

## НЕОБХОДИМАЯ КОРРЕКТИРОВКА ПЛАНОВ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

В.Цымбал

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

В годовщину подписания ряда указов Президента РФ от 7 мая 2012 г., в том числе тех, которые были направлены на осуществление планов и программ военного строительства в РФ и планов модернизации оборонно-промышленного комплекса (ОПК), Президент РФ поставил перед Правительством РФ вопрос *о степени реализации его указаний*. За их выполнением был обещан жесткий контроль и строгий спрос, причем адресный, персонализированный. В поле зрения Президента оказались не только общие слова об ожидаемых успехах, но и конкретные военно-экономические параметры. Напомним, в частности, что на церемонии представления офицеров на высшие должности и для присвоения высших воинских званий В. Путин в очередной раз озвучил<sup>1</sup> ошибочные представления об «оптимальной структуре военных расходов», которая должна быть достигнута в скором будущем: «На содержание Вооруженных Сил должно идти не более 30 процентов средств, а на их оснащение и развитие – около 70». Далее Президент сказал, что эта задача «непростая, но она должна быть решена».

Заметим, что разделение расходов на содержание ВС РФ и на их оснащение и развитие в явном виде в нашем федеральном бюджете отсутствуют. Хотя стандарт отчетности о военных расходах государств, принятый ООН, предусматривает такое их разделение. И Россия ежегодно, отчитываясь перед ООН, следует этому стандарту. К сожалению, для собственного, внутреннего применения указанная классификация военных расходов в РФ не используется.

Из этого следует конкретное предложение, реализация которого должна предшествовать оптимизации военных расходов. Комплект документов о бюджете РФ следует дополнить *обязательным приложением*, в котором должно быть точно указано, какие разделы, подразделы и целевые статьи расходов относятся к категории «содержание», а

какие – к категории «оснащение и развитие». Это позволит знать, не меняя привычную для финансистов бюджетную классификацию расходов, соотношение между этими группами расходов, отслеживать его динамику на предстоящие годы и степень соответствия указаниям Президента. Очень важно, что реализация этого предложения не требует изменений нормативно-правовой базы бюджетного процесса.

Одновременно следовало бы запросить от министерства обороны и ВПК материалы, подтверждающие действительную оптимальность тех или иных значений структуры и параметров военных расходов, а также сопоставление их с аналогичными характеристиками для современных государств, в частности, стран «восьмерки» и «двадцатки».

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

Однако факты о том, как развивается «весь мир», были иными. По материалам ООН, в 2004

1 Красная звезда // 29 декабря 2012.

2 Российская газета // 1 ноября 2005.

Таблица 1

**ДОЛИ РАСХОДОВ ВОЕННОГО БЮДЖЕТА США НА РАЗВИТИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ, %**

Бюджетные статьи \ годы	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Закупки ВВСТ	24,5	20,3	19,5	19,1	18,5	17,5
НИОКР	11,8	12,0	11,5	11,1	18,5	17,5
Строительство военных объектов	3,3	4,0	3,2	2,3	1,8	1,5
Жилищное обеспечение	0,4	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
Всего с учетом «прочих»	41,4	36,9	35,2	33,0	31,8	30,7

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

г. (т.е. накануне выступления Ю. Балугевского) расходы на оснащение и развитие вооруженных сил составили, например, в США 36,2%; в Великобритании – 30,4%; во Франции – 36,2% от общих военных расходов страны<sup>1</sup>. На этом фоне доля российских расходов на оснащение и развитие, которая в 2004 г. равнялась 29,7%, была лишь несколько ниже значений, характерных для высокоразвитых государств.

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

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

Последние опубликованные сведения ООН о военных расходах государств<sup>2</sup> относятся к 2011 г. Согласно этим данным, ведущие государства мира тратили на оснащение и развитие своих вооруженных сил следующую долю общих военных расходов: США – 32,4%; Великобритания – 30,1%; ФРГ – 33,1%; Канада – 21,1%. Для Евросоюза, рассматриваемого в целом по совокупности всех государств-членов, показатель был равен 22%<sup>3</sup>. Китай и Индия не представили в ООН точные сведения, но согласно оценкам экспертов СИПРИ<sup>4</sup>, эти государства тоже тратят на оснащение и развитие своих военных организаций ориентировочно одну треть.

Судя по отчету РФ перед ООН, в 2011 г. на оснащение и развитие ВС РФ ушло 411 545 из 1 241 804 млн. руб., т.е. 33,1%, а на оснащение и развитие всей военной организации государства, включая так называемые другие войска, – 475 521 из 1 423 342 млн руб. или 33,4%. То есть по этому пока-

зателю мы достигли в 2011 г. уровня ведущих государств. Однако ошибочное суждение ряда наших высших руководителей об отставании в придании приоритета именно «развитию» – сохраняется.

Заметим, что высказывания наших военачальников противоречат не только данным ООН, но и публикациям собственных компетентных специалистов. Так в журнале, издаваемом Главным разведывательным управлением Генштаба, опубликована подборка данных о том, что в США доли расходов на развитие вооруженных сил составляли по годам следующие величины (табл. 1).

