

УДК 78.25.45

Е. Ю. Трунова, П. В. Мошкин

ФГКВООУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, Москва

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Ключевые слова: утилизация, военная техника, продукция военного назначения, высвобождаемое военное имущество, экологическая безопасность, эффективность, демилитаризация.

В статье рассматривается современное состояние системы утилизации военной техники и продукции военного назначения. Автор анализирует ее нормативно-правовую базу и финансирование в Российской Федерации, определяет существующие проблемы, которые возникают в ходе процесса утилизации высвобождаемых вооружений, военной и специальной техники. Автор раскрывает экономическую эффективность реализации государственной программы по утилизации военного имущества, так как это потенциальный источник значительных объемов сырья, которое в наше время достаточно дорогостоящее.

В статье автор также затрагивает проблему оптимизации системы утилизации с экономической точки зрения. Также в работе выделена роль высвобождаемой прибыли от деятельности по утилизации, поскольку нет конкретного понимания порядка её использования. Заострено внимание на использовании научно-технических разработок по утилизации вооружения и военно-специальной техники, которые имеются, но на их более широкое применение и быстрое внедрение в практическую деятельность выделяется мало средств из бюджета. Результатом работы является предложение по формированию национальной системы утилизации, обеспечивающая эффективность выполнения государственной программы в данной области на всех этапах её реализации. В нее должен войти единый административный орган управления утилизацией вооружения, ракет и боеприпасов. Данный орган должен осуществлять деятельность по планированию работы, размещению заказа, промышленной утилизации и т.д. Также в этот административный аппарат необходимо включить научно-производительную структуру, основной задачей которой будет обеспечение научной, методической и консультативной поддержки осуществляемых административных решений.

Интенсивный путь развития экономики любой страны, кроме разработки и реализации различных инновационных проектов, предполагает также поиск и эффективное использование внутренних резервов. К таким резервам можно отнести выработавшие свой ресурс промышленные товары военного и гражданского назначения и их невостребованные излишки, требующие утилизации. В данной связи, возникает необходимость эффективного вторичного использования устаревших образцов ВВСТ (вооружение, военная и специальная техника) и другого имущества после того, как российские Вооруженные Силы взяли курс на перевооружение и модернизацию военной техники, а так же выявления проблем утилизации продукции военного назначения в РФ.

Утилизация продукции военного назначения – комплекс организационно-технических, экономических, технологических и экологических мероприятий, обеспечивающих переработку продукции военного назначения или придания

ей других функций с целью использования в качестве гражданской техники [1].

На данный момент нет единого документа, регламентирующего процесс утилизации высвобождаемого военного имущества, а также дальнейшее его использование, но существует ряд нормативных документов, обеспечивающих его. Также имеется проект Федерального закона «О высвобождаемом военном имуществе» № 88343-3, который разрабатывался в целях регулирования процесса утилизации военного имущества.

Утилизация военного имущества выполняется зачастую с соблюдением секретности, а сам процесс охраняется таким понятием, как «государственная тайна». В отличие от утилизации продукции гражданского назначения, работы по переработке продукции военного назначения во вторсырье выполняются исключительно отечественными предприятиями, которые не так давно относились к оборонной промышленности.

В последнее время утилизация высвобождаемого военного имущества все чаще поручается российским предприятиям,

не имеющим прямого отношения к военному ведомству, но располагающим производственной базой и всеми необходимыми условиями, чтобы утилизация вооружения и военной техники была проведена качественно и в установленные сроки. В свою очередь государство все чаще предлагает тендеры и размещает заказы на утилизацию ВВСТ для заинтересованных компаний [9, с. 33–36].

Таким образом, утилизация продукции военного назначения может быть доступна не любому предприятию, а получившему специальное разрешение (лицензию) на проведение таких работ. К ним относятся лицензии на утилизацию конкретного вида ВВСТ и лицензия, дающая предприятию право работать с государственной тайной. Министерство обороны больше заинтересовано в привлечении к своим проектам так называемых «единственных», а не меняющихся с каждым новым заказом исполнителей. Такое сотрудничество, все же, сопряжено с определенными трудностями в достижении экономической рентабельности работы предприятий.

