

А.А. Широков, М.А. Гусев, И.Э. Фролов

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОБОРОННЫХ РАСХОДОВ РОССИИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ И ПРОГНОЗ

В статье анализируются основные направления воздействия оборонных расходов на экономику. Констатируется, что не существует четких критериев отнесения оборонных затрат к непроизводительным расходам бюджета. Обосновываются оценки разумности и достаточности оборонных расходов. Рассматриваются альтернативы расходования бюджетных средств. Даются оценки необходимого для обеспечения национальной безопасности уровня оборонных расходов России в ближайшие 10 лет.

Падение мировых цен на нефть в 2014-2016 гг. и экономическая рецессия в российской экономике в полной мере обнажили проблемы текущей бюджетной политики. Снижение объема доходов бюджета, связанных с конъюнктурой мировых рынков, привело к разбалансированности бюджетной системы и обострило дискуссию о направлениях бюджетных расходов, а также о месте бюджетной политики в структуре действий по обеспечению целей развития экономики.

Финансовые ограничения часто провоцируют на поиск простых решений, которые могут исправить ситуацию. В случае бюджета это, прежде всего, перераспределение расходов с одних направлений на другие либо фронтальное снижение расходов. Однако при рассмотрении эффективности таких действий, как правило, относительно мало внимания уделяется комплексному анализу их долгосрочного влияния на экономическое развитие.

Например, один из предлагаемых вариантов бюджетной политики, нацеленной на ускорение экономического роста в долгосрочной перспективе, состоит в ускоренном снижении дефицита бюджета до уровня менее 1% ВВП, и перераспределении бюджетных расходов в пользу так называемых производительных расходов с одновременным уменьшением доли непроизводительных расходов [1]. К производительным расходам бюджетной системы в данной работе отнесены расходы на образование, здравоохранение, инфраструктуру. Непроизводительные расходы включают все остальные расходы бюджетной системы, включая расходы на национальную оборону. Как и в текущей версии Закона о Федеральном бюджете, долю оборонных расходов предлагается снизить с 4,4% в 2016 г. до 2,9% ВВП в 2019 г. и поддерживать их далее на уровне не выше 2,8% ВВП, одновременно увеличив долю расходов на образование, здравоохранение, дорожное строительство и транспортную инфраструктуру. По оценкам авторов, подобное перераспределение расходов может прибавить до 0,6 проц. п. к темпам экономического роста с полным проявлением эффекта в течение 5 лет [1].

На наш взгляд, данный подход в отношении расходов на национальную оборону связан с рядом серьезных рисков. Во-первых, предлагаемый сценарий снижения доли оборонных расходов при инерционном сценарии развития автоматически приведет к нарастанию отставания России от США и Китая в темпах роста оснащенности новыми (современными) и модернизированными образцами военной техники. И, во-вторых, с высокой вероятностью не даст ожидаемого эффекта ускорения экономического роста в силу того, что оборонные расходы в России вносят

существенный вклад в повышение качества человеческого капитала, повышение общей факторной производительности, рост производства и наращивание экспорта высокотехнологичной продукции. Иными словами, оборонные расходы в российской экономике лишь с большой натяжкой можно считать непроизводительными. В-третьих, наша страна имеет в данной области определенный исторический опыт. Достаточно вспомнить конец 80-х годов XX в. и дискуссию о том, что перераспределением средств и ресурсов от оборонно-промышленного комплекса (ОПК) можно спасти советскую экономику. Надежды ряда советских экономистов конца 1980-х – начала 1990-х гг. на то, что высвободившиеся в результате сокращения расходов на ОПК трудовые, материальные и финансовые ресурсы позволят существенно нарастить объемы гражданского производства, не оправдались¹. Наоборот, резкое сокращение оборонных расходов через цепочки кооперационных связей усугубило его спад во многих видах экономической деятельности (см., напр., [2, с. 235-244]), и государство было вынуждено потратить немало усилий на компенсацию провала в производстве новых видов вооружений и военной техники (ВВТ), на модернизацию производственных мощностей ОПК.

Мировой опыт оценки эффективности бюджетных расходов. Многочисленные эмпирические исследования оценки влияния структуры бюджетных расходов на экономическую динамику не подтверждают наличия статистически значимой отрицательной связи между расходами на национальную оборону и темпами экономического роста. Например, в своем исследовании экономисты МВФ (Acosta-Ogmarchea, Morozumi) [3] приходят к выводу о том, что ни один из вариантов изменения структуры бюджетных расходов между национальной обороной, инфраструктурным строительством, здравоохранением и социальной защитой (включая пенсионное обеспечение) не имеет статистически значимого влияния на темпы долгосрочного экономического роста. Экономисты ЕЦБ (Afonso, Jalles) [4] констатируют негативное влияние на долгосрочный экономический рост увеличения бюджетных расходов на выплату зарплат, процентных платежей, субсидий и конечное потребление. Влияние оборонных расходов на экономический рост в данной работе не рассматривается. В работах по данной тематике экономисты ОЭСР (см. Barbiero, Cournède [5]; Fournier, Johansson [6]) либо не рассматривают влияние расходов на оборону на экономический рост, либо не приходят к выводам о негативном влиянии оборонных расходов на экономическую динамику. К исследованиям, в которых утверждается, что увеличение расходов на оборону не ускоряет экономическую динамику можно отнести, например (Gemmell, et al. [7]), где по результатам панельного анализа 17-ти стран утверждается, что положительное влияние на долгосрочный экономический рост от перераспределения бюджетных расходов в пользу расходов на национальную оборону отсутствует.

В более ранних работах также не отмечается отрицательного влияния оборонных расходов на темпы экономического роста. Более того, в работе (Baum, Lin [8]) выявлено положительное и статистически значимое влияние оборонных расходов на долгосрочный экономический рост для отдельных стран. В работе (Landau [9]) проводилось исследование влияния на экономический рост таких категорий, как расходы на конечное государственное потребление; образование; национальную оборону; бюджетные трансферты; государственные капитальные вложения. Как отмечает автор, среди данных статей расходов только рост доли расходов на конечное государственное потребление приводит к замедлению темпов экономического роста.

