

Анализ основных принципов функционирования системы военно-технического сотрудничества России

© 2007 В.А. Зимогладов

Российский государственный гуманитарный университет

Показано, что организационно военно-техническое сотрудничество осуществляется через совокупность специальных органов исполнительной власти, а также хозяйственных субъектов, объединенных в соответствующую систему - систему военно-технического сотрудничества.

Система военно-технического сотрудничества России в виде органа государственного регулирования получила свое начало в 1993 г., когда была создана государственная компания (ГК) "Росвооружение" (преемник ВО "Оборонэкспорт" и ГВК "Спецвнештехника"). Этим самым государство подтвердило монополию на экспорт продукции военного назначения. Создание единого государственного посредника оказалось в то время своевременным мероприятием на фоне процессов, происходящих на мировом рынке оружия, и общей политической ситуации, связанной с объявлением прекращения "холодной войны" между США и Россией.

Вскоре выяснилось, что иностранные покупатели продукции военного назначения (ПВН) испытывали неудобство из-за невозможности покупки запчастей, заключения контрактов на модернизацию купленной ранее продукции военного назначения и оказание услуг. В то время ГК "Росвооружение" этим не занималась.

В данной связи было принято решение аттестовать ряд предприятий ОПК для их выхода на внешний рынок с "малыми" контрактами. В 1996 г. в целях обеспечения поставок за рубеж запчастей и выполнения малых контрактов Постановлением Правительства Российской Федерации было разрешено 18 предприятиям, производящим оборонную продукцию, самостоятельно поставлять запасные части на внешний рынок. Это решение дало как положительные, так и отрицательные результаты. Положительные результаты заключались в том, что вырученная валюта поступала предприятиям, поставлявшим свою продукцию за рубеж. Отрицательные - децентрализация ценовой политики, частичные поставки оружия в те регионы мира, куда его не следовало бы поставлять по политическим мотивам и с точки зрения необходимости выполнения международных обязательств Российской Федерации.

Предприятия, преследуя коммерческие цели и не будучи осведомленными о международных обязательствах России, поставляя оружие в проблемные регионы мира, зачастую на-

носили ущерб политическим и экономическим интересам страны. В результате были нарушены традиции военно-технического сотрудничества как специфической сферы внешнеэкономической деятельности государства.

В 1997 г. было создано Министерство внешнеэкономических связей и торговли Российской Федерации, к которому перешли практически все функции по торговле оружием, но поставленные государством цели оказались недостижимыми. Тогда в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 августа 1997 г. №907 был создан Координационный межведомственный совет по военно-техническому сотрудничеству во главе с премьер-министром (его первым заместителем). Этим же указом ГК "Росвооружение" и созданное внешнеторговое объединение (ВО) "Промэкспорт" были преобразованы в федеральные государственные унитарные предприятия (ФГУП). Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 г. №660 на созданного в 1997 г. третьего государственного посредника - предприятие "Российские технологии" - были возложены задачи экспорта научно-технической продукции военного назначения.

В то время многоканальная система военно-технического сотрудничества давала возможность гибко реагировать на потребности мирового рынка вооружений. Однако, создав трех государственных посредников, однозначно разделить сферы их деятельности как по объективным, так и субъективным причинам не удалось. В результате каждый государственный посредник стал торговать самостоятельно, конкурируя между собой и проводя различную ценовую политику. Поэтому в целях снижения конкуренции между ними в апреле 2000 г. компания "Российские технологии" была присоединена к компании "Промэкспорт", а Указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 2000 г. №1834 ФГУП «ГК "Росвооружение"» и ФГУП "Промэкспорт" были объединены в ФГУП "Рособоронэкспорт".

Для ускорения процесса реализации некоторых внешнеторговых сделок, более оперативного реагирования на запросы инозаказчиков Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в сентябре 2002 г. было подписано распоряжение, согласно которому Комитет РФ по военно-техническому сотрудничеству (КВТС) России мог принимать решения о предоставлении оборонным предприятиям права экспорта запчастей, проведения технического обслуживания и ремонта ранее поставленной ими продукции военного назначения.

Решение о предоставлении предприятиям права экспорта запчастей вызвано, по мнению специалистов¹, тем, что объем поставок ФГУП «Рособоронэкспорт» в этом секторе рынка составлял порядка 100-130 млн. долл. США. Такого рода либерализация системы военно-технического сотрудничества (ВТС) коренным образом отличается от предыдущих этапов либерализации, прежде всего, тем, что сегодня интеграционные процессы в большинстве оборонных отраслей приводят к созданию корпораций, интересы которых слабо пересекаются на мировом рынке вооружения. Таким образом, на современном этапе конкуренция между российскими экспортерами на мировом рынке маловероятна.

Более того, либерализация на микроуровне системы ВТС сопровождается усилением централизации на макроуровне благодаря усилению вертикали власти в этой области деятельности. Отметим, что либерализация касается такого сектора мирового рынка вооружений, как рынок запасных частей и различного рода услуг, поскольку практика показала, что рынок запчастей, модернизации и обслуживания военной техники не менее важен, чем торговля самим оружием, так как способствует продвижению продукции военного назначения на мировой рынок вооружения. Однако в этом направлении система ВТС России работает пока еще недостаточно эффективно.

