



ПИСЬМА ИЗ ТУПИКА

Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами: основы, проблемы и перспективы. Под ред. Н.И. Калининой. М., ИМЭМО РАН, 2010. 284 стр.

Рецензия — Вадим Козюлин

За последнее десятилетие российское медийное пространство приучило общество верить, что сфера военно-технического сотрудничества России — это серия ожидаемых и неожиданных успехов. Российские экспортеры вооружений гордятся государственной монополией на экспорт оружия и строгой президентской вертикалью управления ВТС (жесткий государственный контроль позволяет эффективно бороться с контрабандой и избегать ненужной конкуренции между российскими предприятиями на внешних рынках). Российская оборонка со всей очевидностью должна сделать низкий поклон *гениям ВТС*, ибо только их стараниями российский ОПК сегодня остается здравствующим наследником советского ВПК. Объемы военного экспорта, равно как и его география, перманентно расширяются, а портфель перспективных заказов уже ставит в трудное положение отечественные оборонные предприятия — для их выполнения порой трудно найти свободные мощности.

Довольно гладко на бумаге выглядит структурная реформа оборонной промышленности: слияниями и поглощениями формируется новый облик будущей российской военной индустрии. Планы руководства страны по перевооружению Вооруженных сил за счет резкого увеличения расходов на закупку военной техники уже обрадовали оборонщиков.

МИРОВОЙ ОБОРОТ ОРУЖИЯ И ВОЕННО-ЭКСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

Коллективная монография «Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами: основы, проблемы и перспективы» под редакцией профессора ИМЭМО Наталии Калининой предлагает читателю по-научному скрупулезный анализ реального положения дел в сфере военно-технического сотрудничества и российском оборонно-промышленном комплексе. При внимательном рассмотрении читателю предстает иная, значительно более сложная и в целом безрадостная картина, которую скорее можно охарактеризовать *упадок*.

Авторы рассматривают торговлю обычными вооружениями с точки зрения международной безопасности. Они отмечают, что в разных ситуациях с позиций сохранения и упрочения международной стабильности экспорт вооружений приводит к прямо противоположным результатам, когда существующая дилемма между производством вооружений и поставками оружия на внутренний и внешние рынки, определяемая интересами национальной безопасности, с одной стороны,



и контролем над вооружениями, с другой стороны, не имеет путей решения. Преобладающая сегодня оценка роли и места мирового оборота оружия в обеспечении международной безопасности, как правило, имеет больше статистически-количественное измерение, чем прогнозно-аналитическое, требующее оценок новых рисков и угроз и принятия адекватных международных мер.

Очевидно, что рынок оружия непрерывно развивается, подстраиваясь под те военно-политические задачи, которые ставят перед собой страны-экспортеры и страны-импортеры продукции военного назначения (ПВН). Именно взаимоотношения участников сделок и определяют состояние мирового рынка вооружений и динамику его изменения. При этом в конкурентной борьбе за ниши на мировом рынке вооружения используется весь арсенал политических, экономических, а также других не всегда законных методов.

Для России торговля оружием (его финальными образцами, технологиями и материалами военного и двойного назначения), стала одной из чувствительных и достаточно закрытых сфер ее деятельности, затрагивающей вопросы национальной безопасности, конкурентоспособности на мировом рынке вооружений, обороноспособности, лидерства по военному потенциалу и влиянию на баланс сил в мире. Уже в течение ряда лет Россия занимает одно из лидирующих мест в мировом объеме оружейного экспорта (держит второе место после США). Однако следует задаться вопросом: что дает России торговля оружием, каковы ее долгосрочные военно-экономические и военно-политические перспективы в этой области, как влияет торговля оружием на поддержание национальной безопасности и международной стабильности.

Для ответа на эти вопросы авторы исследования проследили динамику развития оружейного бизнеса в России, провели многостороннюю оценку его сегодняшнего состояния, включая комплексный анализ концептуальных положений военно-технического сотрудничества России с зарубежными странами, проблемных вопросов, отражающихся на эффективности военно-технического сотрудничества и позициях России на мировых рынках оружия, а также сделали прогнозный анализ на ближайшую перспективу.