¹ При этом, на наш взгляд, в этот период существовала реальная возможность модернизации технологического ядра экономики на основе возможностей ОПК. Однако провальная реализация Программы конверсии не только дала итоговый отрицательный результат, но и на долгие годы дискредитировала саму идею подобных действий (подробнее: Ю.В. Яременко [32])

Практически во всех перечисленных выше работах отмечена положительная связь между расходами на образование, инфраструктурное строительство и долгосрочным экономическим ростом. Однако, как отмечается в работе (Barbiero, Courrière [5]), необходимо с большой осторожностью подходить к интерпретации результатов, что связано с ограничениями доступности данных (для большинства стран необходимая статистика доступна только для центрального правительства) и невозможностью оценить эффективность бюджетных расходов по отдельным направлениям. Кроме того, нет удовлетворительного решения по выявлению направления причинно-следственных связей между бюджетными расходами, экономическим ростом и уровнем благосостояния.

В отношении расходов на образование важно даже не само увеличение расходов, а повышение эффективности таких расходов, что, в частности, подтверждается в работе (Hanushek, Woessmann [10]). Один из выводов данного исследования состоит в том, что положительный эффект расходов на образование для долгосрочного экономического роста может быть достигнут, скорее, за счет повышения эффективности расходов на образование, чем за счет увеличения их объема. Вполне вероятно, что данный вывод может быть справедлив и для расходов на здравоохранение.

Таким образом, обзор доступных эмпирических исследований оценки влияния структурных изменений в расходах бюджетной системы на экономический рост позволяет констатировать, что:

- расходы на национальную оборону, по меньшей мере, не относятся к расходам, замедляющим долгосрочный экономический рост;
- существует положительное влияние на долгосрочный экономический рост расходов на человеческий капитал и строительство инфраструктуры за счет сокращения доли социальных расходов (в том числе, пенсионного обеспечения);
- велика зависимость результатов оценок от факторов, которые трудно учесть в анализе, но которые существенно влияют на итоговый результат.

В целом эмпирические исследования оценки влияния структурных изменений в расходах бюджетной системы на экономический рост показывают, что увеличение доли инвестиций в распределяемой государством части создаваемого дохода ускоряет экономический рост в долгосрочной перспективе, а государственное перераспределение части ВВП в пользу конечного потребления, наоборот, приводит к замедлению долгосрочного экономического роста.

Производительность оборонных расходов. Деление расходов на производительные и непроизводительные в теоретических работах по эндогенному экономическому росту (см. напр., Варто [11]) позволяет раскрыть механизм влияния изменений в распределении государственных расходов на траекторию долгосрочного экономического роста. При этом государственные расходы относятся к производительным в том случае, если они могут быть включены в производственную функцию экономики и влиять, таким образом, на темпы экономического роста через изменение запаса основного капитала, человеческого капитала и общей факторной производительности.

Учитывая неоднородность отдельных экономик, отнесение оборонных расходов каждой страны к производительным или непроизводительным государственным расходам должны проводиться в индивидуальном порядке. Данное утверждение основано на том, что в зависимости от страны оборонные расходы могут порождать самые различные взаимодействия в экономике – от роста импорта вооружений и результатов зарубежных НИОКР до, наоборот, расширения экспорта, повышения качества человеческого капитала, появления новых технологий и распространения их в остальной экономике.

Также, на разных этапах развития и в различные исторические периоды в зависимости от международной ситуации оборонные расходы могут быть как избыточными – с точки зрения защиты суверенитета и национальных интересов в мировой экономике, – так и недостаточными. В последнем случае отсутствие дополнительных расходов на национальную оборону будет сдерживать долгосрочный экономический рост из-за невозможности занять значимую нишу на внешних рынках (в особенности высокотехнологичной продукции) и контролировать наиболее маржинальные звенья глобальных цепочек создания добавленной стоимости.

Кроме того, следует учитывать, что длительные периоды недофинансирования оборонных расходов могут негативно влиять на потенциал роста экономики, требуя их форсированного увеличения по политическим причинам, вне зависимости от текущего состояния экономики.

Таким образом, главная задача – определение разумности и достаточности уровня оборонных расходов – может быть решена только при условии комплексной оценки влияния военного бюджета, как на обеспечение обороноспособности страны, так и на экономическое развитие.

Текущее состояние российского оборонно-промышленного комплекса (ОПК).

Российский ОПК на начало 2018 г. включал более 1360 предприятий и организаций, объединенных в госкорпорации (ГК) «Ростехнология» и «Роскосмос», а также в 65 интегрированных структур (ИС). ГК «Ростехнология» включает более 700 предприятий ОПК и гражданского машиностроения, а ГК «Роскосмос» – 75. Вне контура госкорпораций 65 ИС объединяют, как правило, по технологическому принципу, более 670 предприятий и организаций ОПК. При этом более 3/4 всех организаций ОПК находятся в сфере деятельности Минпромторга России. Численность занятых в отраслях ОПК – более 1,4 млн. чел. Промышленность ОПК по своим масштабам сопоставима примерно с 1/3 выпуска гражданских видов экономической деятельности машиностроения [12].

Вплоть до 2017 г. абсолютные объемы выпуска ОПК устойчиво возрастали вследствие увеличения гособоронзаказа (ГОЗ) и экспорта вооружений и военной техники (ВВТ). Доля экспорта в выпуске ОПК достигает 30%. При этом за период 2011-2016 гг. промышленность ОПК возросла почти в 1,5 раза, а обрабатывающая промышленность – всего лишь на 10,3%. За 2016 г. промышленность ОПК увеличилась в целом на 9,5%, а гражданская продукция – даже на 16,9%, но де-факто рост последней – это лишь компенсация падения этих видов продукции в 2015 г. (-13,4%) [13, с. 25-29]. За 2017 г. выпуск в промышленности ОПК в целом увеличился в текущих ценах примерно на 7%, а гражданской – на 4% [14].

