

ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБОРОННО- ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

В статье анализируются содержание институциональной трансформации отечественного оборонно-промышленного комплекса, рассматриваются основные перспективы дальнейшего реформирования этого комплекса. Формулируются и подробно анализируются в разрезе определяющих институциональных параметров три варианта сценариев развития оборонно-промышленного комплекса: оптимистический, пессимистический и наиболее вероятный, делается вывод о необходимости совершенствования законодательного и нормативно-правового регулирования этого комплекса.

Проблема коренной реструктуризации оборонно-промышленного комплекса (ОПК) в последнее десятилетие остро встала не только перед Россией, но и перед странами НАТО. Падение объема заказов более чем в полтора раза за 10 лет в странах НАТО оказало не такой шоковый эффект на оборонную промышленность, как десятикратное уменьшение объема заказа в России. Однако сжатие рынка вооружений резко обострило внутреннюю конкуренцию между военно-промышленными корпорациями. Промышленные компании вынуждены были реагировать на такие изменения проведением масштабных реструктуризационных мероприятий, повышающих их эффективность, заметно снижающих издержки. Так, при полуторном сокращении заказа на военную технику за те же 10 лет занятость в ОПК уменьшилась почти вдвое. Помимо сокращения занятости, важным элементом реакции ОПК на сокращение рынков стала концентрация разработок и производства. За десятилетний период на треть сократилось число компаний, участвующих непосредственно в производстве вооружений.

Причинами этого являются прежде всего: окончание холодной войны; процесс глобализации во всех сферах жизни, в том числе в экономике; политические изменения в ряде регионов мира, особенно в Европе.

В этих условиях обсуждение содержания реструктуризации ОПК необходимо рассматривать в рамках основных принципов реформ и институциональных преобразований,

которые могут быть сформулированы следующим образом.

1. Оптимизация институциональной структуры ОПК, в частности, изменение соотношения государственной и частной собственности в ОПК, учет мировых тенденций приватизации функций по обеспечению безопасности.

2. Осуществление государственного регулирования деятельности предприятий ОПК, а именно степени и характера поддержки государством производства военной и гражданской продукции в отдельных секторах рынка.

3. Реализация государственной поддержки разработки военных технологий непосредственно по заказам военных ведомств и развития технологий гражданского назначения.

4. Включение ОПК в процессы интернационализации и глобализации: глобализация технологических процессов и крупнейших диверсифицированных корпораций, учет неравномерности затрат на НИОКР, а также возможностей и ограничений компенсаций при закупках вооружений.

В целом направление изменения ОПК и его конверсии происходят в рамках современных целей, сформулированных в военной доктрине государства. Однако полномасштабная реализация указанных принципов институциональной трансформации, как правило, требует изменения законодательной основы функционирования ОПК в обществе.

Институциональное развитие российского ОПК как специфической среды институциональной трансформации. В ряде публикаций автора, основная цель которых состояла в формировании теоретико-методологических основ институциональной трансформации оборонно-промышленного комплекса, был отмечен ряд принципиальных моментов.

Во-первых, было показано, что оборонно-промышленный комплекс является специфической средой институциональной трансформации¹.

Во-вторых, был выявлен генезис и динамика транзакционных издержек и институциональных ловушек, минимизация которых и является одной из главных целей институциональной трансформации ОПК².

В-третьих, была показана роль положительных экстерналий развития ОПК в обеспечении высоких темпов экономического роста российской экономики, что способствует решению главной цели и является сущностью процесса институциональной трансформации³.

¹ *Лесных В.В.* Институциональная трансформация оборонно-промышленного комплекса. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2006. 683 с.

² *Попов Е.В., Лесных В.В.* Институциональные ловушки Полтеровича и транзакционные издержки. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2006. 458 с.

³ *Лесных В.В., Попов Е.В.* Положительные экстерналии развития ОПК. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2005. 189 с.