Во-первых, как мы уже упоминали, утилизация техники и вооружения требует особых условий в обеспечении безопасности, в том числе и экологической.

Во-вторых, она связана с сопутствующими расходами: например, на транспортировку до места утилизации и на выгрузку. Предприятия-исполнители готовы нести эти расходы, но, соответственно, включают их в стоимость услуг. При этом заказчика, ищущего как можно более выгодные расценки, по которым может проходить утилизация, условия потенциальных исполнителей могут и не устраивать.

При выполнении работ по утилизации не допускается нанесения экономического, экологического и финансового ущерба Российской Федерации, снижения расходов на национальную оборону, нарушений государственной политики ценообразования на продукцию военного назначения, ущемления интересов участников деятельности по реализации, и утилизации (ликвидации) военного имущества [5, с. 13–14].

Обобщая все вышесказанное, сделаем вывод, что в основе деятельности непосредственных исполнителей работ – предприятий и организаций лежит комплексная безопасность. Она подразумевает безопасность при транспортировке ВВСТ к местам проведения работ по утилизации, непосредственно в ходе мероприятий, реализуемых на предприятии; обеспечение безопасности населения, проживающего вблизи транспортных магистралей, по которым осуществляется транспортировка, и производственных площадок; экологическую безопасность.

Если говорить об экономической эффективности работ, подлежащие утилизации высвобождаемое военное имущество выступает потенциальным источником значительных объемов сырья и материалов, которые подчас даже во вторичном качестве оказываются весьма дорогостоящими. А так как военное имущество, передаваемое на утилизацию, является федеральной собственностью, Министерство обороны возлагает на исполнителя работ по утилизации высвобождаемого военного имущества определенные обязанности. Они заключаются не только в демонтаже, но и в сортировке полученного лома по типам сырья и материалов, приведении их в соответствие с требованиями ГОСТов и далее согласно законодательству Российской Федерации реализации.

Полученные денежные средства перечисляются в доход федерального бюджета, тем самым обеспечивается компенсация расходов, которые несет государство, финансируя такие работы.

Большое количество российских предприятий участвует в Федеральной целевой программе (ФЦП) по утилизации вооружения и военной техники до 2020 года.

В программе «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года» определены объемы финансирования в общем, а также по Министерству Обороны в частности, которые представлены в таблице.

Объем и источники финансирования федеральной целевой программы [4]

Показатель	по Программе из Федерального бюджета (млн руб.)	Из них по Министерству обороны РФ (млн руб.)
общий объем финансирования Программы (в ценах соответствующих лет)	36 594,6662	25 008,6233
в том числе:		
за счет средств Федерального бюджета, из них:	35 964,7662	25 008,6233
научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;	802,5515	497,0543
капитальные вложения;	524,2866	
прочие нужды;	34 637,9281	24 511,569
за счет международной технической помощи (прочие нужды)	629,900	

На проведение работ по утилизации (НИОКР, практические работы, капитальное строительство и т. д.) выделяются ограниченные суммы ассигнований. При этом требуется так распределить эти ассигнования, чтобы на каждом интервале планирования достигался максимально возможный эффект от утилизации высвобождаемых ВВСТ.

Как мы видим первой проблемой, которая изложена выше в сфере утилизации продукции военного назначения является ограниченность ресурсов, выделяемых на ее проведение и модернизацию технологий.

Также существует проблема соблюдения экологической безопасности. Для достижения необходимого уровня экологической безопасности необходимо соблюдение ряда мероприятий, которые изложены ниже на рис. 1 [3].

Финансирование программ и работ по охране и восстановлению окружающей природной среды, осуществляемых ВС РФ, предусматривается отдельной статьей рас-

ходов в бюджете МО РФ. Программы стабилизации и оздоровления экологической обстановки на объектах ВС РФ финансируются за счёт ассигнований, выделяемых отдельной строкой в оборонном бюджете, средств предприятий, учреждений, организаций и других источников, установленных законодательством Российской Федерации [2].