ОПК является наиболее наукоемким отраслевым комплексом в российской экономике: доля затрат на НИОКР в валовом выпуске ОПК превышает 10%, тогда как в экономике в целом этот показатель меньше 1%. В настоящее время ОПК – один из немногих секторов российской экономики, развивающих отраслевую науку, на основе которой можно было бы попытаться воссоздать отраслевые научные организации в промышленности и прежде всего гражданском машиностроении.

Сектор оборонных производств обладает несколькими ключевыми преимуществами, позволяющими использовать его в качестве одного из опорных элементов модернизации экономики:

- уже сейчас предприятия ОПК напрямую конкурируют за мировые рынки с развитыми странами;
- специфика сектора предполагает использование минимальных объемов импортной продукции;

– поддержание конкурентоспособности предполагает существенные вложения в финансирование исследований и разработок как фундаментального, так и прикладного характера.

Не вызывает сомнений, что избыточная милитаризация экономики и, в частности, чрезмерный по отношению к общеэкономической динамике рост военных расходов, неизбежно ведет к ряду негативных макроэкономических последствий. Поэтому необходимо определить, насколько обосновано мнение о чрезмерности военных расходов в конкретных экономических условиях развития России, и соответственно каковы были бы *макроэкономические эффекты* в случае *стагнации расходов* по бюджетной статье «Национальная оборона» российского бюджета в 2010-х годах.

Реконструкция основных параметров военных расходов и доходов ОПК. Корректное сопоставление государственных расходов на оборону за разные годы, особенно с учетом неоднократных изменений бюджетной классификации, неполного соответствия стандарту отчетности о военных расходах государств, принятому ООН [15]², и неизбежной закрытости ряда компонентов военных ассигнований, представляет собой отдельную важную проблему, по поводу которой периодически возникают дискуссии о полноте учета всех элементов рассматриваемых расходов на оборону (см. напр.: [16; 17; 18 с. 156-176]). Авторы отчасти согласны с критикой экспертами неполноты официальных оценок этих затрат (см., напр., [19, с. 506-518]), но со своей стороны замечают, что:

– прямые и косвенные военные расходы, рассредоточенные практически по всем разделам федерального бюджета (плюс ассигнования консолидированных бюджетов субъектов Федерации – в основном это мобилизационная подготовка), действительно должны учитывать финансирование *всей военной организации* России, включая воинские формирования МВД и ФСБ РФ, а с 2017 г. и Росгвардии; однако существенная их часть (в частности, социальные обязательства государства по отношению к военнослужащим) непосредственно не влияет на развитие ОПК;

– определяющую роль в выпуске продукции ОПК играет гособоронзаказ (ГОЗ), порядка 90% которого проходит по бюджету Минобороны РФ, и, следовательно, является прямым компонентом статьи «Национальная оборона»; на втором месте – доходы от экспорта ВВТ и гражданской высокотехнологичной продукции, на третьем – производство гражданской продукции на внутренний рынок;

– оценки «военного обременения» российской экономики, рассчитываемые, например, Институтом им. Е.Т. Гайдара, требуют отдельного содержательного обсуждения, так как сам по себе показатель отношения расходов на всю военную организацию России к величине ВВП страны («Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью» [19, с. 517]) в действительности носит технический характер, если его не соотносить с прогнозными оценками уровня военной опасности и рисками технологического отставания в связи с переходом на новый технологический уклад (technological paradigm).

Поэтому в рамках оценки макроэкономических эффектов ОПК для повышения прозрачности расчетов и их воспроизводимости были приняты некоторые упрощения:

– в качестве государственных затрат на развитие ОПК приняты только расходы по ГОЗ [19, с. 506]³ и расходы на технологически ориентированные федеральные целевые программы в части НИОКР и закупок ВВТ, но без учета других форм гос-

² Стандарты ООН по отображению военных расходов периодически пересматриваются. Так, с 2012 г. в состав военных расходов не включаются расходы на гражданскую оборону и содержание войск МЧС РФ.

³ Из известных оценок ГОЗ исключены военные расходы ГК «Росатом» и процентные платежи за «кредитный ГОЗ», но прибавлены экспертные оценки расходов по соответствующим разделам НИОКР, закупок, модернизации и ремонта ВВТ МВД РФ (с 2017 г. – Росгвардии) и Погранслужбы ФСБ РФ.

поддержки (в частности, имущественных взносов в уставные капиталы и субсидий организациям ОПК);

– дополнительными доходами ОПК считается экспорт ВВТ и гражданской высокотехнологичной продукции;

– дополнительными расходами ОПК является импорт комплектующих ВВТ как при выполнении ГОЗ, так и в рамках международной кооперации при выполнении экспортных контрактов.

Ретроспективный анализ расходов федерального бюджета по статье «Национальная оборона» за 2010-2016 гг. показывает их рост в реальном выражении. Однако с 2017 г. положение кардинально изменилось. Конструкция Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» такова, что расходы федерального бюджета стагнируют: с 16358,8 млрд. руб. в 2017 г. (первая оценка) до 16529,2 млрд. руб. в 2018 г. (план), 16374 млрд. руб. в 2019 г. (прогноз), и немного возрастают в 2020 г. – 17155 млрд. руб. (прогноз) [20, 21].

Ситуация с оборонными расходами за период 2010-2018 годов приведена на рис. 1⁴, а на рис. 2 приведена реальная динамика экспорта и импорта ОПК в 2011-2016 гг., и гипотетическая ситуация (альтернативный сценарий), ограничивающая эффект изменения военных расходов с 2012 г. только компенсированием инфляции.

