А.Н.Щавелев

Влияние проблемы ресурсно-экономических ограничений на реализуемость мероприятий военного строительства в РФ

В статье рассмотрены проблемы ограниченности финансовых ресурсов, технические, технологические, демографические проблемы, оказывающие значительное влияние на реализуемость мероприятий программно-целевого планирования военного строительства в России. Приведена совокупность мероприятий, направленных на снижение негативного влияния имеющихся ресурсно-экономических ограничений на реализацию программно-целевого планирования военного строительства в РФ.

На реализацию программно-целевого подхода к планированию военного строительства в РФ, помимо методологических, организационных, нормативно-правовых проблем, существенное влияние оказывают проблемы ресурсно-экономического характера. С учетом того, что в общем случае при программно-целевом планировании поставленные цели с помощью программ увязываются с имеющимися ресурсами, то ресурсная достаточность является важнейшим условием реализуемости программно-целевого планирования военного строительства в РФ.

На наш взгляд, одними из наиболее существенных проблем ресурсно-экономического характера, оказывающих значительное влияние на реализацию программно-целевого планирования военного строительства в РФ, являются:

1. Проблемы ограниченности финансовых ресурсов и проблемы качества прогнозирования социально-экономических показателей развития РФ.
2. Технические и технологические проблемы.
3. Демографические проблемы.

Проблемы ограниченности финансовых ресурсов создают опасность невыполнения разработанных программ военного строительства в случае недостаточности финансовых средств. Это подтверждается тем, что в период 90-х годов XX века, когда отечественный федеральный бюджет исполнялся с дефицитом, финансирование потребностей Вооруженных Сил РФ осуществлялось по остаточному принципу, что, в частности, привело к систематическим срывам выполнения государственных оборонных заказов и фактическому провалу государственной программы вооружения на 1996-2005 годы (и неполному выполнению последующих государственных программ вооружения), резкому урезанию финансирования мероприятий боевой подготовки, сокращению перспективных НИОКР, катастрофической недозагрузке производственных мощностей оборонно-промышленного комплекса. Все это в совокупности привело к ситуации, при которой уместно говорить о деградации и фактическом развале оборонно-промышленного комплекса и резком снижении обороноспособности РФ. Следует отметить, что ситуация с финансированием национальной обороны начала улучшаться в начале первого десятилетия текущего века, когда в результате роста цен на нефть бюджет стал исполняться с профицитом и проблема недостаточности финансовых ресурсов снизила свою остроту.

Проблемы качества прогнозирования социально-экономических показателей развития РФ заключаются в том, что прогнозируемые показатели финансового обеспечения программ перестают соответствовать реальным. О качестве прогнозирования свидетельствует динамика средних ошибок прогноза уровня инфляции в РФ, осуществляемого при разработке проекта федерального бюджета на очередной год[1] (рисунок 1).

1 Рассчитано на основе данных о планируемой и фактической инфляции.

