

Мысляева И.Н.*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

На современном этапе экономическое развитие России, темпы роста национальной экономики во многом зависят от того, какая ситуация складывается в оборонно-промышленном комплексе (ОПК). Это обусловлено тем, что ОПК представляет собой наиболее качественный, высокотехнологичный сектор экономики. В нем сосредоточена наибольшая часть российского потенциала, лучшие кадры ученых и специалистов. Продукция и технологии ОПК широко используются в других отраслях. Современный оборонно-промышленный комплекс производит значительную часть гражданской продукции.

Интеграция ОПК с гражданскими отраслями промышленности – это также технологическая основа решения основных задач, стоящих сегодня перед российской экономикой, и, прежде всего, основа формирования новой технологической базы развития наукоемкой и конкурентоспособной продукции, определяющей темпы научно-технического прогресса и темпы роста национальной экономики. Поэтому в решении задачи удвоения объема ВВП на душу населения к 2010 году, поставленной Президентом В.В.Путиным, оборонно-промышленному комплексу принадлежит решающая роль.

К сожалению, целый ряд негативных тенденций, накопившихся в ОПК в 90-е гг., не позволяет в полной мере сегодня использовать его потенциал. И хотя предпринимаемые Правительством РФ в последние 3-4 года усилия по выводу ОПК из кризиса, принесли свои положительные результаты, однако они не решили всех проблем. Некоторые из негативных тенденций 90-х гг., отрицательно влияющих на развитие ОПК продолжают действовать и сегодня. В этой ситуации требуется тщательный анализ существа предлагаемых Правительством РФ мер по государственному регулированию и государственной поддержке оборонно-промышленного комплекса.

Такого рода анализ нам представляется важным по нескольким причинам. Во-первых, он позволяет выработать критерии оценки эффективности государственной политики по поддержке ОПК. Во многом такая эффективность может быть определена путем оценки предлагаемых Правительством РФ мероприятий способных или, наоборот, не способных ограничить или свести на нет те негативные тенденции, которые не позволяют современному ОПК развиваться в направлении превращения его в локомотив экономического развития всех других отраслей экономики. Во-вторых, выявление наиболее узких мест в развитии ОПК позволяет также сформулировать предложения по его дальнейшему развитию.

Если оценивать роль современного ОПК в развитии экономики России, то следует отметить, что на начало 2004 г. в состав ОПК России входило приблизительно 900 НИИ и КБ оборонного профиля, а также около двух тысяч предприятий и организаций восьми отраслей. Кроме того, с ними связаны примерно 1500 смежных предприятий и организаций в 10 странах СНГ. На объектах оборонной промышленности производится около 20% всего объема машиностроительной продукции страны, осуществляется свыше 75% научно-исследовательских опытно-конструкторских работ. Почти в 900 НИИ и КБ сконцентрированы наилучшие научно-промышленные и интеллектуальные ресурсы России.

* Мысляева Ирина Николаевна – доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой экономической теории факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

Доля отраслей ОПК в производстве наукоемкой высокотехнологичной продукции составляет: по авиационной технике, гражданскому космосу, оптическому приборостроению, изделиям электронной техники, промышленным взрывчатым веществам – 100%; судостроению, радиоэлектронной аппаратуре – 90%; средствам связи – 7-%; сложной медицинской технике – 60%; высокотехнологичному оборудованию для ТЭК – 30%.

Отрасли ОПК играют значительную роль во внешнеэкономической стратегии государства по расширению экспорта наукоемкой машиностроительной продукции и технологий. Доля ОПК в экспорте машин и оборудования составляет 35%.

Доля гражданской продукции составляет около половины от всей продукции ОПК. Предприятия ОПК и в советское время, и сегодня являются единственным анклавом в нашей промышленности, который, аккумулируя передовые научно-технические достижения и определяя эффективность функционирования высокотехнологичных сфер экономики нашей страны, способен выпускать высокотехнологичную конкурентоспособную продукцию.

В 2002 г. доля оборонно-промышленного комплекса в валовом внутреннем продукте России составляла 4,25%, в 2003 г. – 4,3%. Начиная с 2004 г. наблюдается тенденция снижения доли ОПК в ВВП России. В 2004 г. эта доля составила 3,5%, а в 2005 г. – 3,1%. Снижение доли ОПК при общем росте объемов промышленного производства свидетельствует о том, что темпы роста других отраслей, прежде всего отраслей, производящих гражданскую продукцию, за последние два года превышают темпы роста военной продукции. Однако, несмотря на отмеченные тенденции, доля ОПК в ВВП является существенной.

Предприятия и организации ОПК расположены в 72 субъектах Российской Федерации. В 32 регионах расположены 129 градообразующих предприятий и организаций. В Удмуртской Республике 55,3% занятого населения работает на предприятиях ОПК, Саратовской области – 50,9%, Новосибирской области – 43,5%, Северо-Западном и Уральском регионе – по 30,7%.

В целом, удельный вес работающих в оборонной промышленности составляет 23,5% общей численности занятых по стране. Непосредственно военное вооружение и военную технику (ВВТ) сейчас производит лишь около 2 млн. человек.

За период 1992-1995 гг. на базе предприятий ОПК было образовано 1110 акционерных обществ открытого типа. Сегодня в реестр ОПК, который был составлен в конце 2003 года, включены 1280 предприятий и организаций. До составления реестра считалось, что в России существует 2052 предприятий и организаций ОПК.

Из 1280 предприятий и организаций, входящих в состав ОПК, 58% являются федеральными государственными унитарными предприятиями (ФГУП), 19% акционерными обществами (АО) с госпакетом акций более 50%; 23% АО – с долей государства менее 50%.

Распоряжением правительства РФ от 9 января 2004 г. № 22-р утвержден перечень стратегических предприятий и организаций ОПК. В этот перечень включено: федеральных государственных унитарных предприятий – 591; открытых акционерных общества – 493; иных предприятий и организаций – 45. Всего – 1131.

В последующем этот перечень был уточнен Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009. В этот Указ в 2004 году три раза вносились изменения и дополнения. Были внесены изменения и в начале 2005 году. В итоге на начало марта 2005 года в составе ОПК числилось 1043 стратегических предприятия и стратегических акционерных общества, в том числе ФГУП, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое

значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства – 502; ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности – 541.

В настоящее время в состав оборонной промышленности входят также 211 предприятий, полностью контролируемых частными предпринимательскими структурами. При этом, в ОПК иностранные юридические и физические лица или их аффилированные структуры владеют более чем 10% обыкновенных акций минимум в 47 акционерных обществах; пакетами, превышающими размер блокирующего, – в 22 акционерных обществах, из них в 12 акционерных обществах авиационной промышленности. Непосредственно иностранные участники имеют блокирующие пакеты только в трех обществах авиационной промышленности – ОАО «АНТК им. Туполева», Саратовское ОАО «Сигнал» и ЗАО «Евромил».

В начале 90-х гг. в России начались кардинальные экономические изменения, которые не могли не затронуть и ОПК. К сожалению, в большинстве случаев, эти изменения обернулись полным развалом ОПК. Продуманной и взвешанной программы реформирования предприятий и учреждений ОПК в России в 90-е гг. не было. Все изменения были сведены к сокращению государственного финансирования ОПК, сокращению объема государственного заказа и приватизации объектов ОПК.

В результате проводимых в России в 90-е гг. экономических реформ общая ситуация в ОПК осложнилась в результате:

- обвального падения производства;
- прекращения или сокращения до минимума выпуска ряда важнейших образцов ВВТ.

