 1,8 и 1,1% ВВП, соответственно.

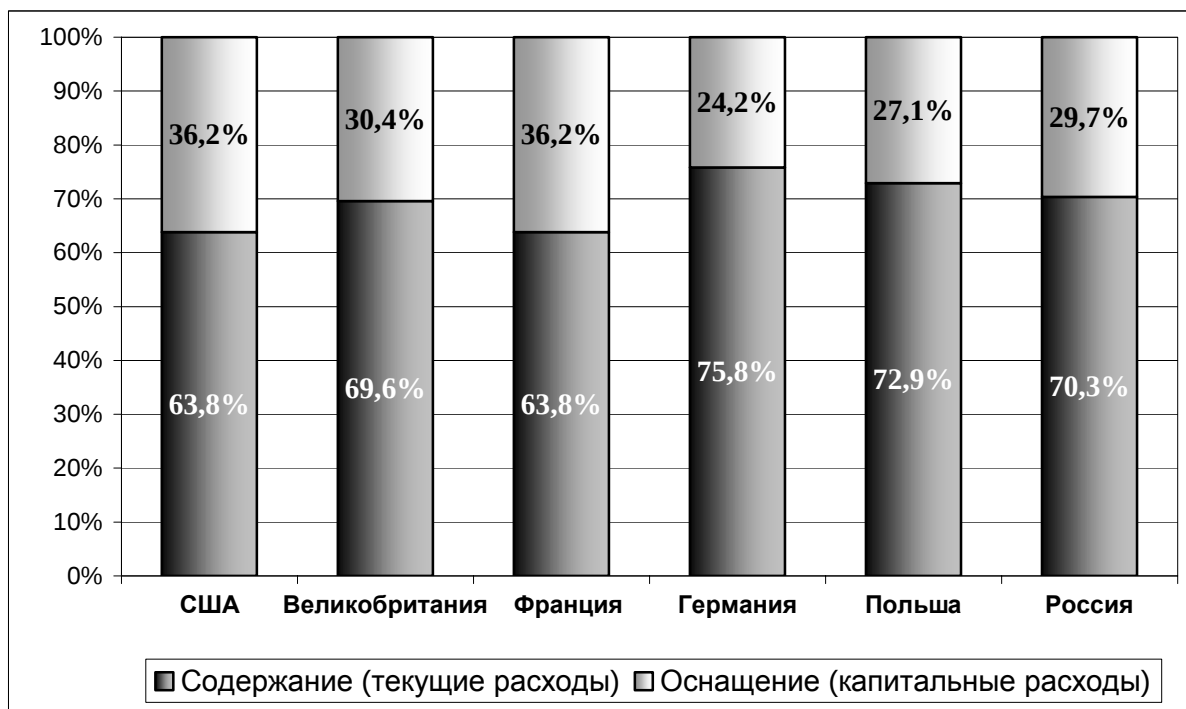


Источник: Расчеты ИЭПП по данным ООН.

Рис. 71. Структура военных расходов России в 2005 г.

Если судить по реально достигнутому уровню финансирования военных расходов, когда в течение ряда лет боевая подготовка финансируется лишь на 1/4 от необходимого, стоимость денежной компенсации за продовольственный паек удерживается на уровне 1/3 его реальной цены, а обмундированием военнослужащие, проходящие службу по призыву, обеспечиваются лишь на 1/2, то в настоящее время для России предельная численность Вооруженных сил составляет 500–600 тыс. военнослужащих, т.е. около 50% от существующей. Очевидно, что при такой численности появится более реальная возможность не только выполнять программу вооружения военного ведомства, но и одновременно, или даже в первую очередь, обеспечить достойный уровень жизни военнослужащих и гражданского персонала, привлекательность военной службы и престиж Вооруженных сил. При этом

из-за отсутствия топлива не будет страдать боевая учеба, и появится реальный шанс добиться достаточной боеспособности Вооруженных сил.



Источник: Расчеты ИЭПП по данным «Объективной информации по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов». ООН, 2004–2005 гг.

Рис. 72. Структура расходов на содержание и оснащение вооруженных сил ряда стран в 2004 г.

Безусловно, необходимое качественное улучшение бюджетирования оборонных расходов будет достигнуто в результате проводимой административной реформы и перехода к бюджетированию, ориентированному на результат. Однако целесообразно обратить внимание и на отсутствие в настоящее время практики публичного обсуждения бюджетной заявки министерства обороны и последующего подкрепления ее авторитетом высшего лица в государстве (так, например, 300 образцов вооружений – это много или мало? Ответа для налогоплательщиков нет).

3.8.3. Актуальные проблемы военной экономики России в современный период

Изложенные выше результаты анализа достижений в области модернизации армии и военной экономики позволяют сформулировать некоторые выводы, выявить тенденции развития.

Во-первых, модернизация военной организации государства наталкивается, как и в прошлые годы, на скрытое противодействие ряда должностных лиц либо тормозится вследствие их низкой исполнительности и компетен-

ции. Возможно, сказывается также и противодействие, оказываемое криминальными структурами по отношению ко всем тем преобразованиям, которые могут ущемить их «бизнес», основанный на недостатках в системе комплектования военной организации РФ, а также в финансово-экономическом обеспечении проблем безопасности страны и модернизации армии. Существующая система управления модернизацией со стороны государства пока еще малоэффективна.

Предпринятая попытка решить проблему, повысив ранг министра обороны до уровня заместителя Председателя Правительства РФ, в какой-то мере, возможно, усилит координацию экономической деятельности «силовых» ведомств. Однако за этим назначением «гражданского» министра обороны никак не просматривается усиление гражданского и общественного контроля над военной организацией государства.

Во-вторых, несмотря на явные достижения (создание ряда воинских частей и соединений, укомплектованных исключительно по контракту; постепенный отказ от привлечения военнослужащих, проходящих службу по призыву, к выполнению боевых задач на Северном Кавказе), в целом проблема перехода к современной системе комплектования решается плохо. Переход на контракт осуществляется замедленно и даже сопровождается оттоком «контрактников», заключивших контракты ранее.

Последствия с промедлением в переводе регулярных войск на контракт и подготовке к сокращенной военной службе могут быть крайне негативными, как для обороноспособности страны, так и для общества, что чревато даже социальным взрывом после 2008 г., когда начнется резкое сокращение численности юношей призывного возраста.

Переход на контракт необходимо активизировать. Срок службы сделать равным 6 месяцам, ее назначением – только подготовку военнообученного «людского ресурса». Обязательно следует изыскать возможности совмещения военной подготовки с учебой в вузе. Возможно, рациональное решение проблемы связано с усилением роли РОСТО (ДОСААФ).

В-третьих, оснащение военной организации РФ новейшим вооружением и военной техникой затруднено из-за низкой серийности заказов и искусственного отделения завесой секретности военных знаний, технологий, изделий от их возможного использования в гражданских целях.

Выход из этой ситуации состоит в обязательном сопряжении Государственной программы вооружения и других программ, разрабатываемых в рамках военного строительства, с программами инновационного развития гражданской экономики.

В отношениях с бизнесом по этой проблеме целесообразно внедрить положительный опыт успешных зарубежных институтов типа DARPA.

В-четвертых, модернизация системы бюджетного планирования в «силовых» ведомствах должна происходить на основе международных стандартов, обязательно включая в их число стандарт ООН о классификации военных расходов.

Не менее важно пересмотреть систему стратегических целей Правительства РФ по блоку «Национальная безопасность», связав это с уточнением бюджетной классификации. Обязательным следует считать также участие представителей гражданского общества в формулировке стратегических целей и, соответственно, структуры расходов на их достижение.