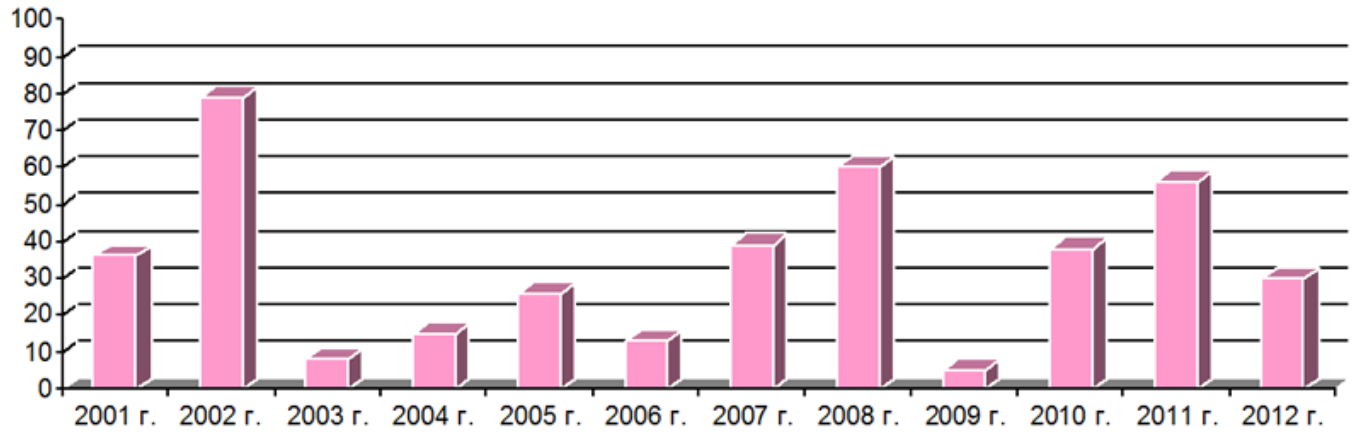

Рисунок 1 – Средние ошибки прогноза уровня инфляции в РФ, %

Одним из базовых документов, на основе которого готовится федеральный бюджет, в том числе его раздел «Национальная оборона», является прогноз социально-экономического развития страны. Однако этот прогноз является весьма недостоверным и часто меняется при изменении как внешних, так и внутренних военно-политических, экономических и социальных факторов. Несоответствие прогноза показателей финансово-экономического развития РФ реально получаемым показателям негативно влияет на установление требуемого объема финансового обеспечения обороны страны.

Еще одним важным аспектом этой проблемы является неудовлетворительная точность прогнозирования будущей цены единицы ресурсов, необходимых для ресурсного обеспечения мероприятий строительства ВС РФ. Прогнозирование будущей цены особенно важно на этапе формирования программно-плановых документов в сфере военного планирования. В частности, недостаточно точные прогнозы будущих цен образцов ВВСТ, разработанные при формировании государственной программы вооружения, могут увеличить риск как невыполнения государственных оборонных заказов на очередной год, так и программы в целом.

В настоящее время имеются многочисленные случаи непредсказуемого и необоснованного роста цен на образцы ВВСТ. Например, по имеющимся данным, в конце 2006 года танк, закупаемый на ОАО «НПК Уралвагонзавод», обходился государству в 42 млн. рублей, а в январе 2007 года его цена возросла до 58 млн. рублей (рост на 38%); за время строительства атомного подводного крейсера стратегического назначения «Юрий Долгорукий» его цена выросла в 7 раз; в 2000 году серийный танк обходился бюджету в 17 миллионов рублей, а в 2011 году – почти в 118 миллионов рублей (рост в 7 раз). Это происходит, в том числе, потому, что прогнозирование будущей цены единицы используемых ресурсов и, в частности, образцов вооружения, осуществляется с использованием индексов-дефляторов, разработанных Минэкономразвития России и мало соответствующих действительности. В силу этого стоимостные показатели производства образцов вооружения не соответствуют объективно происходящим процессам ценообразования. Такая ситуация создает серьезные предпосылки для срыва выполнения планов и программ военного планирования, что уже наблюдается в действительности. Например, не была выполнена в полном объеме задача, поставленная Президентом РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ о необходимости поставки в 2010 году в войска 30 баллистических ракет, 300 единиц бронетехники, 30 вертолетов, 28 боевых самолетов, 3 АПЛ, 11 космических аппаратов, что вызвало жесткую критику руководителей предприятий ОПК со стороны Президента РФ

на Совещании по вопросам развития оборонно-промышленного комплекса России 10 мая 2011 года.

Технические и технологические проблемы, особенно остро проявившиеся в России в период 1990-х годов и имеющие место в настоящее время, обусловили несоответствие отечественной промышленно-технологической базы потребностям по производству продукции для государственных нужд. Их причина заключается в резком снижении бюджетных ассигнований на национальную оборону (и, соответственно, на государственную программу вооружения), выделение которых в 1990-е годы прошлого столетия производилось по остаточному принципу. Для общей характеристики состояния отечественной промышленно-технологической базы целесообразно рассмотреть показатели износа основных фондов страны и динамики их обновления по данным Федеральной службы государственной статистики РФ (рисунки 2-3).