Практически были свернуты работы в области создания авиационных материалов, новых порохов, ракетных топлив, боеприпасов и средств иницирования;

- сокращения объема инвестиций и прогрессирующим старением производственного и научного потенциала;

- сокращения объема государственных закупок вооружения;
- снижения технического уровня производства;
- нарушения сложившейся системы кооперационных связей;
- неудачного осуществления трех этапов государственной конверсии ОПК;
- неудовлетворительного финансово-экономического состояния большинства предприятий при сохранении расходов по поддержанию мобилизационных мощностей;

- спада уровня научно-технических разработок и отсутствия динамики их восполнения (военная продукция экспортного исполнения базируется на разработках 1970-1980 гг.).

- деградации полигонов, экспериментальной и испытательной базы;
- неэффективной приватизации объектов ОПК;
- несовершенства системы управления;
- отсутствия достаточной и необходимой законодательной и нормативно-правовой базы.

Результатом этого стало нарастание финансовых затруднений и увеличение числа предприятий-банкротов ОПК. Под угрозой распада оказались целые отрасли.

Общее сокращение военных расходов в 90-е гг. существенным образом отразилось на закупках ВВТ и заказах на НИОКР, уменьшение которых в 90-е гг. ежегодно составляло 30% (только в одном 1993 г. – 68%). В результате расходы на закупки ВВТ снизились в 14 раз, а на военные НИОКР – в 13 раз. Годовой оборонный заказ в 90-е гг. не превышал 10% уровня 1991 г.

В настоящее время фактически каждое второе оборонное предприятие в РФ является убыточным. Одновременно наблюдается снижение рентабельности производства продукции

ОПК. В структуре общего объема производства более 40% составляет экспорт военной техники, немногим менее – гражданская продукция и только 15% – государственный оборонный заказ.

Начиная с 2001 г. ситуация в ОПК начала постепенно выправляться. В 2001 г. общие объемы производства продукции по сравнению с 1997 г. увеличились в 2 раза. Это в основном было связано с выполнением бюджетных обязательств по государственному оборонному заказу и увеличением поставок на экспорт. В 2002 г. объем производства продукции ОПК вырос еще на 22,5%. В целом, за пять лет с 2000 по 2004 год прирост промышленного производства ОПК в целом составил почти 70%.

Но, тем не менее, сохранились проблемы, которые были обусловлены предыдущим периодом и которые сегодня не позволяют развиваться оборонно-промышленному комплексу высокими темпами, обеспечивая ускоренный рост ВВП. К числу таких проблем относятся следующие:

1. Недостаточный уровень капиталовложений в 90-е гг. обернулся резким устареванием оборудования, его физическому и моральному старению, что в ближайшее время не может не отразиться на возможности производить современное вооружение и военную технику. Уже в самое ближайшее время количество оборудования с возрастом более 20 лет может составить почти 50%. На некоторых предприятиях износ производственных инструментов и инвентаря составляет 83%.

2. Государственный оборонный заказ по основной массе вооружений и военной техники обеспечивает загрузку производственных мощностей максимум на 10-15%, что ведет к деградации и утрате высокотехнологических производств. В настоящее время увеличивается техническая и технологическая отсталость отдельных оборонных отраслей промышленности, производства специальных материалов, в том числе химических средств и боеприпасов, усиливается зависимость российской экономики от зарубежных технологий. Так, финансирование ГОЗ в 2004 году было увеличено более чем на 7%, а объемы производства военной техники и вооружений сократились почти на 5%. При этом крайне низким остается уровень финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

3. Недостаточное финансирование государством затрат на поддержание мобилизационных мощностей. За последние годы в большинстве случаев это финансирование производилось на уровне 6–7% от потребности (а в некоторых случаях и того меньше – 0,9–3%). Таким образом, содержание мобилизационных мощностей, по сути, было переложено на сами предприятия, что не могло не сказаться негативным образом на их финансовом положении. Они были вынуждены часть этих затрат относить на гражданскую продукцию, что сказывалось на её цене, снижая конкурентоспособность отечественной продукции.

4. Низкая заработная плата основной массы работников ОПК привела к оттоку высококвалифицированных специалистов. Сегодня заработная плата работников ОПК в среднем на 30–40% ниже, чем в общепромышленном производстве. Есть коллективы с заработной платой 1000–1200 рублей (например, заводы боеприпасов). Поэтому молодые, талантливые специалисты не идут в ОПК. Происходит старение кадров. Так, средний возраст работника ОПК достиг 43 лет, а в научно-исследовательских организациях и конструкторских бюро – 45 лет. Молодежь до 30 лет на предприятиях ОПК составляет 16%, а в НИИ и КБ – 12%. Число работающих пенсионеров составляет 11,5%. Общая численность докторов и кандидатов наук сократилась.

В 90-е гг. на предприятиях ОПК существенно сократились количественные показатели изобретательской и рационализаторской работы. По экспертным оценкам, с начала 90-х гг. в РФ произошел спад количества поданных заявок на изобретения на оборонных предприятиях в 10–12 раз. При этом снизилось качество патентно-лицензионной деятельности. Утрачены кадры патентоведов, не обеспечивается проведение необходимой проверки создаваемой научно-технической продукции на патентную чистоту и наличие патентных решений. Разрушилась действовавшая ранее система управления изобретательством.

5. Отсутствие механизмов бронирования и квотирования сырья, материалов и комплектующих изделий, используемых для изготовления продукции оборонного значения, привели к тому, что военные заводы очень часто испытывают затруднения с материальным обеспечением производства. При этом усиливается их зависимость от импорта комплектующих.

6. Обремененность большинства предприятий и организаций ОПК излишними производственными мощностями и объектами социальной инфраструктуры привели к тому, что финансовое состояние большинства предприятий ОПК в условиях сокращения гособорнзаказа (ГОЗ) резко ухудшилось и встал вопрос о применении к ним процедуры банкротства.

7. Снижение качества некоторых видов оборонной продукции и отсутствие достаточного серийного производства современных видов оружия для Российской армии. Все это является сегодня одним из основных

препятствий для расширения экспортных возможностей ОПК. Наличие сегодня большого количества незавершенных ОКР не позволяют предлагать на экспорт новые, притом принятые на вооружение (а это основное требование импортеров) образцы вооружений и военной техники. Поэтому Россия уже долгое время торгует практически тем, что было создано в 70-80-е гг. XX века.

В целом, устаревшая техника, низкий кадровый потенциал приводят сегодня к парадоксальной ситуации, когда увеличивающийся оборонный заказ предприятия ОПК выполнить не в состоянии.

В то же время, прекращение производства целого ряда образцов и комплексов, рост внутренних отпускных цен на вооружение и военную технику без ощутимого улучшения их боевых и эксплуатационных характеристик – все это негативным образом сказывается сегодня не только на общем состоянии ОПК, но и на экспортных возможностях России, сужает номенклатуру продукции военного назначения, которая могла бы заинтересовать иностранных заказчиков. Все перечисленное потребовало разработки государственной программы поддержки ОПК.

В оборонной промышленности всегда существовали программы развития вооружений и военной техники. Причем, они всегда принимались с опережением. Последнее решение Военно-промышленной комиссии (№296) по программе развития было принято в ноябре 1991 года, т.е. за месяц до распада СССР. С тех пор, в течение 10 лет не было главной программы – программы вооружений, что должно было стать основой его реформирования. Такая программа появилась только в 2005 году. Именно она предусматривает программу развития вооружений до 2010 года и прогноз до 2015 года (Государственная программа вооружения на 2006–2015 гг.)

В 2001 г. были приняты концептуальные и программные документы, имеющие самое непосредственное отношение к развитию ОПК на перспективу. Это: «Основы политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период

до 2010 года и дальнейшую перспективу», а также федеральная целевая программа «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 годы)».

В «Основах политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» впервые были четко определены цель, принципы, приоритетные направления и основные задачи развития отрасли. Главной целью развития ОПК, по мнению Правительства РФ, является повышение эффективности работы ОПК как высокотехнологичного многопрофильного сектора экономики России. Таким образом, впервые за многие годы было подчеркнуто, что развитие ОПК относится к числу высших приоритетов политики государства.