Однако, в настоящее время, существует ряд других проблем, препятствующих рациональной деятельности в сфере утилизации ВВСТ, включая проблемы организационно-нормативного характера, в частности это формирование единой научно-технической и промышленной политики в области утилизации вооружения. Причем необходимо отметить, что все эти проблемы носят комплексный характер. Первая проблема – невзирая на многолетний опыт утилизации на настоящий момент в стране не завершено формирование нормативных документов федерального уровня, который можно было бы назвать правовым базисом в этой области [6] (рис. 2).

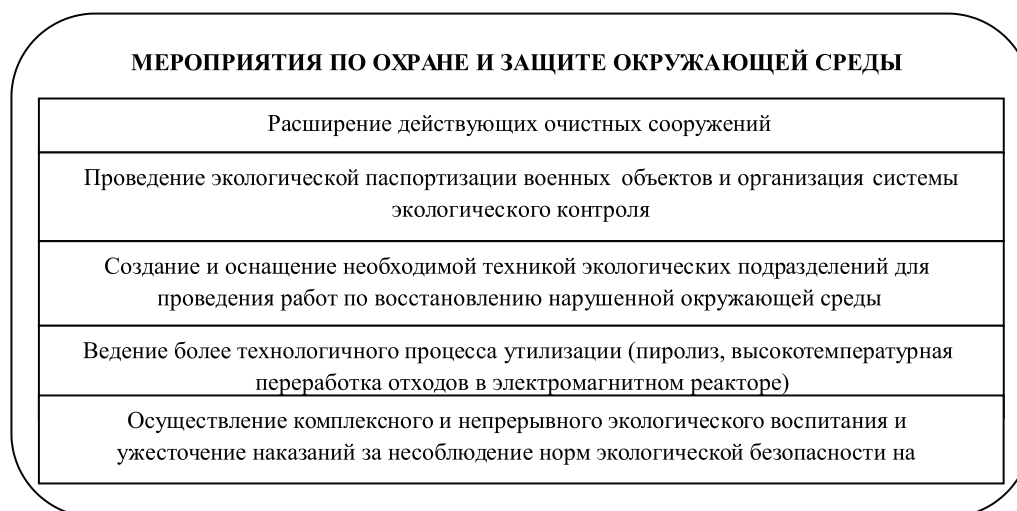


Рис. 1. Мероприятия по охране и защите окружающей среды

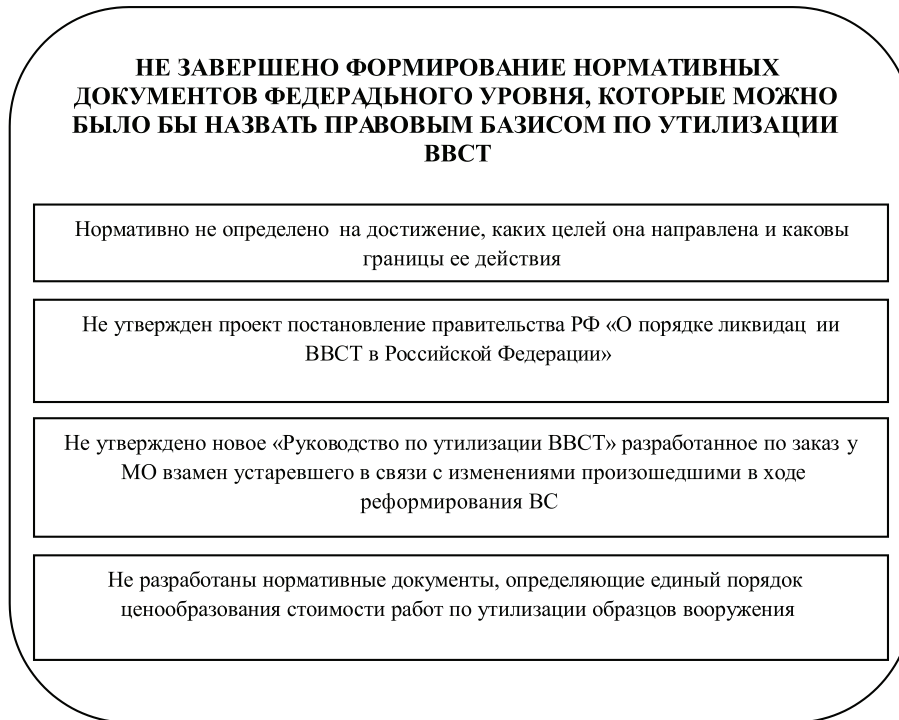


Рис. 2. Проблемы в области нормативного базиса процесса утилизации ВВСТ

В результате нормативно не определено взаимоотношение утилизации и ликвидации ВВСТ, на достижение каких целей она направлена, каковы границы ее действия. Применяемые термины и определения пришли к нам из прошлого века, когда в Минобороны сначала СССР, а потом Российской Федерации существовали совсем другие правовые отношения между субъектами процесса утилизации.

Следующая проблема – это различие, неполнота охвата участниками процесса утилизации всей системы задач, решение которых необходимо для обеспечения максимальной эффективности в этой области деятельности. В связи с этим, возникают