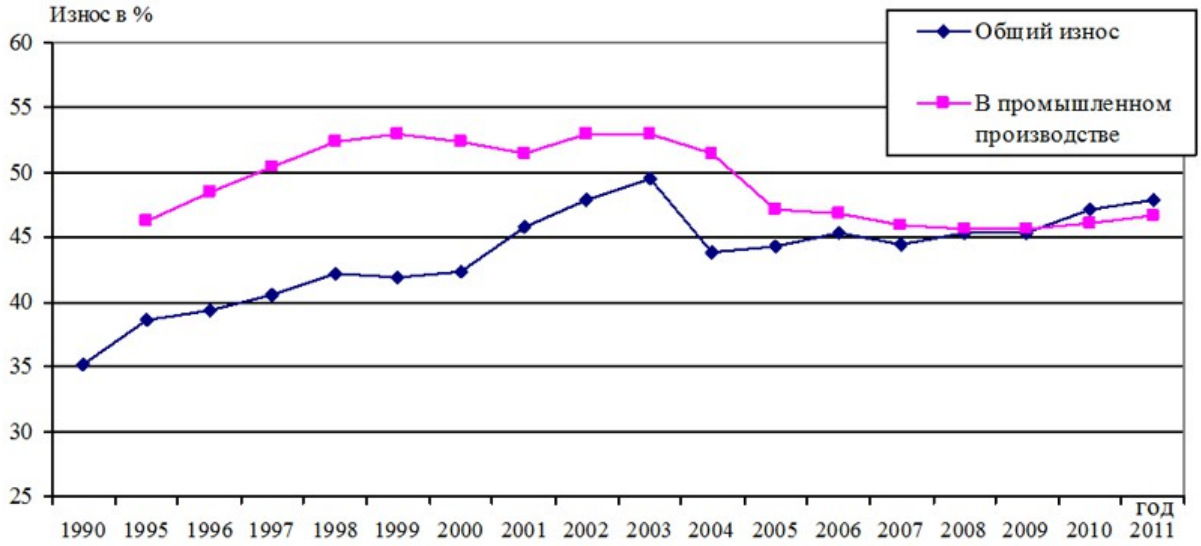

Рисунок 2 – Износ основных фондов страны в 1990-2011 гг.

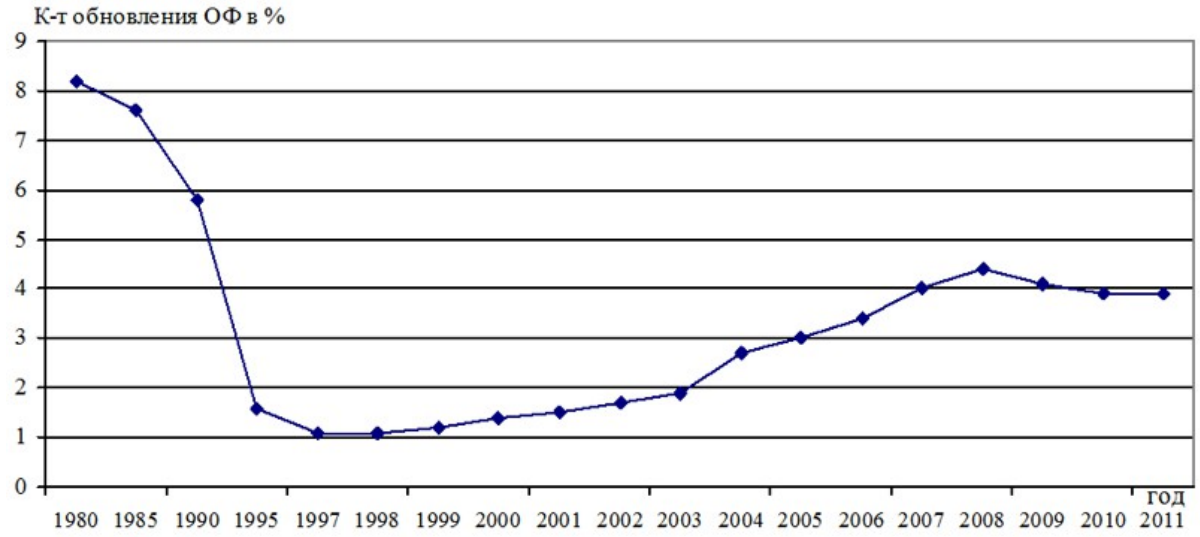

Рисунок 3 – Коэффициент обновления основных фондов страны

Из приведенных на рисунках 2-3 графиков можно видеть, что к середине 90-х годов прошлого века произошло резкое снижение производственных возможностей государства. В промышленных предприятиях износ основных фондов составил более 50% при