По мнению Правительства РФ, в военно-технической политике должны быть увязаны угрозы национальной безопасности, задачи военной организации страны и вытекающие из этого требования к системе вооружений и её составным частям, к развитию оборонно-промышленного комплекса, осуществлению военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами.

В соответствии с разработанными Правительством РФ документами, в ближайшие годы в рамках ОПК предполагается:

1. Сформировать системообразующие интегрированные структуры, ориентированные на производство высокотехнологичной продукции военного, двойного и гражданского назначения.

2. Осуществить обновление основных производственных фондов.

3. Осуществить работу по инвентаризации основных производственных фондов ОПК, материальных активов, финансово-экономического и имущественного состояния организаций ОПК.

4. Усилить контроль со стороны государства за использованием государственной собственности.

5. Повысить эффективность производства и конкурентоспособность выпускаемой продукции.

6. Обеспечить правовую защиту результатов интеллектуальной собственности.

7. Повысить уровень и качество управления в ОПК.

8. Наладить систему подготовки инженерных кадров.

9. Преодолеть исключительно экспортную ориентацию ОПК.

10. Увеличить финансирование за счет оптимизации финансовых потоков военно-технического сотрудничества и наращивания внутреннего оборонного заказа.

11. Восстановить разорванные производственные связи.

12. Обеспечить технологическую независимость ОПК.

В целом, предлагаемые меры, на наш взгляд, способны сегодня переломить некоторые негативные тенденции, которые складываются в ОПК. И это доказали последние три года, когда, благодаря принятым документам, положение ОПК в целом стабилизировалось. Обозначился ежегодный рост ГОЗ. Доля НИОКР в структуре ГОЗа стала постепенно сокращаться в пользу увеличения серийных закупок вооружения и военной техники, что, несомненно, служит стимулом для производства. Однако нельзя сказать, что все проблемы ОПК в одинаковой степени решаются быстро и эффективно.

Это лишний раз доказывает, что не все предложения по реформированию ОПК можно считать эффективными. Ряд предлагаемых направлений требует конкретизации и определения механизмов их реализации. С некоторыми предложениями трудно согласиться.

Исходя из этого, попытаемся оценить эффективность основных из предлагаемых Правительством РФ направлений совершенствования ОПК, а также сформулировать конкретные предложения, реализация которых могла бы, на наш взгляд, существенно повысить результативность осуществляемой в ОПК реформ.

Формирование холдингов

В качестве одного из главных направлений совершенствования экономических отношений в сфере ОПК рассматривается создание диверсифицированных интегрированных структур ОПК. Предполагается создать вертикально-интегрированные корпорации (ВИК) по образу и подобию корпораций, лидирующих на мировом рынке производства и экспорта оружия, которые держат 80% ВВП. Это такие корпорации, как Lockheed Martin Corp.; General Dynamics Corp.; Raytheon Co.; Direction des Constructions Navales; Israil Aircraft Industries Ltd. и другие.

Предполагается, что создание интегрированных структур будет происходить в форме государственных унитарных предприятий или акционерных обществ с находящимся в федеральной собственности 100-процентным или контрольным – не менее 51% пакетом акций, распоряжение которых осуществляется по решению Правительства РФ. Это позволит, с одной стороны, сохранить контроль государства в важной для себя области, а с другой – гибко и эффективно управлять всем производством.

Интеграция может быть как «вертикальной» – с ориентацией на выпуск конечной продукции, так и «горизонтальной», ориентированной на объединение предприятий, выпускающих однотипные комплектующие изделия, например, двигатели, системы управления, радиотехнические или оптико-электронные системы.

Так, предполагается объединить ФГУП «РСК «МИГ» и ОАО «ИРКУТ», что означает слияние государственной и частной компании. Только в авиационном производстве предполагается создать не менее трех ВИК. В 2005-2006 гг. прогнозируется укрупнение и ранее созданных интегрированных структур. Всего 20, среди которых: ОАО «Авиационные системы разведки и управления»; ОАО «Интегрированные системы связи и навигации»; ОАО «Концерн «Электроника»; ОАО «Авиационное вооружение»; ОАО «Бортовое оборудование».

22 февраля 2005 г. на заседании президиума Госсовета было принято решение о создании на базе крупнейших авиастроительных предприятий страны объединенной авиастроительной компании (ОАК). Структура ОАК предполагает создание на первом этапе управляющей компании и нескольких подразделений: «Боевая авиация», «Гражданская авиация», «Военно-транспортная и спецавиация». На втором этапе, на базе управляющей компании, будет сформирован холдинг с контрольным пакетом акций в федеральной собственности.

В области стрелкового оружия прогнозируется не менее трех корпораций. В производстве подводных лодок, по всей видимости, производство будет сосредоточено в одной мощной корпорации, работающей на производство как атомных, так и дизельных подлодок.

В целом, создание интегрированных структур в рамках ОПК нам представляется как эффективный способ решения большинства проблем оборонно-промышленного комплекса. Тем более, что важным направлением адаптации промышленности, в том числе и военной, к меняющимся условиям является диверсификация производства. Так, крупнейшие

американские концерны одновременно действуют в 50 отраслях. Среди ста ведущих компаний Англии многоотраслевых – 96, в Италии – 90, во Франции – 84, в Германии – 78.

В большинстве развитых стран диверсификация предполагает активную структурную перестройку на основе создания и объединения высокотехнологичных сфер деятельности, исходя из требований диверсификации разработок и производства и, следовательно, их устойчивости при резких изменениях структурной политики или конъюнктуры рынка. Тем самым разрывается порочный круг инерционного использования отживших технологий. Именно по этому пути пошли крупнейшие корпорации во всем мире.

Так, например, корпорация «Рокуэлл интернешнл» смогла заместить снижение объема продаж авиационной техники быстрым выпуском электроники, доведя ее до 40% торгового оборота корпорации. В результате электронное производство вышло на первое место по объему продаж, что привело к изменению специализации корпорации с аэрокосмической на электронную.

Известно также, что американские корпорации являются крупнейшими в мире производителями и экспортерами космической техники. В то же время диверсификация аэрокосмической промышленности США позволила ей вступить в новую фазу освоения наукоемкой продукции при сохранении и наращивании потенциала космических исследований и разработок.

Таким образом, создание вертикально-интегрированных структур – это действительно важное направление реформирования системы ОПК. Создание в России ВИК в виде холдингов способно решить целый ряд задач, стоящих перед предприятиями и организациями оборонно-промышленного комплекса, например, таких как:

1. Сокращение числа объектов управления. Холдинги способны содействовать установлению контроля над государственными предприятиями, поскольку ведомства не всегда способны проконтролировать большое число фирм с государственным участием.

2. Повышение самостоятельности менеджеров государственных предприятий и их большая защищенность от вмешательства со стороны сотрудников различных ведомств, часто преследующих взаимоисключающие цели, что нередко является одной из причин неэффективности предприятий ОПК.

3. Улучшение мониторинга деятельности дочерних компаний. В рамках холдинговой компании появляется возможность решить проблему стимулирования лиц, на которых возлагается мониторинг. Эту работу вряд ли бы стали выполнять государственные чиновники, действия которых ограничены законодательством.

4. Реструктуризация убыточных предприятий, которые не могут быть как приватизированы, поскольку являются стратегическими предприятиями, так и закрыты по причинам социального характера.

5. Улучшить финансирование научно-исследовательских работ за счет дополнительных средств, полученных от деятельности других предприятий, входящих в холдинг.

Вместе с тем, в России, несмотря на очевидные преимущества холдингов, работа по их созданию идет медленно. Так, из предусмотренных к созданию в 2002-2004 гг. 75 интегрированных структур сформировано чуть более 10, из 23 казенных предприятий – только одно.

Во многом это объясняется отсутствием достаточной правовой базы, такой, например, которая существует в нефтяном комплексе, где ВИНК включают полную хозяйственную цепочку от разведки, добычи и до производства нефтепродуктов и их транспортировки.

