

ОСОБЕННОСТИ НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

В.Зацепин

Целевые показатели утвержденной в мае госпрограммы «Развитие оборонно-промышленного комплекса» вряд ли можно считать соответствующими заявленным целям руководства страны и Военно-промышленной комиссии в отношении диверсификации и конверсии. Основные ориентиры госпрограммы – количественный рост, а не цели развития. Общее число госпрограмм для ОПК чрезмерно и подлежит оптимизации.

25 мая опубликовано постановление правительства об утверждении государственной программы (ГП) «Развитие оборонно-промышленного комплекса»¹; объединившей мероприятия, которые ранее входили в 16-ю ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» 5-й подпрограммы «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации» и федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы»². Вместе с постановлением опубликована выписка из текста новой ГП в части, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, и служебной информации ограниченного распространения, что не позволяет получить полное представление о целях, задачах, целевых показателях и объеме бюджетного финансирования программы.

Указанные в опубликованной версии ГП в качестве объема бюджетных ассигнований 34 млрд 893 млн руб. расценены СМИ как явно недостаточные³, что, очевидно, побудило правительство 30 мая дополнительно огласить суммарный объем бюджетных ассигнований (1 трлн 67 млн руб.), а также закрытые подпрограммы и целевые показатели этой ГП⁴. Дополнительное представление о новой, 44-й по счету, ГП (далее ГП-44) дает последняя версия бюджетной классификации, где содержание всех ее пяти подпрограмм раскрыто до основных мероприятий с перечислением организаций оборонно-промышленного комплекса (ОПК)⁵. С учетом опубликованных данных можно полагать, что ГП-44 включает следующие подпрограммы: 1-я – «Стимулирование развития

1 Постановление правительства РФ от 16.05.2016 г. № 425-8 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие оборонно-промышленного комплекса»». URL: <http://government.ru/media/files/iZ4uqvL9mUDskW9PchNt043CW0AuuYQN.pdf> (дата обращения: 25.05.2016).

2 Утверждены в апреле 2014 г. и феврале 2012 г., соответственно.

3 Мухин В. Оборонку поддержат тощим рублем // Независимая газета. 2016. 27 мая.

4 Совещание с вице-премьерами: Стенограмма. Горки, 30 мая 2016. URL: <http://government.ru/news/23202/> (дата обращения: 30.05.2016).

5 Приложение 10 к приказу Минфина России от 20.06.2016 г. № 90н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н», С. 944–959. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2016/06/main/prik90n_ot_200616_pril.zip (дата обращения: 11.07.2016).

оборонно-промышленного комплекса», 2-я – ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы», 3-я – «Импортозамещение и обеспечение развития оборонно-промышленного комплекса», 4-я – «Разработка и организация производства стратегических материалов для обеспечения производства продукции военного назначения» и 5-я – «Поисковые научные исследования в интересах развития промышленных технологий для производства вооружения, военной и специальной техники».

Объем бюджетного финансирования открытой части 1-й подпрограммы (он же – открытая часть бюджетных ассигнований на всю ГП-44) на период 2016–2020 гг. увеличился относительно соответствующих открытых ассигнований на 5-ю подпрограмму ГП-16 на 13 млрд 727 млн руб. или на 65%. В то же время можно полагать, что бюджетные ассигнования на ГП-44 в целом на период 2016–2020 гг. остались на ранее запланированном уровне для ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 годы» (проходящей в документах Минфина как ФЦП №1), на которую предусматривалось выделить из федерального бюджета в период 2012–2020 гг. 1,8 трлн руб.¹, т. е. ежегодно в среднем 200 млрд руб. Первоначально, на этапе разработки, для этой ФЦП предусматривался в два раза меньший объем бюджетного финансирования².

Общепрограммные целевые показатели (приложение № 1 к части № 1 ГП-44) используют для периода 2016–2020 гг. в качестве статистической базы уровень, достигнутый в 2014 г. вместо 2015 г., что недопустимо в программных документах. Очевидно, поэтому запланированный индекс промышленного производства продукции в ОПК для 2016 г. в 119% оказывается аномально низким в годовом исчислении (105,4% с учетом прироста в 2015 г., как заявлено, на 12,9%) по сравнению со среднегодовым индексом за период в 109,7%. Вследствие небрежности разработчиков программы указанный на с. 2 текстовой части программы рост объемов промышленного производства продукции в ОПК в 1,8 раза к уровню 2014 г. не обеспечивается показателем для 2020 г. на с. 1 приложения № 1 к открытой части ГП-44, где указано значение индекса промышленного производства 174,6%, что дает при соответствующем округлении рост в 1,7 раза, а не в 1,8.

В целом значение этого целевого показателя для 2020 г. в новой ГП-44 относительно 2015 г. (154,7%) совпадает с соответствующими целевыми показателям 5-й подпрограммы ГП-16 и ФЦП № 1 – 142,6% и 1,5 раза, соответственно³. Однако подобный упор на количественный рост в целевых показателях ГП-44 не может не настораживать, т. к. несмотря на то, что индекс промышленного производства в ОПК в 2015 г. составил 157,5% к уровню 2011 г. вместо 180%, доля современных образцов вооружения и военной техники (ВВТ) в Вооруженных силах РФ возросла

1 Стенограмма заседания Государственной думы 28 февраля 2012 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/3583/> (дата обращения: 12.07.2016).