резком уменьшении инвестиций в них, что выразилось в снижении коэффициента обновления основных фондов до 1% (почти в 8 раз по сравнению с 1980 годом). На рисунке 4 показано использование производственных мощностей по выпуску отдельных видов продукции по данным Федеральной службы государственной статистики РФ, из которого можно видеть, что после перехода к рыночным реформам произошло катастрофическое падение промышленного производства.

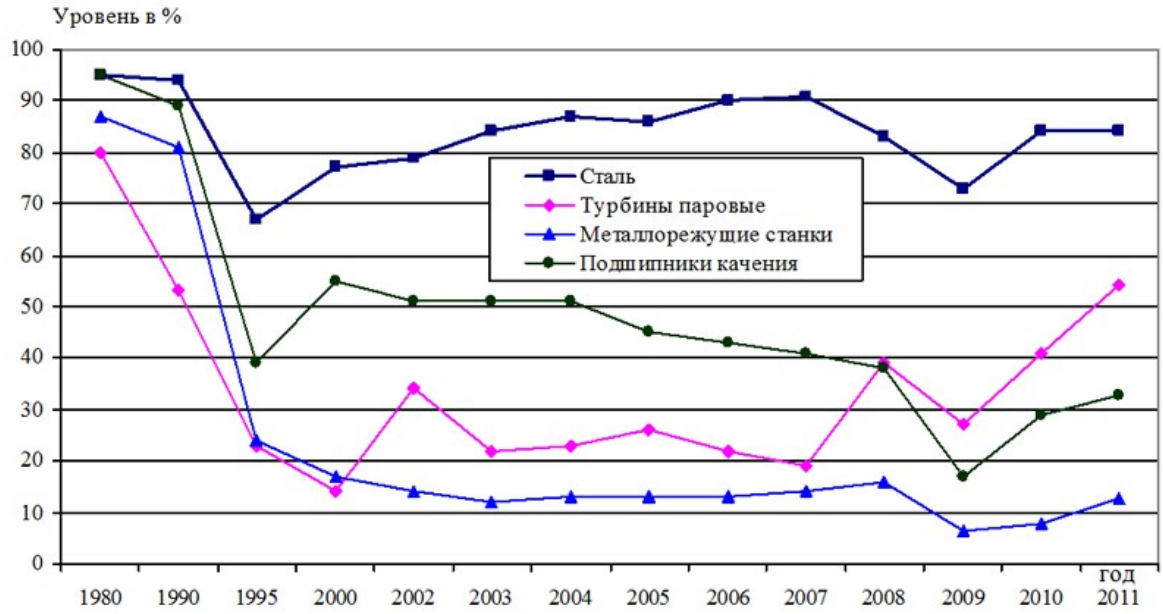

Рисунок 4 – Уровень использования среднегодовой производственной мощности организаций по выпуску отдельных видов продукции в % в 1980-2011 гг.

Также следует отметить, что процессы приватизации государственных организаций привели к перепрофилированию многих оборонных предприятий, снижению эффективности их работы, утрате ряда критически важных технологий, распаду многолетних отлаженных кооперационных связей. Все это в совокупности позволяет сделать вывод о том, что состояние национальной экономики в РФ является неудовлетворительным по ряду критериев оценки (высокий износ основных фондов; низкое использование производственных мощностей и др.), что не позволяет резко нарастить выпуск новых образцов вооружения, военной и специальной техники даже при условии существенного увеличения бюджетных ассигнований, предусмотренных на выполнение мероприятий ресурсного обеспечения нужд национальной обороны РФ. Это ставит под угрозу возможность выполнения программно-плановых документов военного планирования и, в частности, государственной программы вооружения на 2011-2020 годы.