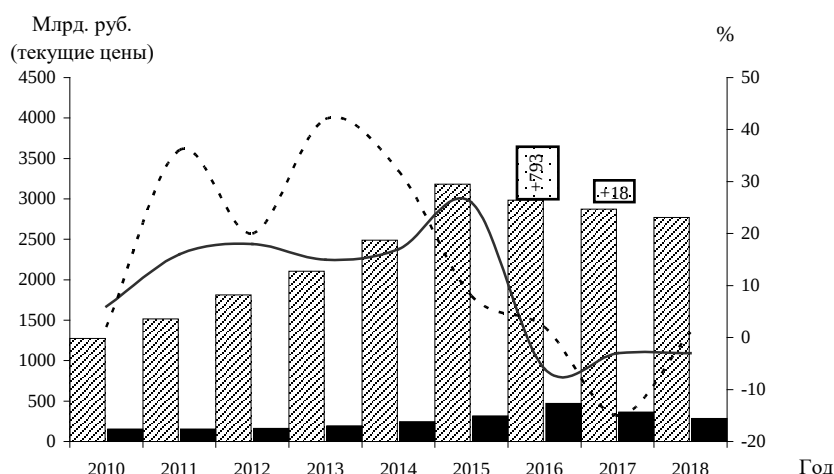


Рис. 1. Номинальные расходы по статье «Национальная оборона» (НО) и военным НИОКР за период 2010-2018 годов и динамика НО и ГОЗ (правая шкала):

▨ национальная оборона; ■ военные НИОКР; — динамика НО; ---- динамика ГОЗ

Анализ данных, приведенных на рис. 1, показал, что в течение 2010-2015 гг. расходы федерального бюджета по статье «Национальная оборона» стабильно возросли не только в текущих (с 1276 млрд. до 3181 млрд. руб.), но и в реальных ценах – в 1,61 раза (с учетом дефлятора ВВП РФ). Однако уже в 2015 г. военные расходы были номинально уменьшены на 3,8% по сравнению с плановыми. В 2016 г. военные расходы (ст. «Национальная оборона») были сокращены еще примерно на 6% по сравнению с плановыми и составили без учета отдельного бюджетного транша для погашения долгов и накопленных процентных платежей ОПК – 2983 млрд. руб.

⁴ Источник рис. 1 и рис. 2 – данные Казначейства и Счетной палаты РФ, расчеты авторов

Расходы на военные НИОКР (раздел «Прикладные научные исследования в области национальной обороны») стабильно росли в 2010-2016 гг. не только номинально, но и в реальных ценах – в 1,92 раза по сравнению с 2010 г. Но в 2017 г. они уменьшились до 364 млрд. руб. (первая оценка), а в 2018 г. – до 284 млрд. руб. (план). Другими словами, в реальном измерении расходы по разделу ФБ «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2018 г. могут сократиться, по сравнению с 2016 г., примерно на 45%.

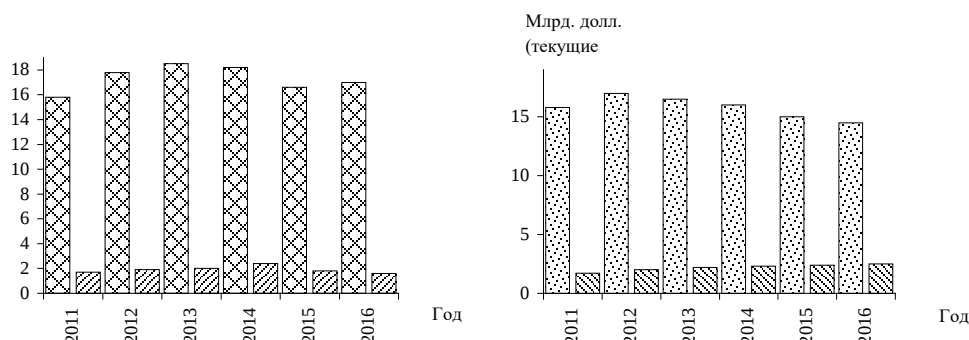


Рис. 2. Реконструкция альтернативных сценариев динамики экспорта и импорта ОПК в 2011-2016 гг.:

■ экспорт; ■ импорт; ▨ альтернативный экспорт; ▨ альтернативный импорт
(Расчеты авторов.)

Гособоронзаказ в целом до 2016 г. включительно также стабильно рос в реальных ценах – в 2,32 раза по сравнению с 2010 г. Но в 2016 г. этот рост практически прекратился, а в 2017 г. гособоронзаказ в реальном выражении был резко сокращен. С 2018 г. предполагается определенная стабилизация его величины и даже незначительный рост в 2019-2020 гг. в номинальных ценах, но в реальном измерении будет отмечаться его некоторое снижение.

Дополнительно для погашения накопившихся долгов предприятий ОПК Правительство РФ (в основном за счет средств, полученных от приватизации «Роснефти»), выделило в декабре 2016 г. *дополнительно 793 млрд. руб.* [22]. Эта сумма погасила существенную часть накопленных за 2011-2016 гг. долговых обязательств Минфина РФ, накопленных в рамках так называемого «кредитного ГОЗа». Согласно последним поправкам в бюджет (октябрь 2017 г.), расходы по статье «Национальная оборона» составили 2852 млрд. руб., но отдельным бюджетным траншем также должно было быть выделено *дополнительно порядка 180 млрд. руб.* для продолжения погашения долгов предприятий ОПК.

Что касается экспорта и импорта ВВТ и гражданской высокотехнологичной продукции (рис. 2), данные по экспорту достаточно хорошо известны [23] и систематически анализируются, например, ЦАСТ (Центром анализа стратегий и технологий) и ЦАМТО (Центром анализа мировой торговли оружием), тогда как оценки объемов импорта ОПК крайне отрывочны. Существует лишь несколько систематизированных попыток исследования этого вопроса [24; 25, с. 44-58]. Объем импорта предприятий ОПК в них оценивается как сумма закупок импортных комплектующих:

- предприятиями радиоэлектронного комплекса;
- предприятиями ракетно-космической промышленности;

– оценок прямых закупок зарубежной ВВТ (в частности, бронетехники типа Ivaco, кораблей типа Mistral), в том числе и в рамках международной кооперации при выполнении экспортных контрактов;

– оценок закупок в странах СНГ в рамках российского ГОЗ.