В результате можно построить древо разделения проблемы институциональной трансформации ОПК как специфической среды (табл. 1).

Построение такого древа позволяет наглядно выделить основные особенности процесса институциональной трансформации. Прежде всего выделяются два уровня этого процесса. Во-первых, это уровень целей, который обозначает и формулирует главную задачу институциональной трансформации ОПК, заключающуюся в минимизации транзакционных издержек. Во-вторых, это уровень задач для решения этой проблемы. Причем решение главной задачи реализуется как на сущностном уровне через обеспечение высоких темпов экономического роста российской экономики за счет положительных экстерналий развития ОПК, так и на конкретном уровне через проводимую государством промышленную политику в части основных направлений реформирования ОПК с соответствующим законодательным и нормативно-правовым обеспечением.

Остановимся более подробно и конкретизируем уровень задач. Для этого рассмотрим задачи промышленной политики по реформированию российского ОПК и далее необходимое для этого законодательное и нормативно-правовое регулирование.

Основные направления реформирования ОПК. Современное состояние, проблемы и задачи реформирования и развития оборонно-промышленного комплекса представляется целесообразным рассматри-

Таблица 1

Древо разделения проблемы институциональной трансформации ОПК как специфической среды

Уровни		Содержание	
Уровень целей	Главная цель институциональной трансформации ОПК как специфической среды	Минимизация транзакционных издержек	
		Уменьшение транзакционных издержек	Преодоление институциональных ловушек
Уровень задач	Институциональная сущность цели	Обеспечение высоких темпов экономического роста российской экономики за счет положительных экстерналий развития ОПК	
	Промышленная политика	Основные направления реформирования ОПК	
	Законодательство	Законодательное и нормативно-правовое обеспечение процесса реформирования ОПК	

вать с точки зрения выполнения им основных целевых функций:

- удовлетворения потребностей Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов в современных вооружениях, военной и специальной технике отечественного производства при поддержании необходимого уровня мобилизационной готовности;
- упрочения позиций РФ на мировом рынке вооружений, военной и специальной техники и услуг в этой сфере;
- обеспечения внутреннего рынка высокотехнологичной продукцией двойного и гражданского назначения;
- повышения социально-экономической стабильности в стране и в первую очередь в регионах с высокой концентрацией предприятий ОПК.

Перечисленные выше основные функции оборонно-промышленного комплекса являются во многом взаимосвязанными и взаимоопределяющими.

Изложенные выше соображения позволяют сформулировать некоторые общие задачи в отношении дальнейшего реформирования российского ОПК.

1. Преодоление преимущественно нерыночного характера функционирования ОПК и формирования цен на вооружения и военную технику. Рост государственного оборонного заказа в условиях доминирования государственной формы собственности не способствует повышению эффективности экономики ОПК. Комплекс не может оставаться более вне рыночного сектора экономики. Попытки не сократить, а, наоборот, расширить применение нерыночных правил в данном секторе абсолютно противоречат как складывающимся мировым тенденциям, так и естественному развитию отечественной экономики. Необходима существенная перестройка функционирования ОПК в направлении повышения уровня индикативности, «рамочности» механизмов государственного управления при одновременном привлечении к его развитию частного бизнеса и квалифицированных менеджеров.

2. Преодоление существенной избыточности масштаба российского ОПК по отношению к потенциальному рынку сбы-

та его продукции. Затраты на военные НИОКР, которые может себе позволить Россия, недостаточны для обеспечения конкурентоспособности отечественных вооружений нового поколения по всему спектру их номенклатуры. Необходимо сосредоточение усилий на выборе приоритетных направлений развития собственно внутри российского ОПК и определение направлений вхождения в международную кооперацию с ОПК зарубежных стран по широкой номенклатуре вооружений и военной техники, элементов, комплектующих.