трудности взаимодействия между субъектами утилизации и, как следствие, проблемы с достижением эффективного конечного результата. Причем эти задачи на федеральном уровне в полном объеме не взаимоувязаны ни в правовом, ни в организационном плане, в связи с чем границы ответственности министерств и ведомств различны, что не позволяет сформировать единую, замкнутую систему утилизации в стране в целом (рис. 3).

До настоящего времени отсутствует иерархически выстроенная система нормативных и нормативно-технических документов, регулирующая взаимоотношения субъектов утилизации на всех этапах реализации этого процесса, в том числе не реализован проект Федерального закона N 88343-3. «О высвобожденном военном имуществе».

Отсутствует единый научный инструментарий, позволяющий методически поддерживать процесс утилизации, включая подготовку нормативных документов, методик ценообразования, осуществлять технологическую поддержку и т. п. Это в первую очередь объясняется тем, что отсутствует единый научный центр, который координировал бы такую деятельность.

Также с прибылью от реализации продуктов утилизации картина еще печальнее. Требования ГОСТов использовать возвратный потенциал утилизируемой продукции с максимальной пользой просто игнорируются. Ни госзаказчик (Министерство обороны), ни исполнители не заинтересованы, чтобы объем продуктов утилизации ВВСТ вышел за пределы минимального, указанного в контракте.