Реконструкция импорта ОПК, особенно, оценка альтернативного сценария закупок импортных комплектующих и ВВТ, носит весьма приблизительный характер, однако позволяет построить численно различимую динамику развития ОПК в этих аспектах. Анализ гипотезы неувеличения расходов по бюджетной статье «Национальная оборона» российского бюджета с 2011 г. (рис. 2) показал, что при реализации такого альтернативного сценария развития ОПК:

– экспорт мог бы сократиться к 2017 г. по сравнению с существующим уровнем на 2,0-2,5 млрд. долл.;

– потребность в импорте могла бы увеличиться – с 1,5-1,7 млрд долл. в 2011 г. до примерно 2,3-2,5 млрд. долл. в 2016 г., что практически на 1 млрд. долл. превышает современный уровень импорта российского ОПК;

– ежегодный вычет из экономического роста составлял бы около 0,2 проц. п. только по каналу чистого экспорта и без учета косвенных эффектов.

Оценки макроэкономических эффектов военных расходов.

Общая оценка. Если уклониться от теоретической дискуссии о производительности и непроизводительности оборонных расходов, то можно констатировать, что эти расходы, даже со всеми возможными оговорками, формируют определенные макроэкономические эффекты, которые необходимо учитывать при оценке воздействия государственного потребления на экономическую динамику.

Во-первых, часть затрат на национальную оборону компенсируется экспортом российского ВВТ, который составляет около 16% мирового экспорта ВВТ⁵. Поставки вооружений на внешние рынки ежегодно приносят порядка 15 млрд. долл. валютной выручки. При этом экспортные доходы ОПК не подвержены такой волатильности, как сырьевая часть российского экспорта. Например, с 2012 по 2016 г. экспорт товаров сократился на 47%, тогда как экспорт вооружений оставался на уровне около 15 млрд. долл. в рассматриваемый период. В результате в 2016 г. доля вооружений в российском экспорте товаров превысила 5%.

Доходы от экспорта ВВТ напрямую связаны с гособоронзаказом и текущим состоянием предприятий ОПК. В связи с этим при расчете нагрузки ОПК на экономику, из бюджетных затрат на национальную оборону было бы целесообразно вычитать экспортную выручку, а также те косвенные эффекты, которые она порождает. Конечно, следует иметь в виду, что часть экспортных поставок также кредитруется за счет средств государства и квазигосударственных финансовых структур. Часть этих средств в экономику не возвращается. По нашим оценкам, примерно треть всех кредитов на закупки экспортируемого из России вооружения можно отнести к проблемным; однако даже с учетом этого фактора величина оборонной нагрузки на экономику может быть снижена до 3,3% (рис. 3).

Исследование косвенных макроэкономических эффектов проводилось с использованием комплекса моделей на основе таблиц «затраты – выпуск» для Российской Федерации за 2014-2015 гг. (Ключевые принципы расчета см., напр., [27; 28]). Результаты исследования показали следующее.

⁵ В целом за 8-летний период (2009-2016 гг.) объем мирового экспорта/импорта ВВТ, по оценкам ЦАМТО, (включает только идентифицированного объема экспорта ВВТ согласно классификации Регистра ООН) составил 504,7 млрд. долл. занимают первое место: за период 2009-2016 гг. США экспортировали ВВТ на сумму 203,3 млрд. долл., что составляет 40,28% всего мирового экспорта ВВТ за тот же период, Россия прочно удерживает второе место – 80 млрд. долл. (15,85% рынка) за тот же период [26, с. 97, 104-105].

Развитие национальной обороны в последние годы осуществлялось по нескольким направлениям: увеличение закупок вооружений и военной техники, финансирование НИОКР оборонной тематики; развитие военной инфраструктуры; повышение денежного и других видов довольствия военнослужащих и др. Каждое из перечисленных направлений обладает собственным мультипликативным эффектом, т.е. приводит к дополнительному формированию производства и доходов в результате прямых и косвенных взаимодействий в экономике.

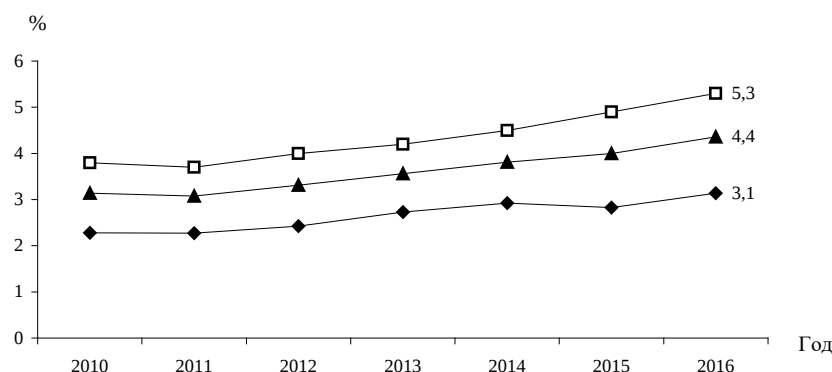


Рис.3 Динамика оборонных расходов по отношению к ВВП, скорректированная на экспорт оборонной продукции и косвенные его эффекты:
 —□— национальная оборона; —▲— с поправкой на экспорт; —◆— на оборону с поправкой на экспорт и косвенные расходы

(Расчеты авторов.)

Наибольший эффект имеет производство ВВТ, которое предполагает задействование большого числа смежных производств и сравнительно мало зависит от импорта. По нашим оценкам, текущий мультипликатор российской оборонки на ВВП достигает величины 0,8-0,9. Иными словами, на каждый рубль увеличения производства в сфере ОПК в экономике формируется примерно 70-90 коп. дополнительных доходов (налогов, зарплат, прибыли). Например, в условиях 2016 г. гособоронзаказ составлял примерно 2 трлн. руб.; это значит, что за счет мультипликативных эффектов его реализации ВВП дополнительно увеличился не менее чем на 1,4 трлн. руб., что составляет 1,6% ВВП. Таким образом, оценка прямой нагрузки оборонного бюджета на экономику может быть дополнительно снижена.