3. Решение как структурных, так и внутренних, в первую очередь кадровых проблем ОПК путем открытия производящих конечную продукцию предприятий для частного капитала. Следует создавать даже на предприятиях с доминирующей государственной собственностью равные с частными компаниями условия хозяйствования.

4. Поддержка и развитие инновационной направленности реформирования ОПК. Можно отметить важную положительную характеристику ОПК, выделяющую его среди других отраслей промышленности. Возможности развития производства в настоящее время определяются объемами и интенсивностью внедрения инноваций. По данным Госкомстата России за 2001 г. удельный вес инновационно-активных предприятий в оборонных отраслях промышленности составил более 30 %, а в целом по промышленности – менее 10 %. На долю таких предприятий в ОПК приходится более 70 % отгруженной продукции и почти 90 % продукции, произведенной на экспорт⁴. Наиболее активно инновационный процесс идет в авиационной, судостроительной промышленности и в промышленности средств связи.

5. Компенсирование дефицита средств на военные НИОКР должно осуществляться путем диверсификации компаний, занимающихся разработкой вооружений и военной техники, привлечения к процессу передачи технологий из военного сектора в гражданский частных инновационных компаний. Реализация этих принципов требует активного включения российского ОПК в процессы глобализации.

⁴ Итоги экономического развития России в 2002 г. и в первом квартале 2003 г.// Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 11 (204).

6. Совершенствование менеджмента и переход в оценке деятельности предприятий ОПК на экономические показатели, отражающие эффективность их функционирования.

7. *Повышение конкурентоспособности ОПК путем построения вертикально интегрированных корпораций.* Формирование интегрированных структур не должно приводить к монополизации соответствующих рынков. Процесс создания таких корпораций должен происходить с учетом существующей кооперации и желательно «снизу» по мере готовности самих участников объединения, а не под давлением «сверху».

Экономико-правовой механизм поддержки государством ОПК. Совершенствование законодательного и нормативно-правового обеспечения процесса реформирования ОПК относится к числу приоритетных задач государства. Главная цель - осуществление целенаправленного реформирования оборонной промышленности в соответствии с задачами военного строительства, создание условий для обеспечения его устойчивого развития, производства конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной продукции.

В ближайшее время в стране предстоит сформировать единую идеологию развития ОПК и законодательно закрепить механизмы его реформирования.

Имеющиеся законодательные акты недостаточны в настоящее время для проведения эффективной политики России по развитию отечественного ОПК. В частности, неудовлетворительно выполняется программа формирования интегрированных структур. Низкие темпы реформирования ОПК в значительной степени объясняются тем, что до настоящего времени не решена проблема разработки и принятия достаточной правовой базы структурных преобразований.

В связи с этим существует потребность в разработке ряда законодательных и нормативно-правовых актов. По результатам вышеупомянутых опубликованных работ и с учетом высказываемых в литературе мнений отечественных исследователей по проблемам институциональной трансформации ОПК можно выделить ряд направлений по совершенствованию нормативной базы для ОПК.

1. Нуждается в корректировке Закон РФ "О военно-техническом сотрудничестве России с иностранными государствами". Сейчас он носит слишком общий характер и внутренне противоречив.

2. Требуется законодательного обеспечения проблема развития производственной и испытательной базы оборонных предприятий. Необходимо создание реестра объектов уникальной стендовой и испытательной базы, требующей государственной поддержки, разработка и реализация механизма их оптимального использования и финансирования этих объектов.

3. Требуется закрепления на законодательном уровне права на интеллектуальную собственность.

4. Требуется соответствующего закрепления и уточнения на законодательном уровне процесс реструктуризации ОПК.

5. Требуется законодательного обеспечения вопросы повышения конкурентоспособности ОПК.

6. Требуется законодательного освещения вопросы адаптации ОПК к рыночным условиям.

7. Требуется законодательного обеспечения современные процессы конверсии ОПК.

8. Требуется законодательного обеспечения поддержка мобилизационных мощностей ОПК.