И в целом из результатов анализа расходов ведущих государств следует, что никакие резкие усилия по наращиванию количества вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ) за рубежом не предпринимаются. Более того, очевидна тенденция изменений в распределении военных расходов государств. Расходы на развитие идут на спад.

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

Попытки вскрыть произошедшее заблуждение специалистами ИЭП предпринимались регулярно. Они публиковались в обзорах ИЭП, докладывались на различных мероприятиях в присутствии специалистов Минобороны. Но поскольку заблуждение обрело статус указаний Президента РФ, сломать его уже не решается никто. Некоторые должностные лица, возможно, боятся. У других иные причины. Желających «освоить» 20 трлн руб. в грядущем десятилетии много. Характерно, что чиновники сами не называют теперь долю 70% как обоснованную ими. А вот Президент регулярно повторяет требование довести долю расходов на оснащение и развитие ВС РФ до этого значения.

К чему же все это приводит в реальной жизни? Несуразность планирования, основанного на

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

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

3 Maria Leonor Pires. Europe and United States Defence Expenditure in 2010 // European Defence Agency, 2012.

4 Ежегодник СИПРИ: вооружение, разоружение и международная безопасность. Пер. с англ./ ИМЭМО РАН. – М.: – 2012.

лжи, неизбежно проявляется. И вот, судя по информации РИА «Новости» от 14 июня, российские военные эксперты начали обсуждать аспекты переноса реализации планов и части расходов по ГПВ на более поздний срок. Одни оправдывают это сложностью работ по новым образцам военной техники, другие полагают решение ожидаемым, так как военная промышленность не готова к выполнению нужных работ, и ГПВ срывается не в первый раз.

Недавно министр финансов РФ якобы согласовал с Минобороны сокращение расходов по ГПВ в ближайшие годы. Из публикаций в СМИ со ссылками на Государственной Думу<sup>1</sup>, следовало, что речь идет о «переносе» части бюджетных расходов периода 2014–2016 гг. на 2017–2018 гг. В связи с этим в ближайшие годы военные расходы могут быть сокращены на 70,3 млрд руб. в 2014 г.; на 87 млрд в 2015 г. и 95,5 млрд в 2016 г. по сравнению с ранее намечавшимися. Однако размеры этих сокращений оспариваются. Углубляться в их анализ до принятия бюджета бессмысленно. Обратим внимание лишь на то, что во всех этих предложениях общий срок исполнения программы — 2020 г. и общую сумму расходов — около 20 трлн руб. предполагается не трогать. То есть от своей стратегии сторонники огромных расходов на ГПВ не отказываются.

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

Удручает не столько предстоящий срыв ГПВ, сколько поведение управленцев. Конечно же, правительственные чиновники владеют элементарными приемами арифметики. Более того, многие имеют ученые степени по экономике. Но довести информацию до Президента, что ввели его в заблуждение в сфере военно-экономической политики, видимо, не хватает мужества.

Тем временем назревает новый провал — в сфере военно-кадровой политики. Не удаётся призвать нужное количество военнослужащих на «срочную» службу. С трудом выполняется программа добровольного набора на службу по контракту. За старто-

вую сумму денежного довольствия порядка 20 тыс. руб. в месяц при уровне средней зарплаты (СЗП) по стране порядка 28 тыс. руб. в месяц не удаётся найти достаточное количество молодых, здоровых и толковых граждан даже из депрессивных регионов. А разобравшись с условиями службы и вознаграждения, многие контрактники уходят, не проделывая контракт<sup>2</sup>.

Объяснение у чиновников-экономистов одно — на повышение денежного довольствия и улучшение условий службы нет денег. Другое дело — на планируемое увеличение к 2018 г. в 2,4 раза заработной платы государственных гражданских служащих, которая и сейчас у них составляет в среднем 72,1 тыс. руб. в месяц<sup>3</sup>.

Хотя, казалось бы, элементарное управленческое решение очевидно:

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

2) и впредь поддерживать долю расходов на развитие Вооружённых Сил если и выше, то не на много, показателей, характерных для большинства современных государств.

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

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

Есть и ещё один немаловажный фактор: не следовало бы «задирать» уровень наших расходов на вооружение выше уровня, характерного для большинства цивилизованных государств, и становиться для них «пугалом». Ведь именно так могут быть восприняты за рубежом слова В.В. Путина, сказанные на заседании Совета Безопасности РФ 5 июля об ожидаемых показателях этого года: «...мы фактически вышли на формулу 50 на 50, то есть бюджетные средства теперь в равных долях выделяются на содержание и на оснащение Вооружённых Сил, их перспективное развитие»<sup>4</sup>.

1 Сморцков П. Бюджет разоружили на 253 миллиарда // Газета.ру. 2 июля 2013.

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

3 Ф. Стёркин. На себя денег не жалко. // Ведомости, 10 июля 2013.

4 <http://kremlin.ru/news/18529>.

Таким образом, управленцы уходят от того, чтобы признать ошибочность исходных посылок, чтобы обосновать все статьи и виды военных расходов, не прибегая к дезинформации, и сделать их понятными всем гражданам. Это позволило бы

привлечь на военную службу минимально необходимое количество «отборных» добровольцев с гарантией их высокого статуса и достойных условий службы. ●