



В.И.Цымбал

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОЕННОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Военная реформа в каждой стране – явление трудное, дорогое и многоплановое. И первый экономический аспект военной реформы определяется тем, что военные расходы составляют значительную часть федерального бюджета, а значит являются «лакомым куском» для многих ведомств и даже для некоторых должностных лиц. Их участие или неучастие, когда это положено по должности, в реформировании иногда оказывается небескорыстным, а порой идет даже во вред обществу и государству. Все это в течение более 10 лет наблюдается в нашей стране.

Военная реформа назрела еще в СССР. Поручив это дело, являющееся **функцией всего государства**, в основном представителям одного ведомства – военным, бывший Президент СССР М.С.Горбачев уже этим своим поступком обрек военную реформу на провал.

Точно так же поступили руководители новых государств, образовавшихся на территории СССР после его распада. Поговорили о реформировании Вооруженных сил бывшего СССР, об облике Объединенных вооруженных сил СНГ, а завершили разговор расформированием этих сил и созданием пусть плохих и слабых, но своих. А ведь многие современные государства, например в Европе, идут по пути интеграции своей военной промышленности и вооруженных сил, стандартизации и унификации вооружений. И руководствуются при этом главным образом экономической выгодой.

Что же можно сказать о военной реформе в современной России – новом государстве, ставшем правопреемником СССР по военно-стратегическим вопросам? Президент и одновременно Верховный главнокомандующий Вооруженных сил России Б.Н.Ельцин поручил государственной важности дело – военную реформу опять-таки военному человеку, а именно министру обороны П.С.Грачеву, а сам, следуя любимому принципу «сдержек и противовесов», раздробил военную организацию государства на большое количество «силовых ведомств», конкурирующих между собой в демонстрации нужности и преданности Верховному главнокомандующему. П.С.Грачев создал в своем министерстве специальное управление военной реформы и... занялся другими делами. Последствия видел весь мир: и стрельбу из танковых пушек по нашему «Белому дому», и затяжную трагедию в Чечне.

Таким образом вместо продуманной системы мер по реформированию военной организации государства в России долгие годы происходила мучительная деградация этой организации, а заодно и оборонной промышленности, призванной оснащать армию и флот современным вооружением? Иначе как политико-экономическими ошибками нельзя объяснить то, что многие семьи офицеров в современной России материально обеспечены хуже, чем население в среднем. Теми же причинами объясняются участвовавшие правонарушения, происшествия и даже трагедии в военной сфере.

Об экономических аспектах военной реформы заговорили еще в СССР. В 1989 году, когда СССР впервые официально опубликовал сведения о своих военных расходах в соответствии со стандартной отчетностью перед ООН, сразу высветился явный перекося в распределении наших военных расходов. Состоял он в следующем. На содержание многочисленных Вооруженных сил тратилось менее 1/3 средств, а 2/3 шли на оснащение: закупки вооружения, строительство дорогостоящих военных объектов, НИОКР. Назовем это условно «левым» перекосям, поскольку у власти были коммунисты.

В этом смысле начало строительства собственных Вооруженных сил России казалось правильно ориентированным – на устранение явных диспропорций. Весной 1992 года был принят закон об обороне и Заявление об основах военной политики государства, из которых следовало, что главным качеством управления военным строительством должна стать военно-экономическая целесообразность, что главным инструментом управления будет оборонный бюджет, рассматриваемый (по американскому образцу) в силу его особой значимости отдельно от общего федерального бюджета. Министерству обороны было поручено преобразовать бывшее Центральное финансовое управление в Главное управление военного бюджета и финансирования, а к концу года представить проект закона о военном бюджете. Предполагалось, что будет внедрена система планирования, программирования и разработки военного (оборонного) бюджета, аналогичная тому, как это происходит в большинстве высокоразвитых государств. Предполагалось, что у военных расходов будет хорошее обоснование на научной базе.