Следует также иметь в виду, что модернизация предприятий в рамках увеличения выделяемых средств по Гособоронзаказу позволяет расширить экспортный потенциал российской оборонки, а также возможности производства гражданской продукции, профинансировать ряд НИОКР, что будет способствовать формированию доходов будущих периодов и расширению потенциального выпуска. При этом вряд ли стоит ожидать существенного расширения экспорта вооружений в среднесрочной перспективе. Однако научный потенциал ОПК, безусловно, должен быть активно задействован в процессе модернизации отечественной экономики.

Оценка макроэкономической эффективности альтернативных вложений бюджетных средств: оборонные расходы versus финансирование образования, здравоохранения и строительство инфраструктуры. С точки зрения долгосрочного экономического роста вопрос об эффективности инвестиций в человеческий капитал не стоит: такие вложения повышают качественную составляющую эконо-

мического роста. Однако с позиций кратко- и среднесрочной перспективы ответ на указанный вопрос не является столь однозначным.

Прежде всего, чтобы эффективно потратить средства, необходима соответствующая емкость рынка. Иначе говоря, требуется определить направления использования средств. Наименее эффективно использование высвободившихся от оборонки средств на прямую социальную поддержку. В этом случае произойдет размен производства (с низкой долей импорта в промежуточном потреблении) на потребление домашних хозяйств. В результате будет получен существенно меньший мультипликативный эффект. Инвестиции в развитие таких секторов, как здравоохранение и образование, по нашим оценкам, также обладают меньшим мультипликативным эффектом, прежде всего, за счет высокой доли закупок импортного оборудования. В целом сопоставимый уровень удельных мультипликаторов представлен в таблице.

Таблица

Мультипликаторы основных направлений бюджетных расходов*

Основные направления расходов	Увеличение ВВП (руб.) на 1 руб. затрат
Социальные выплаты	0,65
Здравоохранение	0,73
Инвестиции	0,79
Образование	0,80
Сельское хозяйство	0,84
Национальная оборона	0,89

* Расчеты авторов.

Если предположить, что в условиях 2017 г. треть средств, направляемых на закупку ВВТ, была бы перенаправлена на социальные нужды, то прямой вычет из ВВП составил бы примерно 150 млрд. руб.

Прогнозные оценки развития российского ОПК. В рамках инерционного сценария развития экономики России (среднегодовые темпы роста не выше 1,5-2%) при сохранении военных расходов в США на уровне 3% ВВП и в Китае – на уровне 2% ВВП даже увеличение затрат на оборону нашей страны до 4% ВВП (с учетом поправки на курсовые соотношения) не поможет предотвратить ее растущего отставания от этих стран (рис. 4). Это в свою очередь будет означать относительное снижение оборонного и геополитического потенциала России, негативно отразится на конкурентоспособности российских вооружений и военной техники на внешних рынках. Естественной реакцией на такое развитие событий станет рост оборонных расходов за счет снижения других направлений затрат.

Млрд. долл. США

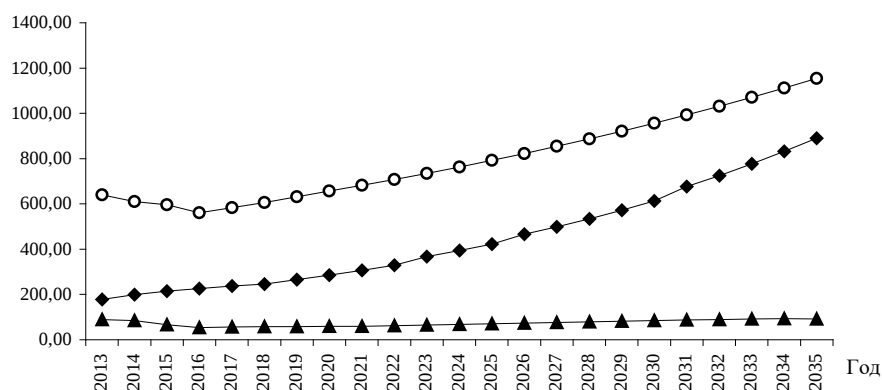


Рис. 4. Динамика оборонных расходов – инерционный сценарий:

—◇— США; —▲— Россия; —◆— Китай

(Расчеты авторов.)

Таким образом, при низких темпах экономического роста задача размена оборонных расходов на вложение в человеческий капитал не имеет рационального решения. Для нормального финансирования развития экономики и поддержания обороноспособности российской экономике необходимы темпы роста не менее 3,5-4,5%. Только в этом случае, за счет дополнительного роста доходов, возможно обеспечить рациональную бюджетную политику.

Кроме того, следует учитывать, что снижение затрат на закупку ВВТ ведет к сокращению краткосрочного потенциала роста экономики и снижению загрузки ряда модернизированных производств. Как показывают наши расчеты, в среднесрочной перспективе статическое (не учитывающее изменение баланса доходов и расходов в динамике) перераспределение оборонных расходов на социальную сферу может формировать дополнительные негативные последствия для увеличения ВВП, одновременно повышая долгосрочный потенциал роста. Проблема, однако, состоит в том, что сохранение в кратко- и среднесрочной перспективе низких темпов роста ВВП (на уровне 1,5-2% в год) с высокой вероятностью не даст возможности реализовать этот потенциал.

Анализ хода выполнения Плана деятельности Минобороны РФ по оснащению ВС РФ современными и модернизированными образцами, основанный на докладах главы военного ведомства на ежеквартальных Единых днях приемки военной продукции [29, 30], показал прямую зависимость коэффициентов оснащенности (в %) по видам ВС РФ и величиной закупок ВВТ в рамках гособоронзаказа в натуральном и денежном выражении.

Предварительный анализ объемов ассигнований, выделенных на государственную программу вооружений на 2018–2027 гг. (ГПВ-2027) [31], показывает, что реализация этой программы будет увеличивать оснащенность ВС РФ новыми (современными) и модернизированными образцами⁶ на 2-3% в год. Однако этого *недостаточно*, чтобы поддерживать сопоставимый уровень с темпами перевооружения ВС США и КНР в рамках начавшегося нового витка гонки вооружений.