Попытка определить правовое положение холдингов, права и обязанности их участников, порядок создания, реорганизации и ликвидации холдингов в едином документе – федеральном законе «О холдингах», не удалась. Закон три раза принимался Государственной Думой – в декабре 1999 г., в июне 2000 г. и в июне 2001 г., но отклонялся Советом Федерации. В июне 2002 г. Постановлением Государственной Думы он был снят с дальнейшего рассмотрения.

Поэтому в настоящее время создание интегрированных структур, а также порядок участия государства в холдинговых компаниях определяются статьей 25 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ. В качестве юридической базы деятельности структур холдингового типа используются положения об основных и дочерних обществах Федерального закона «Об акционерных обществах» от 25.12.1995 г. № 208-ФЗ, а также закон «О государственных и муниципальных предприятиях» от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ. Однако этих законов явно не достаточно для регулирования деятельности создаваемых интегрированных структур.

В отношении вновь образуемых структурных образований в ОПК неурегулированными в правовом отношении являются следующие вопросы: порядок распределения прибыли получаемой концернами; вопросы доверительного управления акциями, находящими в федеральной собственности; создание условий, обеспечивающих повышение эффективности функционирования предприятий и организаций ОПК; механизм реализации государственного оборонного заказа через головные компании интегрированных структур; обеспечение баланса между стратегически и экономически целесообразной концентрацией производства в ОПК и развитием конкурентной среды с соблюдением при этом норм антимонопольного законодательства.

Необходимо также иметь в виду, что формирование интегрированных структур, наряду с преимуществами, влечет за собой целый ряд проблем:

1. Создание государственных холдингов приводит к появлению еще одного уровня бюрократии, разделяющей собственников и менеджеров предприятия. В этом случае добавляется звено в и без того длинную «цепочку» агентских отношений по линии конечный собственник – менеджер (агент), со всеми вытекающими отсюда проблемами оппортунистического поведения.

2. Руководство холдинговой компании не всегда может существенно влиять на формирование стратегии дочерних компаний, что особенно обостряется, если холдинговая компания не обладает контрольным пакетом акций дочерних компаний.

3. В государственных холдингах отсутствуют гарантии того, что при назначении менеджеров, как самой холдинговой компании, так и её дочерних предприятий, в первую очередь, будут учитываться не политические соображения, а квалификация и опыт управления кандидатов.

4. В настоящее время, в отношении той части предприятий, которые раньше принадлежали ОПК, а сейчас полностью контролируются частными предпринимательскими структурами, но которые продолжают выполнять оборонные заказы могут возникнуть проблемы с их интеграцией в холдинги. Сложно также будет включить в холдинги стратегические предприятия, имеющие межотраслевое значение. Особый подход потребуется и в отношении градообразующих предприятий.

Все эти минусы необходимо учитывать при образовании государственных холдингов в ОПК и каждый раз взвешивать все «за» и «против» при принятии окончательных решений. Если нужно, чтобы предприятие сохранилось в государственной собственности, то холдинг

можно рассматривать как лучшую альтернативу приватизации. Если все-таки, по каким-то причинам создание холдинга не может быть осуществлено, можно использовать такую форму как финансово-промышленные группы (ФПГ).

В отличие от холдинга, в ФПГ создается (или выбирается) центральная компания, которой, в соответствии с договором, заключаемым её участниками, делегируются полномочия по принятию решений, распоряжения собственностью и доходами. ФПГ могут быть также основаны не на владении собственностью, а на организационном принципе. Тогда участники ФПГ учреждают обычное ОАО и регистрируют его как центральную компанию. Каждый из участников не передает центральной компании свои активы: производственные мощности, капитальные вложения, пакеты акций и т.п. Вместе с тем, все компании в таком случае объединены не только организационно, но и принципом солидарной ответственности по обязательствам центральной компании.

Создание ФПГ позволяет входящим в нее предприятиям пополнить оборотный капитал, смягчить трудности мобилизации инвестиционных ресурсов, получить целый ряд льгот, предусмотренных для ФПГ (зачет задолженности предприятий-участников; право самостоятельного определения сроков амортизации; управление госпакетом акций; государственные гарантии и инвестиционные кредиты; возможность ведения консолидированного учета).

Поскольку в ФПГ реализуется единая экономическая политика, а действия отдельных предприятий регулируются, согласуются и координируются, то это создает эффект стройной и четкой долгосрочной политики, что становится привлекательным для внешней инвестиций.

ФПГ заинтересованы в концентрации инвестиционных ресурсов на приоритетных направлениях развития экономики, обеспечении ресурсами научных, исследовательских и опытно-конструкторских разработок, ускорении НТП, осуществлении прогрессивных структурных изменений в реальном секторе экономики для повышения экспортного потенциала и конкурентоспособности продукции. Это, в конечном счете, позволяет на микроуровне извлечь предприятиям – участникам ФПГ дополнительную прибыль, а на макроуровне – определяет динамику и качество экономического роста.

Благодаря тому, что предприятия-участники ФПГ выступают составной частью единой структуры и связаны системой договоров, контрактов, неформальных отношений и т.п., возможно осуществление более эффективного внутрифирменного контроля и оценки предприятий-участников ФПГ на основе внутренней информации. Следовательно, возможна более эффективная и экономически выгодная организация деятельности всей структуры в целом, в итоге обеспечивающая экономию внутренних резервов.

В ФПГ более надежно защищены права собственности предприятий-участников, и эти предприятия более устойчивы к враждебным поглощениям (например, через перекрестное владение акциями). Одновременно, в рамках ФПГ снижается риск банкротства государственных предприятий, поскольку действует принцип солидарной ответственности.

Перечисленные преимущества ФПГ позволяют их рассматривать, наряду с холдингами, важной организационно-экономической формой развития ОПК. Однако, чтобы эти формы могли реально развиваться для этого необходимо:

- уточнить в законодательном порядке условия, при которых, в одном случае, могут возникать холдинги, а, в других формироваться ФПГ;
- более четко определить набор льгот для холдингов и ФПГ.

Оптимизации состава ОПК

В настоящее время, одной из главных причин финансовых затруднений большинства предприятий и организаций ОПК, а значит и причиной их банкротства, является невозможность их обслуживания всего имущества, находящегося в их ведении. Поэтому неизбежно возникает проблема оптимизации состава ОПК.

Так, в 2001–2002 гг. было списано 5322 высвобождаемых объекта недвижимости остаточной стоимостью 4,2 млрд. рублей, не нашедших применения. По 5454 высвобождаемым объектам такого решения не было принято. В период 2001–2002 гг. на аукционах было реализовано через РФФИ только 1,3% от общей стоимости высвобождаемого военного имущества. Доходы в 2001–2002 гг. от реализации 156 объектов недвижимого военного имущества составили только 363,5 млн. рублей. В то же время на охрану и поддержание в эксплуатационном состоянии нереализованных в этот же период объектов были израсходованы государственные средства в сумме около 200 млн. рублей.

Согласно расчетам специалистов, для решения оборонных проблем потребуется примерно $\frac{1}{4}$ предприятий, институтов и конструкторских бюро нынешнего ОПК. Поэтому остальная часть имущества может быть реализована. Но чтобы эта часть могла быть реализована с пользой для ОПК, для этого необходимо:

- упростить порядок реализации излишнего имущества;
- урегулировать в законодательном порядке критерии для принятия обоснованных решений о переводе недвижимого военного имущества в категорию высвобождаемого;
- нормативно определить как сроки предпродажной подготовки, так и сроки реализации военного имущества. Сегодня эти сроки затягиваются на 2–3 года;
- иметь обоснованную информацию о рынке недвижимости. Для этого Федеральное агентство по имуществу при продаже имущества должно более детально изучать конъюнктуру рынка и цены, по которым это имущество может быть реализовано;
- разработать стандарты оценки объектов высвобождаемого имущества. Сегодня в большинстве случаев Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 г. № 519 «Об утверждении стандартов оценки», в части разработки и утверждения методических рекомендаций по оценочной деятельности, не выполняется. Из-за этого происходит занижение реального дохода от продажи объектов недвижимого военного имущества, поскольку не проводится экспертиза независимых оценщиков при продаже объектов федеральной собственности;
- определены предложения по государственной поддержке предприятий и организаций, содержащих мобилизационные производственные мощности и имущество мобилизационного назначения. В централизованном порядке должны быть определены оптимальные размеры мобилизационных мощностей.