Такого проекта закона и таких бюджетных процедур никто в России так и не увидел. После печально знаменитых событий осени 1993 года Президенту РФ представили на утверждение текст Основ военной доктрины, из которого слово «бюджет» вообще было исключено. Смысл экономического обеспечения военной организации по замыслу военных авторов доктрины состоял в следующем: военное руководство определяет, сколько средств ему надо, а дальше правительство должно профинансировать эти потребности. И все!

Специалистов удивляла ситуация 1994 – 1997 годов: из послания в послание ежегодно Президент РФ говорил о важности бюджетного процесса в экономическом обеспечении военной организации; и точно так же из года в год министерство обороны представляло заведомо невыполнимую бюджетную заявку, затем в бюджет попадала меньшая сумма, чем запрашивалось, а при исполнении бюджета Правительство сокращало и эту сумму. Начиная с 1997 года военные расходы РФ перестали быть доминирующей статьей расходов федерального бюджета. Постепенно образовался перекосяс распределения средств в другую крайность: на содержание Вооруженных сил уходило 85%, а на капитальные расходы только 15%. Но поскольку численность военной организации все равно снижалась гораздо медленнее, чем сокращалось ее финансирование, то ускоренное обнищание армии и флота, ухудшение их оснащенности и экономические правонарушения не заставили себя долго ждать. Почему-то считается, что это «правый» перекосяс, результат деятельности демократов. Но на самом деле демократы и либералы в это время не обладали достаточными властными полномочиями, чтобы, повлияв на действия Президента и Правительства, сделать военную организацию РФ компактной, но по настоящему боевой, профессиональной, достойно обеспеченной и хорошо оснащенной.

Только с приходом на пост министра обороны И.Д.Сергеева, а на пост секретаря Совета Безопасности А.А.Кокошина замысел военной реформы в России обрел некоторый вразумительный характер. Схематически этот замысел и ход его выполнения к настоящему времени представлен в таблице.

Таблица 1

| ---1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Результаты | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|--|--|------|------|------|------|
| Первый этап военной реформы | | | | Требуется | Второй этап военной реформы | | | | |
| Планирование военной реформы. | | | | Корректировка планов. | Завершение структурных преобразований в военной организации РФ. | | | | |
| Структурные преобразования. | | | | Виды ВС: 5>...4>...? Округа-направления | Рост качественных параметров: Технической оснащенности, Энерговооруженности, Ресурсообеспеченности, | | | | |
| Достижение рациональной численности Вооруженных Сил. | | | | 1,5...1,2 млн.чел в ВС РФ. Другие войска..? | Профессионализма, Мобильности, ... и т. д. | | | | |
| Реструктуризация ВПК. | | | | Не завершена | | | | | |
| Сохранение научно-технического и Производственного потенциала. | | | | Потенциал в критическом состоянии | Создание нового научно-технического и производственного задела для перевооружения Вооруженных Сил. | | | | |

Задумано все было неплохо. Однако годы первого этапа военной реформы прошли во многих отношениях не так как замышлялось:

– негативно отразились и до сих пор ощущаются последствия экономического кризиса, произошедшего в России во втором полугодии 1998 года;

осложнились внешние военно-политические отношения с НАТО и США, особенно после их агрессии в Югославии в 1999 году;

огромное влияние на ход и замыслы военного строительства оказали боевые действия на территории России – в Дагестане и Чечне, начавшиеся в 1999 году и окончательно не закончившиеся до сих пор, трагические происшествия в военной организации.

Что же удалось сделать из замышлявшегося и что застопорилось? Попробуем ответить на этот вопрос по порядку основных направлений деятельности, указанных в таблице 1.

Планирование военной реформы и, главное, оперативное управление реальным военным строительством долгое время сопровождалось скрытым сопротивлением руководителей многочисленных «силовых ведомств» и ненужными дискуссиями. К настоящему времени стало ясным, что эти планы нуждаются не только в пролонгировании на более дальнюю перспективу, но и в корректировке.

Структурные преобразования военной организации не завершены, хотя и осуществлен переход от 5 видов Вооруженных сил РФ к 4, расформированы Войска ПВО страны. Однако дальнейший шаг – к трехвидовой структуре содержательно пока не определен.