Помимо снижения производственных возможностей российского оборонно-промышленного комплекса, следует отметить возрастающую технологическую зависимость от иностранных государств. В условиях недостаточного финансирования отечественных перспективных исследований и разработок все больше возрастает разрыв между уровнями развития технологий в российской промышленности и промышленности ведущих иностранных государств. Это, в частности, является одной из причин закупки современных образцов ВВСТ за рубежом (например, вертолетоносец «Мистраль», израильские беспилотные летательные аппараты, средства защиты, автомобильная техника), что само по себе является крайне негативной тенденцией.

Демографические проблемы оказывают влияние на программно-целевое планирование военного строительства в РФ в части комплектования воинских частей и соединений военнослужащими срочной службы. Основным негативным фактором здесь является тенденция к снижению численности населения страны, носящая устойчивый характер. Показатели изменения численности населения страны приведены на рисунке 5.

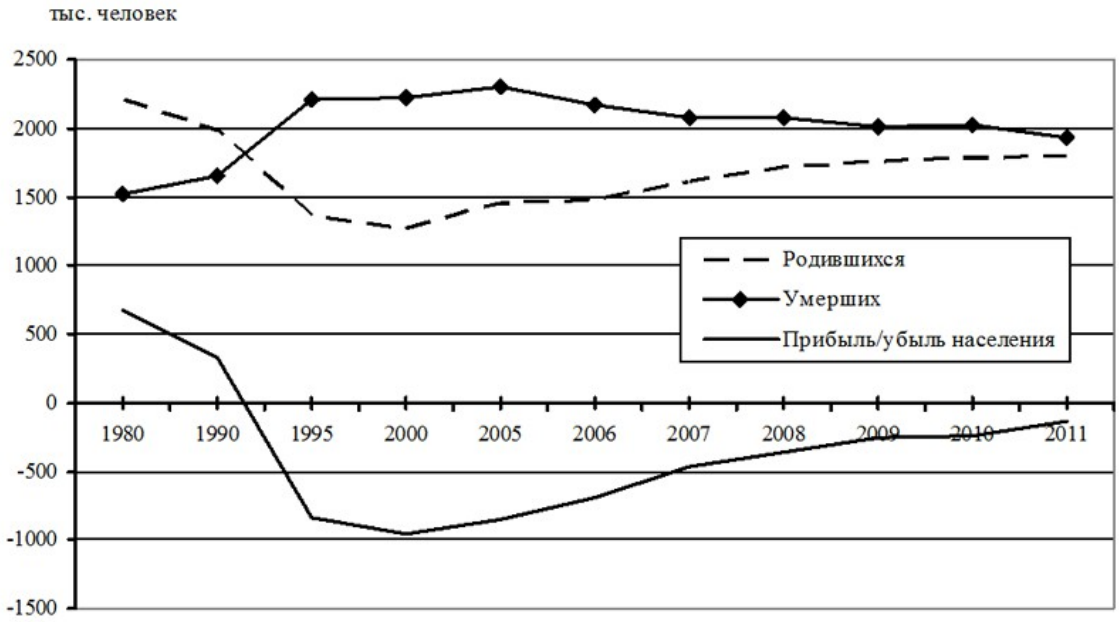

Рисунок 5 – Динамика рождаемости, смертности и естественной убыли населения РФ в 1980-2011 гг.

Рисунок 5 свидетельствует о том, что, начиная с 1992 года, население России продолжает убывать. Причем основной спад численности населения пришелся на период 1995-2005 годов, а рождаемость в это время демонстрировала наименьшие значения за период 1980-2010 годов. С учетом того, что в период 1995-2005 годов половая структура населения не изменилась (соотношение численности мужчин и женщин составляло 47:53[1]), можно сделать вывод, что в 1995-2005 годы в России родилось наименьшее количество мальчиков по сравнению с другими периодами. Родившиеся в период 1995-2005 годов мальчики достигнут призывного возраста к 2013-2023 году, следовательно, период 2013-2023 годов будет характеризоваться наименьшими объемами располагаемых призывных ресурсов.