Следует отметить, что в ходе работы исследователи изучили и переработали значительный объем текущей и аналитической информации, а также законодательных документов: данные специализированных международных и российских аналитических центров (СИПРИ, ACDA, Центр АСТ, ЦАМТО и др.); данные Регистра ООН по обычным вооружениям и другие документы СБ ООН; данные Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству, ФГУП *Рособоронэкспорт* и ГК *Ростехнологии*; данные специализированных зарубежных и российских изданий, а также данные российских и зарубежных печатных и электронных СМИ, сообщения ведущих российских и мировых информационных агентств, а также пресс-релизы оборонных компаний.

В первой главе этого труда дается анализ национальных основ военно-экспортной политики России, включая такие разделы, как хронология становления российской системы военно-технического сотрудничества (ВТС) и ее современное состояние, а также определены базовые принципы законодательного и нормативного правового регулирования этой сферы деятельности государства. В этой же главе приведены некоторые сопоставительные характеристики и отличительные особенности законодательства России и зарубежных стран, лежащие в основе государственного управления торговлей вооружением и военной техникой.

За постсоветский период российская система ВТС не просто претерпела череду реформ, она была и находится в перманентном состоянии реформирования. При

этом и сегодня ее нельзя признать устоявшейся и достаточно эффективной. Так на протяжении многих лет выносился на обсуждение на самом высоком уровне, но так и не нашел решения вопрос об избавлении России от высокой импортной зависимости от поставщиков из стран СНГ.

С 1999 г. предусматривалось издание ряда нормативных актов правительства, большинство из которых не подготовлены и поныне. Например, не установлены правила бюджетного финансирования экспорта ПВН, осуществляемого во исполнение международных обязательств; не приняты положения о порядке государственного контроля за поступлением и использованием доходов от экспорта ПВН; об установлении размера комиссионного вознаграждения государственных посредников и многие другие.

Современный этап реформирования системы ВТС, сохранивший право поставлять *финальную* ПВН за единственным субъектом ВТС — ОАО *Рособоронэкспорт* — по мнению некоторых экспертов заменяет принцип государственной монополии на деятельность в области ВТС на абсолютную монополию единственного государственного посредника в этой сфере деятельности государства. Введение ограничений на поставку *финальных* образцов вооружений и военной техники (ВиВТ) также нарушает и другой принцип Закона о ВТС, которым декларируется «обеспечение равных условий участия в осуществлении военно-технического сотрудничества для субъектов ВТС».

Поправки к Закону о ВТС исключили палаты Федерального Собрания из процесса законодательного регулирования международных соглашений в области ВТС, фактически отменяя необходимость ратификации этих договоров. Выбранный Россией президентский тип государственного управления ВТС привел к отсутствию действенного контроля за военно-экспортной политикой со стороны государственной власти. Исключительные полномочия президента по созданию нормативной основы в области экспорта военной продукции стали предпосылкой ее неустойчивости и постоянных преобразований, отражающих борьбу различных сил внутри страны за влияние в сфере военно-экспортной политики.

Нынешние реформы сферы ВТС, связанные с созданием интегрированных структур в ОПК, создают проблему утечки чувствительной военно-технической информации через участие иностранного капитала в таких объединениях. По мнению аналитиков, эта проблема на сегодня не имеет правового решения.

Неоднозначную оценку специалистов получила проходящая сегодня коренная ломка и глобальная перестройка управления ВТС, связанная с созданием Государственной корпорации *Ростехнологии*. Очевидно, что создание этой корпорации связано с критическим положением России на мировом рынке высоких технологий и поиском путей выхода из него. Ряд экспертов полагает, что новой структуре в ее нынешнем формате не удастся наладить функционирование всей технологической цепочки производства ПВН, поскольку общий кризис в сфере ВТС и состояние ОПК намного глубже и тяжелее, чем его пытаются представить.

В ближайшее время следует ожидать очередную серию административно-регулирующих решений, направленных на уточнение полномочий федеральных структур в связи с созданием ГК *Ростехнологии*. Авторы исследования считают целесообразным в ходе дальнейших преобразований этой системы учитывать мировой опыт и подходы других стран, которые проиллюстрированы в монографии на примере США, Франции, Германии, Великобритании, Италии и других стран Европы.



МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕЖИМЫ КОНТРОЛЯ НАД ТОРГОВЛЕЙ ОРУЖИЕМ

Во второй главе всесторонне рассматриваются международные режимы контроля за торговлей оружием, которые призваны ограничивать реальные и потенциальные негативные последствия поставок вооружения и военной техники для региональной и международной стабильности. В частности, в этой главе на основе большого фактологического материала сделаны выводы: о низкой эффективности основного международного механизма контроля за оборотом оружия — Регистра ООН по обычным вооружениям (в среднем по экспорту в течение многих лет систематически отчитывается лишь порядка 25–30 государств, а по импорту — до 40; при этом число отчетов по импорту и экспорту не совпадает, а показатель участия государств в Регистре постепенно уменьшается); об отсутствии надежных механизмов контроля за распространением стрелкового оружия и легких вооружений (категория ЛСО даже отсутствует в Регистре ООН по обычным вооружениям); о недостаточной надежности режимов санкций СБ ООН для предотвращения или прекращения военных конфликтов, вызванных дестабилизирующими накоплениями вооружений (в работе приведены примеры систематических нарушений эмбарго ООН). Основную причину неэффективности международных санкций авторы видят в отсутствии признанного на международном уровне определения понятия *дестабилизирующее накопление вооружений* и критериев, которые могли бы использоваться для оценки дестабилизации.

Кроме того, в этой главе представлен анализ хода работы и перспектив принятия нового Международного договора о торговле оружием, включая позицию России по этому вопросу.

Авторы делают вывод о том, что военные конфликты останутся неизбежным явлением в первой половине XXI в., поскольку глубинными источниками военной опасности являются экономическое стимулирование гонки вооружений и заинтересованность в ней военно-промышленных сил, приводящие к увеличению объемов торговли оружием. Распространение оружия без достаточных ограничений на международном и национальном уровнях становится опасной силой в процессе мирового развития.

В третьей главе проведены оценки места России на мировых рынках торговли оружием, показана динамика и тенденции экспорта ВивТ, включая анализ объемных и количественных параметров. При этом авторы подчеркивают, что количественный рост экспорта в деньгах не является прямым отражением роста поставок и возрастанием престижа России. Более того, рейтинг основных производителей оружия в России является невысоким, а перспективы укрепления позиций России на мировых рынках оружия остаются неясными.

Российский рынок военной продукции остается довольно непрозрачным. Продолжающаяся перестройка ОПК затрудняет оценку объемов военного производства. Однако на основе имеющихся зарубежных и отечественных данных (рейтинг американского еженедельника *Defense News*, оценки мирового рейтинга конкурентоспособности, рассчитываемого Всемирным экономическим форумом и результатах конкурса «Лучшие российские экспортеры 2009 г.») авторы делают вывод о низкой конкурентоспособности предприятий ОПК, поставляющих свою продукцию на внешние рынки. При этом авторы признают, что, несмотря на критическую оценку состояния дел в России в области ВТС и низкие рейтинги оборонных предприятий, интерес к российскому оружию в мире еще не пропал, а с учетом взятости руководством страны стратегического курса на модернизацию оборонной промышленности может и возрасти.

Монография содержит анализ глобальных рынков вооружений и перспектив российских оружейников на них, предлагает количественные прогнозы мировых

закупок различных видов вооружений. Авторы отмечают рост поставок вооружений в горячие точки — Афганистан, Грузию, Израиль, Пакистан и Шри-Ланку, и прогнозируют появление новых крупных поставщиков вооружений, которые приблизятся к первой десятке: Финляндия, Южная Корея, Китай, Украина, Польша, Австрия и Австралия.

По мнению исследователей, в будущем будут созданы принципиально новые виды оружия (высокоточное оружие, магнитогидродинамическое взрывное оружие, кинетическое оружие космического базирования) и введены ограничения на их продажу — только союзникам. При этом будет широко применяться совместное производство новых вооружений и пропорциональное вкладу оснащение национальных армий новым оружием. Доминирующее положение на мировом рынке оружия останется за США. Россия потеряет свои лидирующие позиции и со второго-третьего места откатится на шестое-восьмое, и то лишь при условии сохранения спроса на средства ПВО и авиатехнику. Поставки в объеме 8–9 млрд долл. в год сохранятся лишь на ближайшие три-четыре года. Далее для российского военного экспорта наступит *провал*, поскольку большинство продаваемых сегодня вооружений окончательно потеряет конкурентоспособность. Будут нарастать импортные закупки.