⁶ Отдельной проблемой является корректность определения коэффициентов оснащенности, так как существующие методики Минобороны РФ учитывают в качестве современных образцов ВВТ наряду с новыми поставками также прошедшие капитальный ремонт и модернизацию образцы военной техники предыдущего поколения.

Ключевая прогнозная гипотеза предполагает построение *альтернативной динамики гособоронзаказа*, которая бы обеспечила темп роста оснащенности вооруженных сил РФ новыми (современными) и модернизированными образцами на уровне 5%. Результаты прогнозного моделирования приведены на рис. 5.

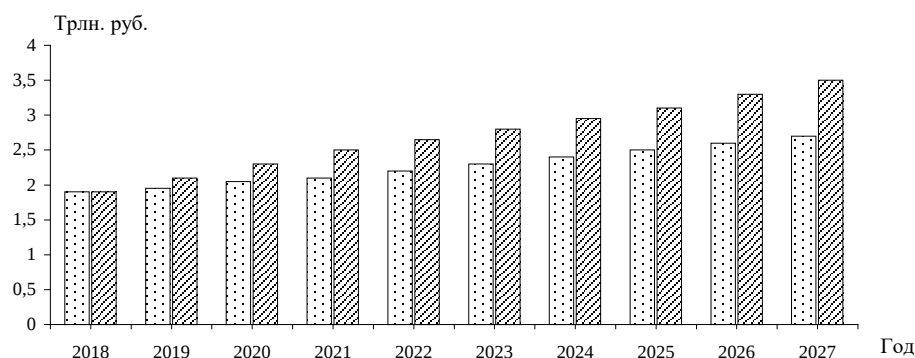


Рис. 5. Прогнозные оценки гособоронзаказа в 2018-2027 гг. по сценарию выполнения ГППВ-2027 (□) и альтернативного ГОЗ (▨), в трлн. руб., текущие цены

(Расчеты авторов.)

Из анализа представленных на нем данных следует, что суммарная величина альтернативного гособоронзаказа примерно на 4-4,5 трлн. руб. превысит согласованные на настоящий момент параметры ГППВ-2027.

Полученные прогнозные результаты показывают, что после 2020 г. потребуются корректировка объемов, необходимых для увеличения гособоронзаказа примерно на 15-20%. На первый взгляд, это должно увеличить нагрузку на российскую экономику, что, действительно, справедливо в условиях реализации инерционного сценария развития. В то же время, в условиях более динамичного роста ВВП, существует возможность сохранения приемлемого для целей обеспечения роста обороноспособности уровня расходов на ГОЗ без общего роста доли затрат на эти цели к ВВП.

На рис. 6 представлены два сценария, в одном из которых при среднегодовых темпах роста ВВП 1,8% в период до 2027 г. реализуется текущая модель финансирования ГОЗ; в другом сценарии – альтернативный вариант финансирования ГОЗ при среднегодовых темпах роста ВВП 3,5%.

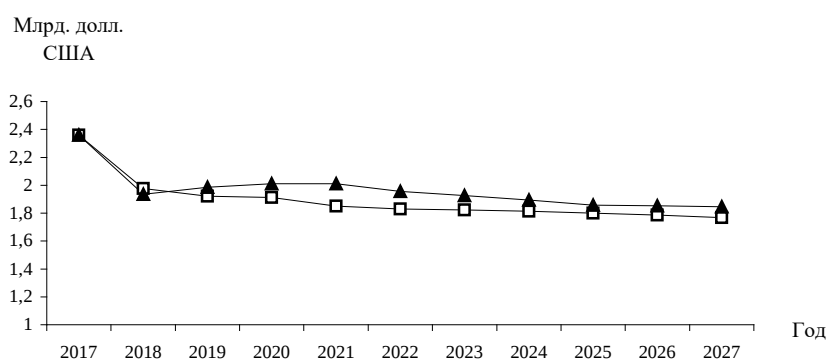


Рис. 6. Отношение расходов на ГОЗ к ВВП (%) при двух сценариях экономического роста:
 –□– доля ГОЗ к ВВП (ГППВ-2027, темпы роста ВВП=1,8%);
 –▲– доля ГОЗ к ВВП (альтернативный ГОЗ, темпы роста ВВП=3,5%)

(Расчеты авторов.)

По отношению объема затрат на ГОЗ к объему ВВП эти два сценария оказываются очень близки, что означает: при выходе российской экономики на темпы роста выше мировых, нет необходимости снижать расходы на обновление армии. Более того, такая модель бюджетных расходов может стать «инициатором» экономического роста, особенно при наличии действенных программ по расширению гражданского сегмента оборонных производств.

* * *

Завершая изложение результатов исследования, сформулируем следующие выводы.

1. Оборонно-промышленный комплекс в последние годы являлся одним из ведущих секторов российской экономики, обеспечивавшим рост производства и экспорта на основе модернизации мощностей и вложений в исследования и разработки, а также обладающим высоким мультипликативным эффектом.

2. Длительный период низких темпов экономического роста провоцирует нерациональные действия в области бюджетной политики, связанные с перераспределением расходов в условиях сжатия или стагнации доходной базы. Сокращение расходов на гособоронзаказ и перераспределение их в пользу других статей не решает проблему бюджетной сбалансированности, а лишь усугубляет нарастание бюджетных дисбалансов в будущем. Кроме того, подобное перераспределение не способствует ускорению экономического роста в кратко- и среднесрочной перспективе, не говоря уже о риске ослабления национальной безопасности.

3. Объем военных расходов в 2018-2020 гг. в реальных ценах будет ниже, чем уровень пика 2015 г., но больше, чем расходы 2014 г., что позволит сохранить положительные темпы перевооружения ВС РФ, хотя и *меньшие, чем в 2015-2017 гг.*

4. Политика сжатия военных расходов провоцирует Минобороны РФ (как основного распорядителя бюджетных средств гособоронзаказа, который в объеме загрузки производственных мощностей предприятий ОПК на начало 2017 г. составлял примерно 55%) на *занижение стоимости образцов ВВТ*, поставляемых по ГОЗ, что является одним из самых сложных вопросов во взаимоотношениях государственных заказчиков и оборонных предприятий.