По нашему мнению, на количество граждан, призываемых для прохождения военной службы, наибольшее влияние оказывают следующие факторы: численность мужчин в возрасте 18 лет, состояние их здоровья, численность граждан, уклоняющихся от военной службы.

По данным Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, из 13,6 миллионов детей, обучающихся в школах, только 21,4 процента абсолютно здоровы, 21 процент имеют хронические заболевания. Общая заболеваемость подростков в возрасте до 14 лет включительно возросла за последние 5 лет более, чем на 9 процентов, а в возрасте 15-17 лет включительно – почти на 12 процентов. Общий показатель годности к военной службе (суммарная доля годных к военной службе и годных к военной службе с незначительными ограничениями) граждан, прибывших на призывные

1 Российский статистический ежегодник – 2007 / Федеральная служба государственной статистики. М.: 2007. С.92.

комиссии, ежегодно снижается[2]. По данным Главного организационно-мобилизационного управления ГШ ВС РФ[3] в настоящее время годными к военной службе по состоянию здоровья являются около 65% граждан. При этом ежегодно от призыва на военную службу уклоняется около 200 тыс. граждан РФ[4].

На основании приведенных данных, с учетом поэтапного увеличения граждан, проходящих военную службу по контракту, до 425 тыс. человек к 2017 году, а также принимая во внимание динамику численности мужчин в возрасте 18 лет[5], можно рассчитать возможности РФ по укомплектованию ВС РФ военнослужащими по призыву (рисунок 6).

Данные, приведенные на рисунке 6, показывают, что в настоящее время остро стоит проблема комплектования ВС РФ военнослужащими срочной службы. С реализацией к 2017 году планов увеличения граждан, проходящих военную службу по контракту, потребность в военнослужащих срочной службы снизится, но, тем не менее, возможности РФ по призыву граждан не смогут ее полностью удовлетворить.

На основании рассмотренного выше можно отметить, что демографические процессы, протекающие в России, и связанные с ними ограничения оказывают непосредственное негативное влияние на реализацию программно-целевого планирования военного строительства в РФ в части комплектования воинских частей и соединений военнослужащими по призыву.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ресурсно-экономические (финансовые, технические, технологические, демографические) ограничения отрицательно влияют на реализацию мероприятий военного строительства в РФ, создавая предпосылки к невыполнению отдельных программ, что в настоящее время регулярно происходит (невыполнение государственного оборонного заказа и государственных программ вооружения, планов призыва на военную службу и др.).

Для снижения негативного влияния на реализацию программно-целевого планирования военного строительства в РФ имеющихся в настоящее время ресурсно-экономических ограничений представляется целесообразным выполнение следующего комплекса мероприятий.

1. Дальнейшее увеличение бюджетных ассигнований по разделу федерального бюджета «Национальная оборона» позволит снизить остроту финансовых ограничений в процессе выполнения программ и планов военного строительства. Эффект ожидается сразу.

2. Совершенствование научно-методического аппарата прогнозирования будущей цены ресурсов, необходимых для обеспечения и поддержания обороноспособности страны, позволит разрабатывать программно-плановые документы в сфере военного планирования, в большей степени учитывающие существующие и ожидаемые экономические условия. Это даст возможность предотвратить ситуацию с бесконтрольным ростом стоимости ресурсов, необходимых для ресурсно-экономического обеспечения нужд национальной обороны и снизить риск невыполнения отдельных программ и планов. Эффект ожидается в течение 3-5 лет.

3. Разработка, принятие и реализация государственных программ развития промышленности (и, в частности, оборонно-промышленного комплекса) в РФ позволит вывести отечественную промышленность из системного кризиса, обновить устаревшие основные фонды предприятий, повысить серийность выпускаемой продукции и снизить ее себе-

2 Концепция федеральной системы подготовки граждан РФ к военной службе на период до 2020 года.

3 Итоги проведения весеннего 2012 года призыва граждан на военную службу и особенности комплектования ВС и других войск в ходе осеннего 2012 года призыва граждан на военную службу / Официальный сайт МО РФ www.mil.ru.