Конверсия

Еще в 1988 году считалось, что реформирование ОПК должно было идти по пути уменьшения числа предприятий, изменения их специализации, вывода ненужных структур, с тем, чтобы оставить в ОПК только одно ядро. Для этого была разработана стратегия конверсии военного производства, означающая долгосрочную структурную перегруппировку финансовых, материальных и людских ресурсов из военного в гражданский сектор экономики.

Сама стратегия конверсии была задумана правильно. Рассчитанная на длительный срок, она предполагала плавное реформирование. Однако в начале 90-х гг. возобладала идеология, что размеры ОПК слишком велики. Поэтому его надо сократить и заставить выпускать гражданскую продукцию. В этом случае наступит изобилие. Бытовало мнение, что если закрыть на 2–3 года предприятия ОПК, или только их «подкармливать», то на третий год им ничего не будет оставаться делать, как выпускать гражданскую продукцию.

Такая идеология оказалась пагубной. Государственная программа конверсии оборонной промышленности, разработанная на период до 1995 года, не соответствовала ни оборонным, ни гражданским нуждам страны. В результате ведомственного подхода к ней, сохранилось обособление оборонных предприятий от коренных хозяйственных преобразований в экономике страны, связанной с переходом к рынку.

Конверсия в начале 90-х гг. в России проводилась скоропалительно и с большими издержками. В результате создалась ситуация, при которой практически невозможно было осуществить соответствующую реструктуризацию оборонной промышленности. Мировая практика показывает, что нормальная реструктуризация, т.е. адаптация к гражданскому рынку, происходит при уменьшении объемов выпуска ВВТ не более чем на 5–7% в год. По данным Мэлмана, одного из ведущих специалистов по конверсии Стэнфордского университета, темпы конверсии не должны превышать 5% в год, чтобы не нарушить вертикальные и горизонтальные связи. В России темп был в несколько раз выше. Только за 1991–1992 гг. конверсии подверглось более 1238 предприятий комплекса и из него было уволено 1,08 млн. человек. Производственные мощности ОПК сократились до 40-50%, причем это касалось не только военного, но и гражданского производства.

Объективные трудности конверсии были усугублены ее ограниченным финансированием. Конверсия проводилась без предварительной структурной перестройки экономики. В результате конверсии сократились военный заказ и мощности оборонной промышленности, которые стали высвобождаться из производства, превратились в мобилизационный резерв и были законсервированы.

Таким образом, состояние конверсируемых предприятий РФ подтвердило, что высокие темпы данного процесса вызывают тяжелые последствия и превращают демилитаризацию экономики в один из факторов падения промышленного производства в целом.

Известно, что не более 30% производств ОПК могут успешно диверсифицироваться на рыночной конкурентной основе. Еще 30-40% способны это сделать при значительных капитальных и инвестиционных вложениях, а остальные 30-40% предприятий вообще не поддаются конверсии. Поэтому программы конверсии так и не удалось реализовать, хотя многие из них имели статус президентских.

Правда, следует отметить, что в некоторых регионах конверсия принесла свои положительные результаты. Так, например, в Свердловской области в ходе конверсии за период 1995–2000 гг. предприятия ОПК освоили более 300 видов гражданской продукции. Поэтому были сохранены и заново созданы тысячи рабочих мест. При этом на внутреннем и внешнем рынках существенно возросло количество наукоемкой, конкурентоспособной продукции. Однако эти примеры являются скорее исключением, чем правилом.

В целом, о неудачной реализации политики конверсии свидетельствуют сегодня темпы роста гражданской продукции. Так, в 2004 г. объемы выпуска гражданской продукции сократились на 5,3%, в то время как общий объем промышленной продукции рос. И хотя, например, объемы продукции авиапрома в 2004 г. выросли на 12,4%, однако все авиастроительные предприятия России произвели всего 17 гражданских самолетов. Для

ликвидации такой ситуации в 2006–2008 гг. предполагается, что темпы роста объема гражданской продукции будут опережать темпы роста военной продукции и её доля в общем объеме промышленного производства будет увеличиваться. Наиболее высокими темпами должно развиваться производство гражданской продукции в авиационной промышленности, отраслях радиоэлектронного комплекса и судостроительной промышленности.

Однако, если даже темпы роста гражданской продукции в предстоящий период будут расти, то это вряд ли может быть весомым доказательством успеха политики конверсии. На наш взгляд, чтобы быть успешной, программа конверсии должна разрабатываться как общеэкономическая программа национальной экономики, содержание которой необходимо глубоко увязывать со стратегией структурных преобразований в экономике страны. При этом реформирование военной промышленности должно осуществляться путем трансформации определенной части ОПК в общегражданский и научно-промышленный комплекс, который бы стал материальной основой конкурентоспособной обрабатывающей промышленности. Одной из главных задач конверсии должно стать также увеличение производства и качественное расширение номенклатуры оборудования, обеспечивающего решение крупных социальных программ – жилищного строительства, развития социальной инфраструктуры, решения экологических и медицинских проблем.

Конверсия предполагает особый тип интеграции ОПК с гражданскими отраслями промышленности, т.е. конверсия должна осуществляться, в первую очередь, в виде технологической конверсии, путем трансформации технологий из военной области в гражданскую и обратно. Вклад конверсии в оздоровление экономики должен состоять не в прямом ограничении финансирования ОПК, а в масштабном сбережении ресурсов в гражданских отраслях и использовании передовых военных технологий в гражданских отраслях.

При осуществлении конверсии неизбежно встанет вопрос о ее границах, т.е. о масштабах и объемах военного производства, которые возможно и необходимо оставить и, соответственно, масштабах гражданского производства.

К сожалению, на уровне Правительства РФ этот вопрос до сих пор не получил однозначного ответа. Некоторые считают, что для государства, претендующего на собственную роль в геополитике, на собственную военную доктрину, необходимым условием является наличие развитого ОПК, способного производить все виды вооружений и военной техники (ВиВТ).

Другие считают, что у современной России нет ни средств, ни возможностей производить все виды вооружений. Чтобы поднять на ноги все виды производств ВиВТ, потребуется огромное количество средств, которыми Россия сегодня не располагает. Кроме того, в производстве отдельных видов вооружений Россия отстала от большинства стран. И если она будет делать ставку на восстановление производства этих видов вооружений, то ей потребуется много средств и времени. При этом нет гарантии, что она сможет быстро догнать другие страны. Поэтому делается вывод, что в такой ситуации более рациональной является кооперация с другими странами, когда Россия достаточно четко обозначает для себя, какие виды вооружений она способна производить самостоятельно и на высоком уровне, а какие ей целесообразно закупать в других странах.

Нам представляется вторая позиция более обоснованной, поскольку в настоящее время у России нет достаточных средств для развития производства всех видов ВиВТ. Как отмечалось выше, за годы реформ многие технологии были утрачены, а отдельные производства разрушены. В условиях ограниченности финансовых средств имеет смысл

сосредоточить их на поддержании уникальных технологий, на отдельных разработках, в которых Россия не имеет себе равных. Именно такая специализация могла бы, с одной стороны, сэкономить и без того ограниченные финансовые ресурсы, а, с другой, обеспечить прорыв и закрепление позиций России по тем направлениям, по которым она явно опережает другие страны. В противном случае, у России есть только один шанс: окончательно отстать от других стран, упустив и те преимущества, которые она сегодня имеет.