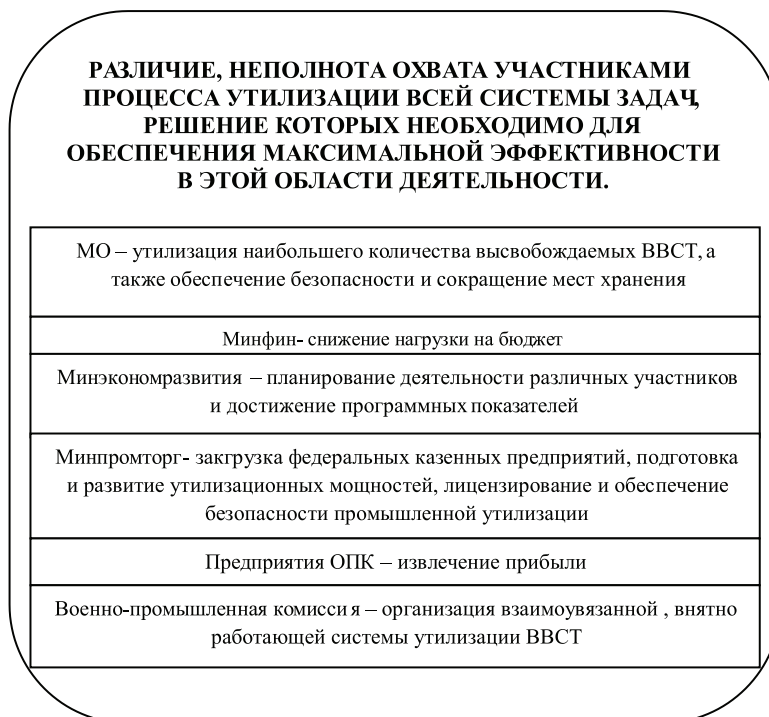


Рис. 3. Неполнота охвата участниками процесса утилизации всей системы задач

Заказчик, зачастую монополист, подписывает контракты только с твердой фиксированной ценой, выигранные в тендерах «на понижение». Исходная тендерная максимальная цена рассчитывается по шаблонам и предусматривает изначально как минимальный объем работ – транспортировку, разборку и резку, без отбора пригодных для дальнейшего использования элементов, так и минимальный набор получаемых продуктов утилизации – лом цветных, черных и драгметаллов, без ремонтпригодных узлов и компонентов.

С момента подписания контракта Министерство обороны заинтересовано лишь в том, чтобы исполнитель вовремя вывез технику, предоставил контролируемые этапы военной приемке и в срок перевел деньги в объеме расчетной прибыли на счета Министерства обороны. Денежные средства в полном объеме тут же уйдут в бюджет, ничего самому ведомству не прибавляя: продажа федерального имущества относится к неналоговым доходам.

Следующий, весьма значимый, проблемный вопрос – это несовершенство организации процесса утилизации, что вытекает из нерешенности первых двух предыдущих проблем. Нет единого ад-

министративного органа, который необходим для организации эффективного взаимодействия участников процесса утилизации и информационного центра, который обеспечивал бы сбор и хранение информации об объектах утилизации [7, с. 42–47] (рис. 4).

Необходима и научная организация, находящаяся в ведении упомянутого административного органа (работающая с ним в тесном взаимодействии), способная обеспечить научную поддержку разрабатываемых и принимаемых решений [8] (рис. 5).

Необходимо использование научно-технических разработок по утилизации ВВСТ на практике, за последние два десятилетия наукой разработаны и созданы экологически чистые и безопасные технологии по утилизации, хотя на НИОКР, как было рассмотрено ранее выделяется достаточно мало средств из бюджета, а внедрение новых технологий происходит медленно.

Однако, говорить о высокоэффективном использовании продуктов утилизации, особенно высокоэнергетических материалов, пока преждевременно. Решению проблемы в этой части, как представляется, способствовало бы создание межведомственного информационного центра.

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССА УТИЛИЗАЦИИ

Нет административного органа, наделенного всей полнотой полномочий для эффективного управления процессом утилизации высвобождаемого ВВСТ, ракет и боеприпасов, начиная от планирования и заканчивая контролем всех этапов утилизации; организации взаимодействия участников, распределения ответственности и т.д.

Отсутствует межведомственный информационный центр, обеспечивающий сбор, хранение и передачу заинтересованным сторонам информации:

- об объектах утилизации (номенклатура, объемы, сроки передачи на утилизации и т.п.);
- о методах, технологиях и оборудовании для утилизации;
- об объеме и характеристиках продуктов утилизации и т.п.

Рис. 4. Проблемы организационного обеспечения процесса утилизации

ПРОБЛЕМЫ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССА УТИЛИЗАЦИИ

Отсутствует единый инструментарий, обеспечивающий методическую поддержку процесса утилизации, включая подготовку нормативных документов, методик оценки эффективности утилизации, методик ценообразования, технологическую поддержку и т.п.



Отсутствует единый научный центр, который осуществлял бы научную и координационную деятельность (в 90-е годы он существовал на базе одного НИО МО)

Рис. 5. Проблемы научного обеспечения процесса утилизации

Этот центр должен заниматься мониторингом потребностей промышленности в продуктах утилизации, своевременно извещать потенциальных потребителей о планах получения таких продуктов. Особое внимание при проведении утилизации следует обратить на повторное использование продуктов утилизации, которые являются источником вторичного сырья и материалов, реализация которых может дать существенный экономический эффект. Действующая нормативная база, определяющая суть существующей системы планирования и организации работ по утилизации, не способствует вложению промышленностью средств в создание новых производств по глубокой переработке утилизируемых объектов и получению качественных и востребованных продуктов утилизации.