9. Требуется законодательной регламентации процесс передачи двойных технологий ОПК.

10. Требуется законодательного обеспечения вопросы финансирования ОПК.

11. Требуется законодательного обеспечения процессы совершенствования управления в ОПК.

12. Требуется законодательного обеспечения процесс формирования государственного оборонного заказа.

13. Требуется законодательного обеспечения процессы сохранения государственной тайны в ОПК. В законодательстве РФ по защите государственной тайны отсутствуют некоторые правовые нормы, определяющие отдельные практически важные моменты деятельности предприятий ОПК при совместном с зарубежными партнерами создании, эксплуатации и модернизации вооружения и военной техники.

14. Требуется законодательное обеспечение процесса приватизации в оборонно-промышленном комплексе. Важнейшей составляющей развития ОПК России сегодня является дальнейшая приватизация нестратегических предприятий (например, обслуживающих) с передачей контрольных пакетов акций отечественным частным стратегическим инвесторам, что обеспечивает управление их деятельностью с учетом интересов государства.

Описанные выше факторы и рекомендации по дальнейшему реформированию отечественного оборонно-промышленного комплекса задают вектор его изменения в обозримом будущем. Однако сам процесс институциональной трансформации и глубина изменений институтов ОПК с учетом коэволюционной связи с развитием экономики в целом образуют целый спектр возможных прогнозов развития ситуации.

В рамках решения поднятой проблематики выделим из всего этого многообразия три основных базовых сценария развития ОПК (табл. 2).

Первые два сценария определяют всю область прогнозов реформирования ОПК. С одной стороны, задается ее верхний предел для случая полной реализации предложенных в работе мероприятий по институциональной трансформации ОПК (оптимистический сценарий). С другой стороны, обозначен наихудший вариант его реформирования с минимальными институциональными изменениями (пессимистический сценарий).

В то же время, скорее всего, на практике реализуется некоторый промежуточный вариант, основанный на достаточно умеренных темпах институционального строительства ОПК в последние годы, принятых нормативных документах и публичных выступлениях руководителей государства и отрасли (наиболее вероятный сценарий).

Рассмотрим более подробно указанные базовые сценарии реформирования ОПК в разрезе основных институциональных параметров, таких как временной горизонт реформ, состояние институциональных ловушек и трансакционных издержек, конкурентоспособности, реструктуризации, коэволюции экономики и ОПК и влияния ОПК на общее состояние экономики.

Временной горизонт реформ. Временные рамки процесса институциональной трансформации ОПК определяются, с одной стороны, текущим состоянием его реформирования, а с другой стороны, политикой государства в сфере безопасности и национальной обороны.

Сегодня преодолены и завершены наиболее болезненные этапы процесса рыночной и институциональной трансформации, сопровождавшиеся ликвидацией избыточных военных мощностей. В то же время финансовые возможности государства за счет очень высоких цен на нефть принципиально улучшились. В этих условиях при наличии соответствующей политической воли реформирование ОПК вполне может быть завершено к середине следующего президентского срока, то есть в 2010 г. (оптимистический сценарий). Однако даже в случае существенного торможения реформ (пессимистический сценарий), в условиях рыночной экономики соответствующее изменение институтов ОПК неизбежно будет продолжаться.

Учитывая политические традиции, скорее всего, реформирование ОПК будет в основном завершено к концу следующего президентского срока, перед выборами на второй срок – к 2013 г.

Состояние институциональных ловушек и трансакционных издержек. Практика развития российской экономики последнего десятилетия демонстрирует последовательное преодоление (полное или частичное) большинства институциональных ловушек переходного периода, таких как бартер, неплатежи и т. п. В то же время ряд ловушек, таких как, например, коррупция, наоборот все более разрастается.