4 Там же.

5 Демографический прогноз до 2030 года / Федеральная служба государственной статистики www.gks.ru.

стоимость. Эффект ожидается в течение 5-10 лет.

4. Повышение финансирования здравоохранения в РФ, широкая пропаганда здорового образа жизни позволит снизить смертность в стране и повысить качество призывных ресурсов. Эффект ожидается в течение 15-20 лет.

5. Существенное повышение престижа исполнения воинского долга, запрещение замещения ряда должностей государственных служащих мужчинам, не прошедшим военную службу, позволят повысить мотивацию граждан России к прохождению военной службы по призыву и по контракту, что обеспечит увеличение объемов призывных ресурсов на 150-200 тыс. человек в год. Эффект ожидается в течение 5-10 лет.

6. Отмена большинства отсрочек от призыва на военную службу и увеличение призывного возраста на 2-3 года также позволят увеличить объем призывных ресурсов на 350-400 тыс. человек в год. Эффект ожидается сразу.

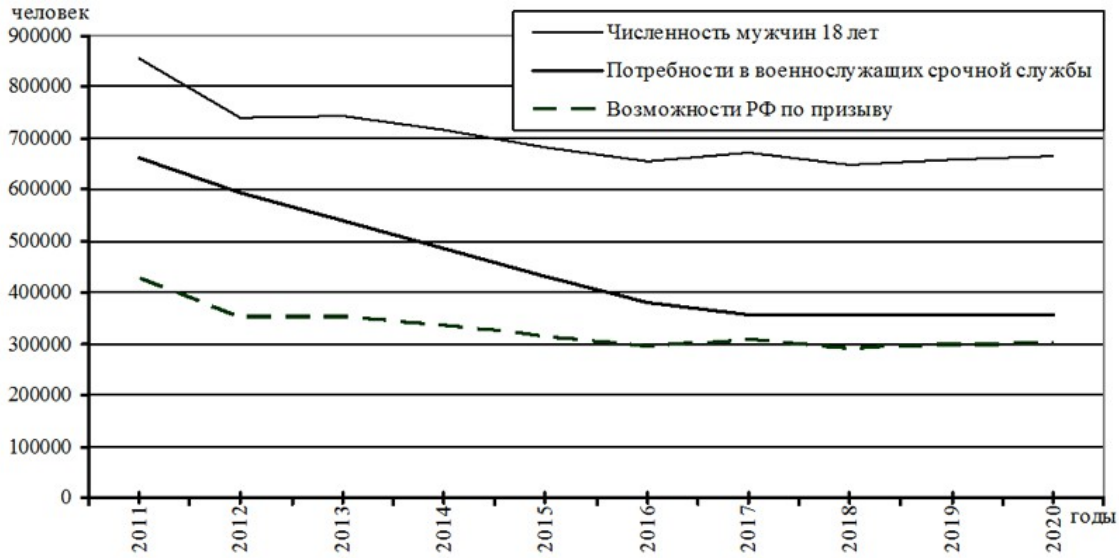

Рисунок 6 – Возможности РФ по укомплектованию ВС РФ военнослужащими по призыву

В заключение приведем слова Д.А.Медведева на расширенном заседании Правительства РФ 31 января 2013 года: «В работе нам необходимо будет опираться на программно-целевые механизмы управления… Именно государственные программы станут главным механизмом достижения поставленных целей в сфере социально-экономического развития». Смогут ли программно-целевые механизмы обеспечить достижение поставленных целей? Это зависит, в том числе, и от того, насколько удастся преодолеть рассмотренные в статье проблемы и ограничения, как в экономике страны в целом, так и в сфере военного строительства. Безусловно, автор не претендует на исчерпывающую полноту предложенных мероприятий, но, тем не менее, есть основания надеяться, что они внесут свой вклад в область совершенствования программно-целевого планирования военного строительства в РФ.

Список использованных источников

1. Щавелев А.Н. Некоторые подходы к оценке возможностей национальной экономики России по финансово-экономическому обеспечению технического оснащения ВС РФ / Вооружение и экономика, – 2009. № 2 (6).