Банкротство как способ оздоровления предприятий ОПК

В настоящее время до 40% предприятий и организаций ОПК продолжают оставаться убыточными. В течение 2002–2004 гг. в целом прибыль предприятий ОПК уменьшалась. Поэтому сегодня 10% организаций и предприятий ОПК находятся в предбанкротном состоянии и под процедурами банкротства.

В течение 2004 г. процедуры банкротства применялись на 134 организациях ОПК, из которых 99 включены в перечень стратегических предприятий и организаций. На 20 из них было введено внешнее наблюдение, на 25 – внешнее управление, на 84 – открыто конкурсное производство, 5 организаций ликвидированы.

Нередкими являются случаи, когда предприятия ОПК являются объектом передела собственности, путем искусственного создания условий для возбуждения дел о несостоятельности (банкротстве) организаций ОПК на основании незначительных по размерам исков, в том числе и по искам «фирм-однодневок».

Первоначально предлагалось просто списать все долги с оборонных предприятий и дать им возможность как бы начать с чистого листа, что в 90-е гг. и делали правительства большинства субъектов РФ.

Однако сегодня ясно, что причина задолженности большинства предприятий ОПК это не только просчеты правительства или неоплата ГОЗ. Так, в 2004 г. задолженность государственных заказчиков по оплате за поставленные товары, работы и услуги для государственных нужд и по федеральным программам составила всего 6,8% от общей суммы дебиторской задолженности ОПК. Доля долгов предприятий ОПК по платежам в бюджет в общей кредиторской задолженности равнялась в 2004 году 7%.

Большая часть задолженности была образована за счет:

- большого имущественного комплекса, который не может быть использован в полной мере;
- необходимости содержания предприятий социальной сферы, находящейся на балансе предприятий;
- необходимости отвлечения больших средств на содержание мобилизационных мощностей.

В целом, процедуры банкротства можно рассматривать как положительный инструмент урегулирования задолженности предприятий ОПК, поскольку они представляют собой:

- обеспечение восстановления платежеспособности стратегической организации на досудебной стадии;
- единственно легальный способ прекращения мер принудительного взыскания при наличии задолженности;
- механизм реструктуризации убыточного бизнеса.

При этом инициирование процедуры государством предполагает сохранение возможности для контроля со стороны государства.

Принципиальное значение для всех предприятий ОПК имело появление параграфа 5 главы 9 «Банкротство стратегических предприятий и организаций» в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.09.02 г. №127-ФЗ. В соответствии с этим параграфом процедуры финансового оздоровления предусматривают возможность активного участия федерального органа исполнительной власти, который обеспечивает реализацию единой государственной политики в отрасли экономики, в которой осуществляют свою деятельность стратегические предприятия или организации. К стратегическим должникам применяются также более мягкие требования в части признаков несостоятельности и установлен увеличенный перечень мероприятий, направленных на предупреждение банкротства этих предприятий и организаций.

Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что само по себе инициирование процедуры банкротства имеет целый ряд недостатков:

- возможный срыв контрактов;
- возможный выход процедуры из-под контроля государства при отсутствии доминирования в реестре требований кредиторов;
- негативная социальная реакция.

К сожалению, эти возможные негативные последствия слабо учитываются при разработке и осуществления процедур банкротства предприятий и организаций ОПК. Недостаточным является также перечень тех мероприятий, которые рассматриваются Правительством РФ как эффективные способы решения проблем финансовой задолженности предприятий ОПК.

На наш взгляд, способы сокращения задолженности должны быть расширены и должны включать:

- возможный переход федеральных государственных унитарных предприятий в казенные предприятия;
- реализация незадействованных мощностей или площадей;
- реализация непрофильных активов;
- сдача площадей в аренду;
- своевременная оплата оборонзаказа;
- снятие мобилизационного заказа;
- вхождение в ВИК;
- списание задолженности региональными органами власти в виду особой социальной значимости данного предприятия для региона.
- изменение действующего порядка процедуры банкротства и прекращение банкротства в отношении высокотехнологичных предприятий и производств, работающих в интересах обороны, банкротство которых разрушает сложившуюся технологическую кооперацию.

Сохранение и развитие научно-технического потенциала

В настоящее время серьезной проблемой для развития ОПК является постепенная утрата им своего научно-технического потенциала. За последние годы происходит стремительное сокращение расходов на науку. Поэтому нынешняя система вооружений стремительно устаревает, а доля современных ВВСТ неуклонно снижается. Системы и комплексы вооружений становятся более сложными и дорогостоящими.

Эффективность использования высокого научного и образовательного потенциала падает. Так, по существующим оценкам, в 90-е гг. эффективность внутренних затрат в сфере

научно-технической деятельности, отнесенных к объему выпускаемой инновационной продукции, снизилась в 3 раза. Сегодня российская техника, как правило, уступает иностранной по уровню автоматизации процессов управления оружием, оснащению навигационными системами, средствами разведки и связи, эргономики.

Такое положение дел является, на наш взгляд, прямым следствием отсутствия государственной политики в сфере интеллектуальной собственности и инновационной деятельности в области высоких технологий. Политика государства в этой области фрагментарна и несистемна, а роль государства не определена.

Для создания перспективных систем оружия, которые могли бы пользоваться спросом на внешнем рынке через пять, десять лет, необходимо уже сегодня обеспечить стабильное финансирование работ по созданию новых видов вооружения и военной техники, а также прикладной и фундаментальной науки. При этом важно определиться с перечнем НИОКР, финансирование которых, в том числе и из дополнительных источников, позволило бы завершить их в ближайшее время в интересах как Российской армии, так и экспорта. Требуется также решить вопрос о нормативной базе внебюджетного финансирования НИОКР, выполняемых по заказам Минобороны России.

Нужно также повысить эффективность распоряжения результатами интеллектуальной собственности. А для этого должна быть налажена патентная работа, поскольку в настоящее время практически не патентуются российские разработки в странах предполагаемого или осуществляемого экспорта. По экспертным оценкам, в 1992-2000 гг. только в США было зарегистрировано более 1000 патентов на технологии военного и двойного назначения, где авторами являются российские изобретатели, а обладателями патентов и, следовательно, исключительных прав – иностранные юридические и физические лица. По данным Роспатента, в США запатентованы российские разработки в области электронной, лазерной, волоконно-оптической техники, технологий переработки нефти и газа, органической химии, медицинской и экологической техники. В то же время, зарубежные фирмы, действующие в России, активизировали патентование на свое имя доступных им и не имеющих правообладателя научно-технических разработок российского оборонно-промышленного комплекса (например, французская фирма «Эрокоптер Франс» в 90-е гг. получила 8 патентов РФ на перспективные технические решения, используемые в области вертолетостроения).

Однако самый главный вопрос, который возникает при этом, это вопрос о целесообразности сохранения научно-экспериментальной базы в полном объеме только в рамках ОПК. Сегодня ОПК вынужден тратить огромные средства на содержание дорогой научной и экспериментальной базы. В то же время их отдача оставляет желать лучшего. Возникают также определенные трудности использования результатов исследований организаций ОПК в гражданских отраслях.

Во времена СССР были созданы все условия для формирования в рамках ОПК высокотехнологичного сектора. Существовала также эффективная система распространения технических новшеств в другие, в том числе и гражданские отрасли. Достаточно было иметь описание технологических процессов и иной технической документации. Государство само решало что, как и кому можно использовать. Мотивация технологического развития осуществлялась через систему государственных приоритетов в научно-промышленной политике. Поэтому очень часто внедрение новшеств не имело экономической мотивации. Но такая система могла эффективно действовать только в условиях административно-командной системы.