В целом в процессе все более полной адаптации общества к рыночным условиям и соответствующего институционального строительства наблюдается последовательный переход к эффективным нормам, что ведет к преодолению институциональных ловушек (оптимистический сценарий). С учетом выявленной в работе динамической связи институциональных ловушек и трансакционных издержек в результате последовательного проведения реформ при этом сценарии происходит снижение последних к уровню, характерному для стран с хорошо развитой рыночной экономикой – до 3 %.

Основные сценарии развития российского ОПК

Определяющие параметры	Варианты сценариев		
	Оптимистический	Пессимистический	Наиболее вероятный
Временной горизонт	до 2010 г.	до 2020 г.	до 2013 г.
Состояние институциональных ловушек	Переход к эффективным нормам	Доминирование неэффективных норм	Сосуществование эффективных и неэффективных норм
Состояние транзакционных издержек	Снижение до уровня 3%	Консервация на уровне 10%	Плавное снижение от 10% к 5%
Состояние конкурентной среды	Вступление в ВТО в 2007 г.	Приостановление процедуры вступления в ВТО	Вступление в ВТО в 2008 – 2009 гг.
Конкурентоспособность	Оценка руководителей по рыночным показателям эффективности	Оценка руководителей по номенклатуре и срокам выполнения государственного оборонного заказа	Постепенный рост роли рыночных показателей эффективности
Менеджмент	Доминирование рыночных методов управления	Доминирование командно-административных методов управления	Постепенный переход к рыночным методам управления
Акционирование	Быстрый темп	Приостановка процесса	Постепенное акционирование системообразующих предприятий
Приватизация	Медленное вовлечение частного капитала	Собственником остается государство	Приватизация не-стратегических убыточных предприятий
Вертикальная интеграция	Умеренный темп преимущественно «снизу»	Быстрый темп преимущественно «сверху»	По мере готовности предприятий по производственной кооперации
Рост экономики	Быстрый рост ВВП около 10%	Замедление роста ВВП на уровне около 5%	Умеренный рост ВВП около 7%
Влияние положительных экстерналий ОПК	Определяют экономический рост	Не влияют на экономический рост	Конверсия ОПК способствует экономическому росту
Козволюция ОПК и экономики	Значительный синергетический эффект	Отсутствие синергетического эффекта	Усиление взаимосвязи и взаимообусловленности развития
Влияние ОПК на общее состояние экономики	Сильное влияние	Очень слабое влияние	Заметное влияние

В то же время в случае приостановки институционального строительства в экономике еще долго может сохраниться доминирование ряда неэффективных норм и консервация соответствующих институциональных ловушек (пессимистический сценарий). В этом случае величина трансакционных издержек законсервируется на сегодняшнем уровне примерно в 10 %.

Однако более реалистичным представляется вариант сосуществования в российской экономике эффективных и неэффективных норм с постепенным вытеснением последних. В этом случае трансакционные издержки будут плавно снижаться от сегодняшнего уровня в 10 % (свидетельствующего о преодолении в основном переходных процессов) и приближаться асимптотически к уровню высоко развитых стран.

Конкурентоспособность. Улучшение конкурентной среды и повышение конкурентоспособности отечественного производителя является одной из главных целей идущих в экономике реформ. Применительно к реформированию ОПК состояние с конкуренцией необходимо рассматривать с учетом внешних и внутренних условий в каждом сценарии.

Оптимистический сценарий глубоких институциональных преобразований ОПК предполагает существенное изменение внешних условий его функционирования благодаря быстрому вступлению России в ВТО уже в 2007 г. и резкому ужесточению конкурентной среды. Отметим, однако, что это событие не исключает, а наоборот предполагает значительный протекционизм со стороны государства к своему оборонно-промышленному комплексу.

С другой стороны, для повышения конкурентоспособности на уровне предприятий ОПК необходимо изменение внутренних условий в виде перехода к оценке деятельности руководителей этих предприятий преимущественно на основе рыночных показателей экономической эффективности и отказ от командно-административных методов управления в пользу рыночных. Противоположный сценарий предполагает приостановку процедуры вступления России в ВТО на неопределенный срок и сохранение оценки деятельности руководителей в ОПК исключительно с позиции выполнения государственного обо-

ронного заказа без учета экономической эффективности этого процесса, основанного преимущественно на командно-административных методах управления.