2 Президент утвердил Основы политики России в области развития ОПК до 2020 года и дальнейшую перспективу: Стенограмма. Горки, 19 марта 2010. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/7146> (дата обращения: 12.07.2016).

3 С. 9 приложения № 3 к ГП-16. URL: <http://government.ru/media/files/1gqVAIrw8Nw.pdf> (дата обращения: 12.07.2016); Рогозин: объем производства российского ОПК вырастет в 4 раза к 2030 г. // РИА Новости. 2012. 2 октября. URL: http://ria.ru/defense_safety/20121002/764579539.html (дата обращения: 12.07.2016).

до 47,2%, превысив плановый показатель государственной программы вооружения для 2015 г., как уже указано, в полтора раза¹. Представляется, что программный документ, утвержденный в мае 2016 г., должен как минимум учитывать риски, связанные с созданием избыточных производственных мощностей в ОПК, ведь российское руководство еще в апреле предупредило промышленников о предстоящем сокращении закупок ВВТ начиная с 2018 г. и необходимости готовиться к конверсии и диверсификации оборонного производства².

В этой связи обращает на себя внимание такой целевой показатель как индекс производства продукции гражданского назначения в ОПК 1-й подпрограммы ГП-44, который в соответствии с данными с. 2 приложения № 1 к части № 1 ГП-44 должен расти на 5,1% в среднем за год в период 2016–2020 гг. против 9,7% для продукции ОПК в целом и составить в 2020 г. 128,3% от уровня 2015 г. Показанное плановое отставание в росте выпуска продукции гражданского назначения в ОПК ставит под сомнение достижение поставленной руководством Военно-промышленной комиссии цели «выпуска продукции гражданского и военного назначения примерно 50 на 50»³ – если исходить из того, что «сейчас объем производства продукции гражданского назначения на предприятиях ОПК составляет 45%»⁴, то в будущем, к концу 2020 г. при условии выполнения намеченных показателей прироста промышленного выпуска в ОПК он понизится до 38%.

Новой ГП-44 предусматривается ввести в эксплуатацию 929 новых объектов производства, т. е. в среднем по 185 в год⁵. В прошлом году, как известно, организациями ОПК введены в эксплуатацию 37 объектов из 368, на которых осуществлялось капитальное строительство, т.е. 10%⁶. По данным Счетной палаты только по радиоэлектронной промышленности в прошлом году сорваны сроки ввода в эксплуатацию 20 объектов (введено лишь 5), а в целом по Минпромторгу не введено 57 объектов⁷. В этой связи планы ГП-44 по вводу новых объектов в период 2016–2020 гг. представляются недостаточно реалистичными и даже контрпродуктивными в связи с вышеуказанным сокращением закупок ВВТ с 2018 г. Не секрет, что на практике решения о модернизации откладываются в т. ч. из-за постоянно возрастающих объемов государственного оборонного заказа – на проекты модернизации у организаций ОПК попросту не остается сил⁸.

1 Оборонная промышленность не поддержала экономику // Экономическое развитие России. 2016. № 5. С. 51.

2 Съезд Союза машиностроителей России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51746> (дата обращения: 19.04.2016).

3 Более 20% продукции российского ОПК идет на экспорт, заявил Rogozin // РИА Новости. 2012. 2 октября. URL: http://ria.ru/defense_safety/20121002/764571659.html (дата обращения: 12.07.2016).

4 Ваганов А. Оборонка Южного Урала ушла в кибернетику // Вечерний Челябинск. 2016. 25 мая. URL: <http://vecherka.su/articles/news/120376/> (дата обращения: 12.07.2016).

5 Совещание с вице-премьерами.

6 Оборонно-промышленный комплекс: некоторые важные результаты и показатели 2015 года. URL: <http://government.ru/info/22714/> (дата обращения: 12.07.2016).

7 Стенограмма заседания Государственной думы 20 апреля 2016 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4466/> (дата обращения: 12.07.2016).

8 Морозова А., Арсеньев А. СССР не отпускает // Новый компаньон. 2016. 21 июня. URL: <https://www.newsko.ru/articles/nk-3236878.html> (дата обращения: 12.07.2016).

Безусловно, можно до сих пор надеяться, что ответственность руководителей федеральных органов исполнительной власти обеспечит качественное выполнение той или иной государственной программы¹, однако показанный выше анализ некоторых показателей ГП-44 подтверждает общие недостатки государственных программ, отмеченные в докладе заместителя министра экономического развития Е. Елина правительству 25 мая следующим образом: 1) «цели, задачи и целевые показатели, заявленные в госпрограммах, в значительной степени не соответствуют друг другу»; 2) «нет распределения ответственностей и прав, [оно] законодательно не установлено»; 3) «количество госпрограмм в настоящее время является избыточным. Их цели во многом являются либо однотипными, либо друг друга дублируют. В этой связи целесообразно рассмотреть возможность оптимизации количества госпрограмм»². Последнее положение особенно актуально для ОПК, где кроме новой ГП-44 с 2014 г. осуществляются ГП-17 «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы», ГП-18 «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы» и ГП-19 «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы».

1 Заседание Правительства: Стенограмма. Москва, 7 июля 2016. URL: <http://government.ru/news/23676/> (дата обращения: 12.07.2016).

2 Заседание Правительства: Стенограмма. Москва, 26 мая 2016. URL: <http://government.ru/news/23181/> (дата обращения: 12.07.2016).