С переходом к рынку ситуация коренным образом изменилась. В рыночной экономике движущая сила инновационной деятельности – это конкуренция, которая заставляет предприятия выбирать более совершенные способы развития, гарантирующие им выгодную позицию на рынке, ее удержание и расширение. Каждый субъект хозяйствования определяет стратегию своего развития, учитывая, во-первых, правила поведения, установленные законодательством, во-вторых, собственные интересы, цели и возможности и, в-третьих, позиции на рынке, которые предоставляет конкурентная борьба. В итоге, получает широкое развитие процесс превращения изобретений и научных результатов в успешный технологический бизнес.

В России в 90-е гг. ситуация оказалась совершенно иной. В 90-е гг., когда ОПК оказался без заказов и инвестиций, он стал быстро деградировать. Новые технологии не разрабатывались. В то же время сложная продукция гражданского назначения – радиоэлектроника, электротехника, точная механика, опытно-комплектное технологическое оборудование для оснащения легкой, пищевой, обрабатывающей промышленности оказалась неконкурентоспособной в условиях чрезмерной открытости внутреннего рынка. Оказалось практически невозможным, на прежних, директивных условиях передавать новые технологии из ОПК в гражданские отрасли. Новые рыночные условия требовали развития инновационного рынка, а также специалистов по продвижению нововведений на нем. Однако их не было, как нет до сих пор и нового механизма распространения нововведений.

Современные тенденции развития научно-производственного потенциала в экономически и индустриально развитых странах таковы, что оборонно-промышленный комплекс совершенствуется и модернизируется главным образом за счет инноваций, переходящих из гражданского сектора промышленности. Именно в гражданском секторе, где спрос шире и конкуренция в области товаров массового потребления и услуг более жесткая, а жизненный цикл товаров по сравнению с военной техникой и вооружением значительно меньший, создаются лучшие условия для стимулирования прогресса в технологическом развитии.

Именно массовое гражданское производство и сфера услуг, прежде всего информационных, в условиях рыночной экономики обеспечивают необходимые финансовые ресурсы для создания научно-технических заделов и распространения основной массы нововведений в другие сферы экономики, в том числе и в оборонные производства, а не наоборот. Хотя, конечно, нельзя преуменьшать инновационный потенциал и организаций ОПК. Однако, необходимо иметь в виду, что если основная масса инноваций сосредоточена в ОПК, то это может привести к снижению эффективности экономики и замедлению темпов её развития. Поэтому неслучайно, например, в США в 1997 г. общий объем затрат на НИОКР составил 2,6% ВВП, из которых доля гражданских НИОКР составляла 2,2% ВВП.

Поэтому, на наш взгляд, в России сегодня необходимо коренным образом пересмотреть отношение к вопросам научно-технического развития. По нашему мнению, было бы более целесообразным сосредоточить большую часть научных исследований в гражданской промышленности. Это позволило бы поднять большую часть гражданских отраслей, а значит и уровень экономического развития страны в целом, поскольку, как свидетельствует опыт других стран, устойчивость и эффективность многоотраслевой современной экономики определяется уровнем развития промышленной базы в целом, а не ее отдельных частей, даже если эта часть – ОПК.

К сожалению, такого понимания в России до сих пор нет. И хотя в последние годы увеличиваются затраты на фундаментальные исследования, однако в основном это затраты на НИОКР в ОПК.

Для повышения эффективности государственной политики в области сохранения и развития научно-технического потенциала как основы развития национального хозяйства в целом и увеличения темпов экономического роста, необходимо:

1. Решить ряд организационных задач в деле наведения должного порядка в учете и оформлении существующих научно-технических разработок. Для этого необходимо провести их полную инвентаризацию, правильное юридическое оформление прав интеллектуальной собственности и регистрацию.

2. Внести поправки в действующее законодательство в части расширения возможностей передачи закрытых разработок в гражданскую сферу. Необходимо установить законодательную норму, согласно которой по истечении определенного срока новая разработка должна быть предоставлена для использования в гражданской сфере.

3. Стимулировать создание центров, способных на научные открытия и создание новых высоких технологий для использования в различных отраслях национальной экономики. Под эти центры могли бы быть перепрофилированы некоторые в прошлом закрытые города. В них должна быть создана широкая сеть небольших, в основном частных фирм мелкого и среднего бизнеса по разработке и производству новых гражданских товаров и технологий.

4. Создать на коммерческой основе государственную сеть инновационно-внедренческих и информационных центров для передачи и распространения разработок в области новых технологий в других отраслях экономики.

Государственный оборонный заказ

Основным источником средств финансирования ОПК по-прежнему остается государственный оборонный заказ.

За последние годы отмечаются положительные тенденции в области ГОЗ. Если в конце 90-х гг. нередкой была практика, когда ГОЗ утверждался только к весне, а контракты подписывались только к осени, то с начала 2000 г. ситуация стала исправляться. Гособоронзаказ-2005 был утвержден до начала года. Уже к февралю с предприятиями ОПК были подписаны примерно 25% предусмотренных контрактов, а авансовые платежи по ним начали выплачиваться с 1 января. Для ОПК начался переход на длинные контракты. Если в 2004 г. имелось всего пять позиций, по которым заключили трехлетние контракты, то в 2005 г. – 20. У заключивших их предприятий появилось больше возможностей для маневра. Им легче взять банковский кредит, сделать смежные заказы на перспективу и таким образом сnivelировать потери в прибыли, связанные с инфляцией и удорожанием комплектующих изделий и материалов.

В целом, в 2005 г. ГОЗ увеличился на 25% и составил 432 млрд. рублей. В 2005 году из 432 млрд. рублей на оборону будет потрачен 301 млрд. (69,7%), на безопасность и правоохранительную деятельность – 77,3 млрд. рублей (17,9%). Прочие расходы составят 54 млрд. руб. (12,3%) – это потребности Росрезерва, Роскома, Роскосмоса и других ведомств, которые присутствуют в гособоронзаказе. Всего в ГОЗ насчитывается 17 государственных заказчиков. По отношению к ВВП сумма ГОЗ в 2005 г. составляет 2,8%.

Вместе с тем, не все проблемы ГОЗ решены. К их числу относятся следующие:

1. Все еще остается некоторая сумма задолженности государства перед оборонными предприятиями по оплате выполненных работ. На 01.01.2002 г. непогашенная задолженность Минобороны РФ за выполненный государственный оборонный заказ составляла 1,3 млрд. рублей. Все это отрицательным образом сказывается на результатах работы предприятий ОПК.

2. Незначительной остается доля ГОЗ, утверждаемая на длительный срок. В основной своей части ГОЗ утверждается только на один год. В то же время, отсутствие утвержденного государственного оборонного заказа на ближайшие 3-5 лет не позволяет предприятиям осуществлять плановую экономическую политику.

3. Доля ГОЗ в ВВП все еще остается незначительной. В 2005 г. по отношению к ВВП сумма ГОЗ составит 2,8%, в то время как оптимальной является доля 3-3,5%.

4. В настоящее время только 9% государственных контрактов распределяется на конкурсной основе, что снижает эффективность исполнения ГОЗ.

5. До сих пор отсутствуют государственные гарантии для получения банковских кредитов предприятиями и организациями, выполняющими государственный оборонный заказ. Предприятия, выполняющие гособоронзаказ, должны освобождаться от взимания таможенных пошлин и НДС при импорте оборудования, ввозимого для их технического переоснащения.

6. Должна быть также разработана система стимулирования труда работников по усилению привлекательности труда инженерно-технического персонала и квалифицированных рабочих на предприятиях и в организациях, выполняющих государственный оборонный заказ.

Привлечение дополнительных финансовых ресурсов для развития ОПК

Для развития ОПК необходимы сегодня долгосрочные программы, предусматривающие концентрацию ресурсов в направлении развития фундаментальных, прикладных исследований и приоритетных технологий, всестороннее образование и подготовку кадров.