Осуществлена новая нарезка военных округов, единая для всего государства и его военной организации. Но и в ее окончательном воплощении (в создании экономически целесообразной единой системы тылового, технического и иных видов обеспечения) есть трудности.

Численность военной организации сокращена (в частности, ВС РФ – с 1,5 млн. человек до 1,2 миллиона), но меньше, чем это необходимо для достойного содержания ее государством. Тем более, что намечавшийся уровень расходов на оборону (3,5% ВВП) обеспечить не удалось.

Реструктуризация ВПК фактически сорвана. Намечавшееся укрупнение предприятий ВПК выродилось в плохо управляемый процесс формальных мероприятий, а за счет новых «дочерних» фирм количество исполнителей государственного оборонного заказа даже возросло. НИОКР и закупки вооружений хронически «недофинансировались» даже тогда, когда в целом военный бюджет удавалось выполнить.

Научно-технический и производственный потенциал ВПК страны, который предполагалось сохранить, катастрофически убывает. Об этом свидетельствует, в частности, то, что **средний** возраст работников КБ и НИИ, работающих в ВПК, **превысил 60 лет**. На предприятиях он близок к пенсионному. Устарело оборудова-

ние. Программы конверсии и развития научно-технологической базы не просто сорваны, а разрушены опять-таки «недофинансированием». Финансирование программ конверсии и Президентской (!) программы «Национальная технологическая база» шло на уровне порядка 10 % от того, что предусматривалось при их разработке. Научно-технологический задел, накопленный в советские времена и позволяющий пока еще экспортировать оружие российских разработок и производства, увы, иссякает. Непрерывные реорганизации ВПК только усугубляют дело.

Конечно же ситуация в военной экономике РФ не утешительна, но, можно надеяться, и не безнадежна. Действительно. Процесс интенсивной деградации военной организации и, главное, разрушения экономики ВПК был приостановлен еще в 1999 году. Бюджет 2000 года исполняется удовлетворительно.

Вместе с тем, достоверность таких оптимистических оценок ситуации затруднена излишней засекреченностью военных расходов РФ в опубликованном законе о федеральном бюджете на 2000 год и в отчетности о его исполнении. Степень засекреченности беспрецедентна для современной России. Она не соответствует ни здравому смыслу, ни Бюджетному кодексу РФ. Научные работники и общественность России фактически лишены возможности анализировать ход бюджетного процесса и осуществлять гражданский контроль по отношению к военной организации.

Таким образом, переход ко второму этапу намечавшихся военных реформ новому Президенту РФ пришлось начинать с констатации незавершенности первого этапа и необходимости пересмотра программы военной реформы. Прежде всего пересмотрена концептуальная база реформ. Она укреплена двумя новыми документами: Концепцией военной безопасности и Военной доктриной. Оба содержат ряд полезных положений, но и не лишены недостатков. Основное достоинство Концепции состоит в том, что приоритет в обеспечении безопасности страны отведен именно экономике. Однако это «парируется» существенным недостатком военной доктрины. В ней (как и в версии 1993 года) нет даже упоминания о военном бюджете и о необходимости военной организации РФ участвовать в бюджетном процессе в соответствии с Бюджетным кодексом. Это усложняет процессы бюджетного планирования, обоснования бюджетной заявки, формирования и исполнения бюджета, и, следовательно, может негативно сказаться на самом военном строительстве.

В сложившихся условиях основные положения уточненной концепции военного строительства в РФ можно кратко сформулировать следующим образом:

1. Мирный труд граждан России, завершение рациональных экономических преобразований возможны только при условии

обеспечения военной безопасности страны. Для этого России нужна *единая и эффективная военная организация*.

2. Основные задачи военной организации РФ и пути их решения ясны (см. таблицу 2). Они достаточно четко формулируются и без указания какого-либо явного вероятного противника.