Наиболее же вероятный сценарий развития российского ОПК по укреплению его конкурентных позиций основан на плавном продолжении в экономике уже идущих процессов – переговоров о вступлении в ВТО на максимально благоприятных для России условиях и постепенном переходе к показателям экономической эффективности в оценке деятельности руководителей.

Реструктуризация. На современном этапе реформирования ОПК наиболее широко обсуждаемыми в обществе являются процессы его реструктуризации, включающие в себя акционирование, приватизацию и формирование вертикально интегрированных структур.

Максимальный темп реструктуризации возможен при выполнении ряда условий. Во-первых, при быстром акционировании предприятий ОПК - переход от неэффективных ФГУПов к акционерной форме собственности. Во-вторых, при постепенном вовлечении частного капитала в деятельность ОПК. В-третьих, при осторожном формировании вертикально-интегрированных структур на базе существующей производственной кооперации преимущественно «снизу».

Наименее результативен процесс реструктуризации в случае приостановки акционирования в условиях подавляющего доминирования государственной формы собственности в ОПК и проведения форсированной вертикальной интеграции насильственным бюрократическим способом «сверху». В существующих же условиях наиболее вероятен сценарий с умеренными темпами акционирования ограниченного числа предприятий, параллельной приватизацией нестратегических убыточных среди них и построения вертикально-интегрированных структур по мере готовности предприятий и их инициативе.

Козволюция экономики и ОПК. Среди факторов, определяющих глубину реформирования отечественного оборонно-промышленного комплекса, ведущая роль принадлежит развитию процесса козволюции экономики и ОПК, выявленного в настоящей работе.

В наиболее благоприятном варианте среди внешних условий реформирования ОПК развитие российской экономики обеспечит быстрый рост ВВП со скоростью около 10 % за год. При этом (среди внутренних условий) максимально будет использован имеющийся в оборонно-промышленном комплексе научно-технический и производственный потенциал, который через положительные экстерналии будет существенно способствовать этому росту. В результате появится значительный синергетический эффект от коэволюционного развития экономики и ОПК.

В наименее благоприятном сценарии замедление темпов роста ВВП на уровне около 5 % будет протекать в условиях слабого воздействия на экономику существующего в ОПК заделе при минимальном влиянии его экстерналий, что не позволит проявиться сколько-нибудь значимому синергетическому эффекту. На практике, скорее всего учитывая преимущественно сырьевую ориентацию российской экономики, темпы роста ВВП будут около 7 %. Проведение же конверсии (преимущественно через использование двойных технологий) окажет умеренно позитивное влияние на этот рост в условиях постепенного усиления взаимосвязи и взаимозависимости экономики и ОПК.

Влияние ОПК на общее состояние экономики. И, наконец, финальным итогом каждого из приведенных сценариев развития российского оборонно-промышленного комплекса является его воздействие на общее состояние отечественной экономики.

По оптимистическому сценарию ОПК будет оказывать очень сильное влияние на общее состояние экономики, предопределять тенденции и динамику ее развития. В противоположном – в пессимистическом сценарии ОПК практически не окажет никакого воздействия на российскую экономику. На практике в случае наиболее вероятного сценария ОПК окажет ощутимое воздействие на общее состояние экономики, степень влияния которого будет возрастать по мере развития коэволюционного процесса их совместного развития.

В заключение отметим, что выявленные устойчивые, повторяющиеся связи в социально-экономических явлениях в процессе институциональной трансформации российского оборонно-промышленного комплекса позволяют определить тенденции развития в нем экономических отношений, что способствует пониманию и предвидению грядущих хозяйственно-политических событий и выработке взвешенной промышленной политики.