Реализация таких программ потребует значительно больше средств, чем ассигнуется сегодня. Поэтому необходим приток инвестиций, в том числе и внешних, а также приток средств частных инвесторов. Должна быть развита система многоканального финансирования, осуществляемая как за счет привлечения бюджетных, так и внебюджетных средств.

Прошедшее десятилетие показало всю наивность веры в то, что изменение формы собственности путем приватизации может сделать нашу промышленность, в том числе и ОПК, привлекательной для иностранных инвесторов. Более того, в условиях курса на либерализацию инвестиционного климата, существует опасность притока в Россию капитала с низкой технологической наполняемостью, а также перевода к нам технологически грязных производств. Сегодня развитые страны – экспортеры капитала во избежание появления новой высокотехнологичной конкурентной военной продукции на мировых рынках вооружений ограничиваются, как правило, передачей трудоемких и относительно несложных поточных технологий другим странам. Поэтому, на наш взгляд, необходимо делать ставку на привлечение отечественных инвестиций.

По оценкам большинства экспертов, интерес большинства российских инвестиционных компаний не рассчитан на длительный период инвестиций. Поэтому сегодня необходимо создать для инвесторов благоприятные условия, прежде всего – нормативно-правовую базу.

Инвестор должен работать без риска с длительными инвестиционными проектами, без необходимости быстрого возврата вложенного.

Привлечение негосударственных инвестиций требует также разработки эффективной амортизационной и налоговой политики. В частности, в целях стимулирования инвестиций можно было бы принять следующие меры:

1. Исключить из налогооблагаемой базы полностью или частично ту часть полученного дохода, которая идет на собственные инвестиции в собственное технологическое развитие, т.е. на новые разработки и техническое перевооружение.

2. Предоставить инвесторам (в том числе покупателям, потребителям инновационной продукции) налоговых кредитов на условиях их возврата из дохода, полученного от использования указанной продукции или услуг. Эта мера могла бы также стимулировать другие отрасли использовать продукцию ОПК. Например, известно, что до сих пор ОАО «Газпром» и нефтедобывающие компании сориентированы на закупку импортного оборудования.

3. Освободить (полностью или частично, на определенное время) высокотехнологичные производства от уплаты налогов в федеральный и/или местный бюджеты в случае, если эта мера противодействует спаду производства или способствует сохранению и созданию новых рабочих мест.

4. Установить для высокотехнологичных производств, обладающих крупной научно-экспериментальной базой, такого порядка налогообложения основных фондов, землепользования и т.п., который позволял бы им направлять дополнительные финансовые ресурсы в инвестиции в основной капитал, поддерживая тем самым конкурентоспособность своей продукции на внутреннем и внешнем рынке.

5. Осуществить таможенную защиту внутреннего рынка для тех отечественных товаропроизводителей, которые способны на качественно новой основе заполнить внутренний рынок сложной продукции российскими образцами (в первую очередь это касается электроники).

6. Предоставить возможность предоставления отсрочек по уплате налогов в случае задержки оплаты выполненного государственного заказа.

6. Использовать нелинейную (прогрессирующую) амортизацию, при которой большая часть стоимости приобретенных основных средств списывается в начальный период их эксплуатации (но не позднее срока выполнения производства, задания или срока морального износа).

7. Установить правила полной капитализации затрат на НИОКР, включая затраты на приобретение лицензий, патентов, а также затрат для поставок продукции вне рамок государственного заказа.

8. Расширить практику предоставления целевых бюджетных дотаций предприятиям, осуществляющим перспективные разработки и производство наукоемкой продукции для правительственных нужд.

9. Установить порядок, гарантирующий предприятиям, обладающим наиболее важными, ключевыми технологиями, определенную долю прибыли от эксплуатации и использования продукции, выпущенной по государственному заказу и используемую высокоприбыльными коммерческими организациями (например, операторами систем связи, навигации и т.п.).

10. Включить в стоимость инновационного проекта страховые взносы в качестве платы за риски при его реализации.

Совершенствование системы управления ОПК

Эффективная государственная политика по поддержке оборонно-промышленного комплекса не может быть реализована без совершенствования системы управления этой отраслью. При этом необходимо иметь в виду, что специфика оборонного комплекса предполагает и специфику управления, которое должно обеспечивать приоритетное решение вопросов обороноспособности государства. К сожалению, данное обстоятельство не всегда учитывается при выборе форм и методов государственного управления ОПК.

На наш взгляд, специфика управления в ОПК определяется:

- высокой долей государственной собственности;
- особой ролью государства – заказчика ОПК;
- высокой степенью концентрации в ОПК научно-технического потенциала;
- повышенной значимостью данного сектора для государства.

В 2004 г. были упразднены оборонные агентства и на их базе создано Федеральное агентство по промышленности (ФАИ). В соответствии с Постановлением правительства РФ от 8 апреля 2004 г. №190 в ведении ФАИ находится почти вся российская экономика, где оборонная промышленность стоит на последнем месте. Такое положение дел, на наш взгляд, не способствует улучшению управления оборонно-промышленным комплексом.

По нашему мнению, в целях совершенствования управления ОПК необходимо:

1. Воссоздать Министерство оборонной промышленности как важного органа управления ОПК.

2. Укрепить вертикаль управления ОПК – от участия государства в управлении интегрированными структурами до принятия стратегических решений.

3. Сформировать службу единого заказчика при реализации ГОЗа. В настоящее время формирование оборонного заказа полностью передано армии, тем самым ликвидирован баланс между армией и военной промышленностью, который существовал еще с царских времен. В этой системе правительство, в лице Федерального агентства промышленности лишь надзирает за тем, как взаимодействуют ОПК и армия. Вместе с тем, роль агентства должна быть принципиально иной, более активной, направленной на реальную поддержку ОПК. Должна быть сформирована системная государственная поддержка ОПК.

4. В целях совершенствования системы государственного управления ОПК необходимо снизить количество внутриведомственных дублирующих согласований, а также создать механизм контроля за соблюдением сроков разрешительных процедур на поставку продукции военного назначения.

5. Повысить персональную ответственность исполнителей за реализацию принятых решений.

6. Разработать конструктивную государственную программу вооружений на 2006–2015 гг.

Совершенствование управления ОПК невозможно без разработки соответствующей нормативно-правовой базы. При этом такая разработка предполагает, что государство должно обеспечить поддержку предприятий ОПК в области финансирования, налогообложения, землепользования, таможенного законодательства, обеспечения всеми видами ресурсов, транспортного обеспечения, законодательства в области банкротства, социального обеспечения. Нужен закон о государственной поддержке ОПК и оборонно-промышленного производства страны. Требуется принять законы о конверсии оборонной

промышленности, о государственном оборонном заказе, о коммерческой тайне, о государственной политике в области сокращения и ликвидации вооружений, о лизинге.

Таким образом, проведенное исследование показало, что в настоящее время политику государства по поддержке оборонно-промышленного комплекса вряд ли можно назвать эффективной. Эта политика сегодня не направлена в полной мере на решение таких важных задач как:

- повышение обороноспособности страны и развитие серийных выпусков современного вооружения и военной техники;
- сохранение научно-технического потенциала и создание принципиально иной системы для функционирования рынка инноваций, без которой не может развиваться ОПК, а также не может быть осуществлена эффективная программа конверсии;
- создание эффективного механизма привлечения дополнительных финансовых ресурсов для развития ОПК.

Без принятия соответствующих решений, направленных на решение перечисленных задач, трудно надеяться на то, что уже в самое ближайшее время развитие ОПК сможет явиться важным локомотивом развития всех других отраслей промышленности и внести свой весомый вклад в решение задачи удвоения ВВП.

Поэтому предлагаемые сегодня Правительством РФ меры по реформированию ОПК нуждаются в конкретизации и более четком определении механизмов их реализации.

Мы попытались определить лишь некоторые из них. Другие еще ждут своего окончательного решения.