Таблица 2

| Условия | Основные задачи | Способы, силы и средства для их решения |
|--|---|---|
| В мирное время | Предотвратить агрессию и попытки силового принуждения извне, обеспечить высокий уровень боеготовности и боеспособности войск, а также парировать опасность развязывания гражданской войны и терроризма внутри страны. | Стратегия силового (ядерного и неядерного) сдерживания в комплексе политических, экономических, военных и иных мер. Эффективная боевая подготовка регулярных сил и мобилизационная подготовка резерва. Стратегические силы и средства сдерживания, силы и средства сдерживания на ТВД (направлениях), силы и средства обеспечения государственной безопасности. |
| В случае развязывания войны (военных конфликтов, террора). | Отразить агрессию, минимизировать ущерб для населения и экономики и нанести агрессору (организаторам и исполнителям противоправных военных и террористических действий) такой ущерб, который заведомо превысит возможную выгоду от войны и заставит их пойти на ее прекращение. | Традиционные и нетрадиционные формы и способы военных действий в комплексе политических, экономических и иных способов воздействия на агрессора. Регулярные силы и средства военной организации, мобилизационный резерв (по потребности), силы союзных государств. |

3. Технически для решения этих задач в первую очередь необходимо сохранять и развивать: ядерное оружие, высокоточное оружие, средства их информационного обеспечения и информационной войны.

4. Акцентирование военно-стратегических задач на сдерживании агрессии, как показали исследования, является экономически наиболее рациональным. Расходы на предотвращение войны в настоящее время заведомо меньше того ущерба, которым чревата любая современная война.

В настоящее время военная организация РФ не в полной мере готова к выполнению указанных задач. Основными причинами такого положения являются: незавершенность военной реформы, неприемлемо низкое социальное положение военнослужащих, отставание от развитых государств в укомплектованности войск (сил флота) современным вооружением, несоответствие между

численностью военной организации и уровнем ее финансирования государством, слабый гражданский контроль.

Для решения всех этих проблем с экономической точки зрения необходимо совершенствование системы государственного управления военным строительством, а значит – планирования, формирования и исполнения военного бюджета в рамках Бюджетного кодекса РФ, обеспечение рациональной транспарентности военных расходов государства. На наш взгляд, **остро необходимо Федеральный закон «О военных расходах».**

Генеральным направлением развития военной организации РФ должно стать превращение ее Вооруженных Сил в Вооруженные Умы, для чего необходимо обеспечить поддержание и развитие научно-технического и технологического базиса самой военной организации и ВПК. Военное строительство России в 21-м веке должно рассматривать в качестве приоритетной задачи оснащение войск высокоинтеллектуальным оружием и военной техникой, способными избирательно и эффективно поражать военные объекты агрессора и базы террористов, своевременно вскрывать реальные военные угрозы для России и парировать их сдерживанием любого агрессора совокупным потенциалом вооружений (ядерных и неядерных).

Мы считаем, что в русле этих требований находятся действия нашего нового Верховного главнокомандующего. Он не перепоручает решение всего комплекса проблем военного реформирования военным, хотя и использует их в этом.

Целесообразным с позиций военной экономики представляется и решение о передаче именно Министерству обороны РФ такого участка деятельности как военно-техническое сотрудничество с зарубежными странами. Ведь не секрет, что на сегодня государственный военный заказ для собственной военной организации России намного меньше общего объема экспортных поставок вооружения и военной техники.

Совсем недавно Президент РФ после длительной и обстоятельной проработки вопроса опять-таки лично установил ориентиры нового этапа военной реформы. Намечено существенное, но не скоропалительное сокращение численности всей военной организации РФ на 600 тысяч человек. Из них 470 тысяч военнослужащих, в том числе более 380 генеральских должностей. Переход к профессиональной армии в сокращенной численности и подготовка военнообученного резерва за счет призыва в армию на сокращенный срок службы может оказаться вполне реальным. При сохранении и даже предполагаемом наращивании прежнего уровня финансирования военной организации это позволит ей наконец-то выйти из процесса деградации, а военнослужащим приблизиться к социальному положению «среднего класса», которого так не хватает России для упрочения ее дальнейшего развития в направлении осуществления подлинно демократических идеалов.