5. Опережающее сокращение затрат на НИОКР в рамках оборонных расходов снижает потенциал влияния сектора ОПК на развитие национальной экономики и ухудшает его конкурентоспособность.

6. Для обеспечения необходимых темпов обновления вооружений в ближайшие 10 лет потребуется увеличить запланированный уровень затрат в рамках гособоронзаказа на 20-25%. Однако при решении задачи по повышению темпов роста российской экономики до среднемировых, указанное увеличение затрат не приведет к росту оборонной нагрузки на экономику.

7. Как показывает российский исторический опыт, избыточное снижение расходов на закупку вооружений может не только негативно влиять на состояние ОПК и обеспеченность армии новейшими видами вооружений, но и формировать значительные негативные эффекты по всей цепочке кооперационных связей, снижая общий потенциал экономического роста.

Литература

1. Кудрин А., Соколов И. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // *Вопросы экономики*. 2017. № 9. С. 5-27.
2. Бенди́ков М.А., Фролов И.Э. *Высокотехнологичный сектор промышленности России: состояние, тенденции, механизмы инновационного развития*. М.: Наука, 2007. 583 с.
3. Acosta-Ormaechea S., Morozumi A. (2013). Can a Government Enhance Long-run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure? IMF Working Paper, No. WP/13/162.
4. Afonso A., Jalles T. (2013). Fiscal Composition and Long-term Growth. ECB Working Paper Series, No. 1518. Frankfurt am Main: European Central Bank.
5. Barbiero O., Cournéde B. (2013). New Econometric Estimates of Long-term Growth Effects of Different Areas of Public Spending. OECD Economics Department Working Papers, No. 1100.
6. Fournier J., Johansson A. (2016). The Effect of the Size and the Mix of Public Spending on Growth and Inequality. OECD Economics Department Working Papers, No. 1344. Paris: OECD Publishing.
7. Gemmell, N., R. Kneller and I. Sanz (2014), "Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-run GDP Levels?", Working Paper, No. 10/2014, Victoria University.
8. Baum, N., Lin, S. (1993), "The Differential Effects on Economic Growth of Government Expenditures on Education, Welfare, and Defence", *Journal of Economic Development*, 18, 175-185.
9. Landau, D. (1986). Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980. *Economic Development and Cultural Change*, No 35, 34-75.
10. Hanushek, E., Woessmann, L. (2012), "Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation", *Journal of Economic Growth*, Vol. 17.
11. Barro R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, pp. 103-125.
12. Оборонные гарантии России // *Красная звезда*. 2013. 29 июня. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.redstar.ru/index.php/newspaper/item/9939-oboronnye-garant>
13. Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России: монография / Под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант. 2017. 196 с.
14. Dmitry Rogozin от 28 декабря 2017 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.facebook.com/dmitry.rogozin/posts/163092253597774>
15. Доклад Группы правительственных экспертов по обзору функционирования и дальнейшему развитию механизма стандартизированной отчетности ООН о военных расходах. А/66/89. ООН. 14 июня 2011 г.
16. Фролов И.Э., Бенди́ков М.А., Ганичев Н.А., Кошовец О.Б. Анализ финансовых возможностей государства для развития наукоемкого, высокотехнологичного комплекса экономики на период до 2020 года // В монографии: «Прогнозирование перспектив технологической модернизации экономики России». М.: МАКС-Пресс, 2010. С. 352-383.
17. Цымбал В.И. Необходима корректировка планов военного строительства // *Экономическое развитие России*. 2013. № 8. С. 49–52.
18. Рассадин В.Н. Оборонно-промышленный комплекс в макроэкономическом аспекте. М.: МАКС-пресс, 2013. 384 с.
19. Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 38) / [В. Мау и др.; под ред. Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), Радыгина А.Д.]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. 520 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://iep.ru/files/text/trends/2016/Book.pdf>
20. Сайт Казначейства России. Оперативный отчет Федерального бюджета РФ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.goskazna.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzheta/1021/>
21. Сайт компании «КонсультантПлюс». Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284360/4f450592df3a5bf35fa3b63aedfe246940c2a560/
22. Третьи в «гонке вооружений»: сколько Россия тратит на оборону // РБК от 24.04.2017. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/24/04/2017/58fe18c19a7947e0ae258b18>
23. Кошовец О.Б., Ганичев Н.А. Экспорт российских вооружений как особый фактор развития высокотехнологичной промышленности России // *Проблемы прогнозирования*, 2015. № 2. С. 121-134.
24. Доклад Общественного совета при Председателе Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ: «Россия как импортер вооружений: вызовы и возможности». М.: 2012 44 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://conjuncture.ru/wp-content/uploads/2012/12/report_arms-importer.pdf
25. Экономическая и технологическая кооперация в разрезе секторов ЕЭП и Украины. ЦИИ ЕАБР, 2013. 96 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://eabr.org/analytics/integration-research/cii-reports/ekonomicheskaya-i-tehnologicheskaya-kooperatsiya-v-razreze-sektorov-eep-i-ukrainy/>
26. Ежегодник ЦАМТО-2017: статистика и анализ мировой торговли оружием. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.armstrade.org/pages/main/magazines/yearly/report/methodics/index.shtml>
27. Широ́в А.А. Многоуровневые исследования и долгосрочная стратегия развития экономики. М.: МАКС-Пресс, 2015. 264 с.
28. Широ́в А.А., Янтовский А.А. Оценка мультипликативных эффектов в экономике. Возможности и ограничения // *ЭКО*. 2011. № 2(440). С.40-59.
29. План деятельности Минобороны России по реализации Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. №№ 597, 601, 603-605. Отчет за 2013 год. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://mil.ru/files/files/result2013/otch2013.pdf>
30. Расширенное заседание Коллегии Минобороны от 22 декабря 2017 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12155960@egNews
31. У триллионов есть два союзника – армия и флот // *КоммерсантЪ*, 18.12.2017. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3500710>
32. Ярёмченко, Ю.В. Экономические беседы // Запись С.А. Белановского. - М.: Центр исследования и статистики науки, 1999. – 344 с.