Как уже отмечалось, отсутствует ритмичность планирования и поставок

ВВСТ на утилизацию, долгосрочное планирование на срок более трех лет, которое бы позволило привлекать предприятиям инвестиции, внедрять новые прогрессивные технологии и развивать утилизационное производство.

Как уже говорилось ранее, необходимо создание национального центра утилизации, так как основной проблемы на современном этапе является отсутствие цельной и ритмично работающей федеральной системы утилизации ВВСТ.

В этой связи, представляется целесообразным, сформировать административную и научно-производственную структуры, которые были бы наделены полномочиями организатора и координатора работы научных и промышленных предприятий в области развития и совершенствования управления процессом утилизации ВВСТ. Данная структура могла бы обеспечить планирование, регулирование рынка,

включая размещение заказов и финансирование работ по утилизации, лицензирование, выполнение НИОКР, внедрение технологий утилизации и оборудования и т.п.

Она должна сосредоточить у себя техническую информацию и технологическую документацию, разработанную на основе НИОКР по утилизации, и являлась бы связующим звеном между Минобороны России, промышленностью и наукой, стала бы площадкой для общения и установления договоренностей и обеспечивала решение следующих задач:

- разработка стратегий, программ и планов промышленной утилизации ВВСТ, управление их реализацией;
- разработка методик оценки эффективности процессов утилизации, ценообразования, а также создание новых технологий и оборудования для утилизации;
- разработка стратегии и методов формирования рынка продуктов утилизации и организации их эффективного использования;

– проведение экспертиз предлагаемых технологических новаций в области утилизации вооружения и использования продуктов утилизации и ряд других задач.

Проведенный нами анализ позволил сформулировать мероприятия необходимые для научно-методического сопровождения и повышения эффективности утилизации ВВСТ при разработке стратегии создания национальной системы утилизации:

- определение единого административного органа управления утилизацией вооружения, ракет и боеприпасов, наделенного полномочиями осуществлять распределение ответственности, планировать работы по промышленной утилизации, размещать заказы, финансировать, контролировать процессы утилизации и использования вторичных материалов;
- создание (выбор) научно-производственной структуры, способной обеспечить научную, методическую и консультативную поддержку принимаемых административных решений.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Законы. О высвобождаемом военном имуществе»: Проект Федерального закона № 88343-3. (Внесен депутатами ГД. Арбатовым А.Г, Безбородовым Н.М., Воробьевым Э.А., Лушиным В.П.; не действует). [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: сборка 298015; дата обновления: 04.07.2018.
2. Приказ министра обороны Российской Федерации от 23 января 1998 г. № 46 «Об утверждении Положения об Экологической службе Вооруженных Сил Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации – 1998. – № 101, ст. 891.
3. Положение о порядке организации экологического контроля за охраной природной среды и рациональном использовании природных ресурсов в Вооруженных Силах Российской Федерации: приказ Министра обороны Российской Федерации от 14.08.1993 № 406 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: сборка 298015; дата обновления: 04.07.2018.
4. Российская Федерация. Правительство. Федеральная целевая программа «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 годы и на период до 2020 года»: Постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2011 № 950 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс: сборка 298015; дата обновления: 04.07.2018.
5. Андреев С.В. Экологическая безопасность военной безопасности // Независимое военное обозрение. – 2015. – № 36. – С. 13–14.
6. Барынькин В.М. Военные угрозы России и проблемы развития ее Вооруженных Сил. – М: Воениздат, 2016. – 179 с.
7. Бунин П.Г. Нормативные аспекты решения проблемы утилизации вооружения и военной техники // Проблемы военной науки. – 2017. – № 4. – С. 42–47.
8. Дашков Н.Г. Проблемы утилизации ВТС. – М: Воениздат, 2014. – 249 с.
9. Полежаев В.А. Анализ современного состояния системы утилизации бронетанкового вооружения и военной техники // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12. – С. 33–36.