Например, по итогам 2005 г. запчастей было поставлено всего на 310 млн. долл. США, в то время как эта сумма может быть в несколько раз больше. Только корпорация АХК «Сухой» способна в ближайшие 2-3 года довести объемы поставок запчастей до 450-500 млн. долл. США в год. При этом всего Россия способна в ближайшие 2-3 года обеспечить поставки запасных частей к ранее поставленной технике на сумму до 1,5 млрд. долл. США. Для этого необходимы

серьезные усилия по защите российской интеллектуальной собственности в области ВТС. Известно, что ряд стран и иностранных корпораций и фирм занимается недобросовестной модернизацией отечественной военной техники без участия разработчиков, что лишает Россию выгодных заказов, небезопасно для эксплуатантов и может повлиять на престиж страны на мировом рынке вооружений.

В настоящее время в ОПК началось формирование крупных холдингов, производящих конечную военную продукцию и способных самостоятельно продвигать ее на внешнем рынке. Поэтому не исключено, что впоследствии, когда в ОПК будут созданы крупные системообразующие структуры холдингового типа, количество субъектов ВТС может увеличиться. Начало новому этапу реформирования системы ВТС положило изменение в соответствии с Указом Президента РФ от 17 ноября 2003 г. №1357 Устава федерального государственного унитарного предприятия «Рособоронэкспорт». Одно из наиболее значимых изменений связано с тем, что правомочия собственника имущества ФГУП «Рособоронэкспорт», за исключением принятия решений о внесении изменений в устав предприятия, о его реорганизации и ликвидации, о назначении на должность и освобождении от должности генерального директора, стал осуществлять Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами.

В соответствии с административной реформой в 2004 г. Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству преобразован в Федеральную службу по военно-техническому сотрудничеству, Положение о которой утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. №1083. Эта служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, и обеспечивает решение следующих основных задач:

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в области военно-технического сотрудничества;
- участие в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области военно-технического сотрудничества и внесение в установленном порядке соответствующих предложений Президенту РФ, в Правительство РФ и Минобороны России;

¹ См.: ИНТЕРФАКС-АВН от 18 февр. 2003 г., 25 марта 2003 г., 27 марта 2003 г., 10 апр. 2003 г., 18 апр. 2003 г., 19 июня 2003 г., 21 июня 2003 г., 4 июля 2003 г.

- обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти реализации основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества, определяемых Президентом Российской Федерации;

- осуществление в соответствии со своей компетенцией во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти государственного регулирования в области военно-технического сотрудничества.

Одним из основных звеньев системы ВТС по-прежнему остается ФГУП «Рособоронэкспорт» - единственный государственный посредник, специализированная внешнеторговая организация, представляющая интересы государства в сфере экспорта продукции военного назначения².

Во главе системы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами стоит Президент России, детализацию указаний которого на исполнительском уровне осуществляет Правительство РФ и другие соответствующие органы государственной власти и управления³.

Разработку для главы государства предложений, касающихся основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, осуществляет созданная в соответствии с Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. №1953 Комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, являющаяся совещательным и консультативным органом, который осуществляет:

- подготовку предложений Президенту Российской Федерации по разработке и реализации основных направлений государственной политики в области военно-технического сотрудничества;

- подготовку предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства в области военно-технического сотрудничества;

- анализ и прогнозирование ситуации в области военно-технического сотрудничества в целях обеспечения политических, экономических и военных интересов Российской Федерации;

- рассмотрение в установленном порядке проектов федеральных целевых программ, ка-

сающихся вопросов военно-технического сотрудничества;

- рассмотрение проблем в области военно-технического сотрудничества и подготовку предложений по их решению;

- подготовку предложений, направленных на повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти по координации, контролю в области военно-технического сотрудничества и решению других задач государственного регулирования в этой области;

- подготовку предложений по разработке проектов нормативных правовых актов в области военно-технического сотрудничества;

- рассмотрение разногласий между федеральными органами исполнительной власти, возникающих при организации и осуществлении военно-технического сотрудничества, а также выработка рекомендаций по их устранению.

Современная система ВТС построена на основе следующих положений:

- во-первых, максимально способствовать продвижению продукции военного назначения на внешний рынок;

- во-вторых, исключить нанесение ущерба оборонным возможностям России или создание предпосылок для возникновения таких ситуаций;

- в-третьих, обеспечить соответствие деятельности России в области военно-технического сотрудничества международным соглашениям и обязательствам.

Таким образом, существующая система военно-технического сотрудничества представляет собой сложную иерархическую организационно-экономическую систему, обеспечивающую решение следующих задач:

- защита интересов государства в укреплении обороноспособности страны;

- защита интересов государства в важнейших регионах мирового рынка вооружений;

- оперативность принятия решений в сфере ее функционирования;

- продвижение на мировые рынки продукции отечественных оборонных предприятий;

- повышение эффективности финансово-экономической деятельности субъектов ВТС и др.

В конечном итоге эффективность функционирования всей системы ВТС фактически сводится к подъему экономики России и максимально выгодному продвижению продукции военного назначения на мировой рынок. В этой связи необходимо отметить, что хотя современные тенденции дальнейшего развития системы ВТС направлены на постепенное сокращение числа инстанций, стоящих между производителями продукции военного назначения и инозаказчиками, тем не менее пока принципиально не изменяется система прохождения заявок иностранных потребителей.

² См.: Бельянинов А.Ю. Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами: настоящее и будущее / Под ред. В.В. Бандурина. М., 2003.

³ См.: Кудашкин В.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами». М., 2002.

В соответствии с законодательством общий срок рассмотрения официальных обращений иностранных заказчиков о поставках продукции военного назначения, подготовки и согласования проектов решений Президента России или Правительства РФ, а также Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству не должен превышать 20 дней. Если это условие не выполняется, то сложно вести речь об оперативном реагировании системы ВТС на внезапные запросы мирового рынка.

В настоящее время получение всех разрешительных документов на заключение контракта и вступление контракта в силу занимает до одного года⁴. Следует отметить, что в системе ВТС конца 1980-х гг. рассмотрение заявок иногда осуществлялось всего за два дня.

Как правило, в системе военно-технического сотрудничества рассматривают только экспортную составляющую, однако необходимо иметь в виду, что существует еще и импортная составляющая, которая не менее важна с точки зрения повышения эффективности ВТС, поскольку при создании некоторых сложных образцов ПВН пока используются комплектующие, произведенные предприятиями ближнего зарубежья.

Для создания собственных производств, замещающих поставки комплектующих из стран СНГ, России требуется, по оценкам экспертов, не менее 5-10 лет и колоссальные финансовые инвестиции⁵. Проблемой остается и неспособность отечественного ОПК самостоятельно обеспечивать Вооруженные Силы Российской Федерации некоторыми видами военной техники и боеприпасов. Это предопределяет необходимость сохранения определенной специализации предприятий СНГ, участвующих в выполнении российского Государственного оборонного заказа, прежде всего экспортной его части.

Однако зависимость производства российской продукции военного назначения от поставок из государств-участников СНГ материалов и комплектующих представляет собой потенциальную угрозу национальной безопасности страны, особенно учитывая стремление к вступлению в НАТО и попытки обеспечить военно-техническую независимость от Российской Федерации некоторых государств-участников СНГ. В этой ситуации, несмотря на потенциально высокие затраты, необходимо начинать проведение работ по разработке и реализации программ импортозамещения.

⁴ См.: МРЦДС. Макроэкономический анализ. 2004. 16 авг.

⁵ См.: Чемезов С.В. Роль военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами в решении национальной стратегической задачи удвоения валового внутреннего продукта // Валовой внутренний продукт. 2004. Сент.

В интересах сохранения возможностей по созданию наиболее конкурентоспособных образцов продукции военного назначения целесообразно и в дальнейшем сохранить кооперацию в рамках СНГ с учетом того, что преобладающая часть поставщиков сырья и комплектующих изделий для производства вооружения и военной техники в России находятся в Белоруссии, Украине и Казахстане. В последние годы в кооперации по разработке и производству ВВТ участвовало около 2500 предприятий СНГ, поставивших свыше 25 тыс. позиций специальных комплектующих изделий и материальных ресурсов⁶.

В настоящее время нормативно-правовая база сотрудничества предприятий оборонных отраслей промышленности России с государствами-участниками СНГ насчитывает более 50 межправительственных и межведомственных соглашений и продолжает совершенствоваться. Двусторонние межправительственные соглашения о производственной и научно-технической кооперации предприятий оборонных отраслей промышленности подписаны со всеми государствами-участниками СНГ (кроме Туркменистана, в котором нет предприятий - поставщиков комплектующих для финальной продукции военного назначения).

Отметим, что продукция, поставляемая предприятиями государств - участников СНГ по утвержденным перечням, освобождается от квотирования, лицензирования и взимания таможенных пошлин. Также предусмотрена военная приемка продукции, поставляемой по кооперации.

Как уже отмечалось выше, одним из основных элементов российской системы ВТС является ФГУП "Рособоронэкспорт", которое, как показывают объемы заключенных и выполненных контрактов, работает более успешно, чем его предшественники и ежегодно наращивает темпы экспорта. Так, в 2000 г. объем экспорта продукции военного назначения составил 3,0 млрд. долл. США, в 2002 г. - 4,030 млрд. долл. США, в 2003 г. - 5,075 млрд. долл. США, в 2005 г. - 5,2 млрд. долл. США. Такие объемы экспорта в постсоветский период достигнуты впервые.

В настоящее время сложившаяся российская система ВТС пока еще удовлетворяет потребности отечественных поставщиков продукции военного назначения и иностранных заказчиков. При этом она позволяет совместить интересы национальной безопасности и хозяйственных субъектов.

Поступила в редакцию 10.03.2007 г.

⁶ См.: Макиенко К. Последний рекорд русского оружия // Эксперт. 2003. №4; Пухов Р. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/komment/komment2.shtml/2002/11/18>.