В этих условиях для России является крайне важным: провести уточнение стратегических целей ВТС на современном этапе; принять принципиальное решение об опережающем оснащении Вооруженных сил России современными видами вооружений в сопоставлении с экспортными заказами; осуществлять системный анализ последствий уже совершенных и планируемых поставок ВиВТ для национальной безопасности и международной стабильности.

В четвертой главе рассмотрены региональные аспекты экспорта России и представлены данные о текущем состоянии и перспективах дальнейшего развития сотрудничества в области военной торговли с основными покупателями российского оружия, благодаря которым России удается сохранять за собой второе (после США) место по объему экспорта. В частности, проанализированы взаимоотношения и обозначены проблемы с такими странами, как: Индия, Китай, Вьетнам, Малайзия, Индонезия, Алжир, Иран и Венесуэла.

Наибольший интерес в этом перечне представляет анализ ВТС России с ведущими покупателями российского оружия — Китаем, Индией и Вьетнамом.

Диверсификация Индией закупок ВиВТ набирает обороты, Соединенные Штаты (а следом, возможно — Израиль), в ближайшие годы, вероятно, выйдут в лидеры на индийском рынке вооружений, где России становится все труднее сохранять свои позиции.

Китай из крупнейшего заказчика российской оборонной продукции превращается в главного конкурента российских оборонщиков на внешних рынках. Его военная промышленность получает все большее признание на международном уровне. Ее главное преимущество перед российской обороной — низкие цены и льготные условия расчетов. Российские руководители в сфере ВТС уже готовы изучать феномен китайского успеха и извлекать из него уроки.

Вьетнамом через несколько лет может выйти на второе после Индии место по объемам закупок вооружений в России. Сотрудничество с Вьетнамом развивается не только в сфере ВТС: обсуждаются вопросы военного сотрудничества (совместные учения, подготовка военных в российских ВУЗах, строительство во Вьетнаме ремонтного завода ВМФ России). Есть планы восстановления в какой-то форме российской военной базы в Камрани.



В целом авторы заключают, что положение России на этих рынках не столь устойчивое, как это обычно преподносится в СМИ. Исследование показывает имеющиеся существенные трудности во взаимоотношениях с каждым покупателем. На ряде рынков Россия постепенно утрачивает свои лидирующие позиции, что особенно заметно в отношении Китая. Все труднее России удастся сохранение своего приоритета в закупочной политике Индии, близки к исчерпанию сферы расширения сотрудничества с Алжиром и Венесуэлой, полностью заблокировано сотрудничество с Ираном, и лишь в отношении Вьетнама наблюдается некое оживление.

РОССИЯ И СОСЕДИ

В пятой главе представлен анализ состояния и особенностей военно-технического сотрудничества России со странами СНГ, а также показана трансформация военно-экспортной политики некоторых стран СНГ, которая направлена на снижение зависимости оснащения своих вооруженных сил от поставок вооружения и военной техники из России.

Бывшая военная инфраструктура СССР и его оборонные материальные ресурсы долгие годы позволяли государствам СНГ обеспечивать свою безопасность. Но сегодня, когда советское наследие уже почти растрачено, и объем рынка вооружений стран СНГ составляет около 30 млрд долл., Россия, похоже, не имеет серьезных позиций для его освоения. Многие страны (Азербайджан, Казахстан, Узбекистан) пытаются диверсифицировать свои военные закупки, а другие (Украина, Белоруссия) имеют оборонный потенциал, который позволяет им конкурировать с Россией как на постсоветском пространстве, так и в других региональных зонах интересов России. ВТС могло бы стать одним из эффективных инструментов политики, ставящей целью объединение усилий по совместному производству наиболее современных образцов ВиВТ и последующему их экспорту в третьи страны. Такая политика могла бы способствовать и более быстрому формированию коллективных сил безопасности в рамках ОДКБ.

Отдельной главой (глава 6) выделены вопросы, относящиеся к сотрудничеству России и НАТО по широкому кругу проблем, относящихся к контролю над обычными вооружениями. При этом показано, что, несмотря на все имеющиеся противоречия и разногласия политического плана, возможности для сохранения и даже расширения сотрудничества по военно-техническим программам имеются. В главе также даны некоторые рекомендации по развитию ряда перспективных направлений военно-технического сотрудничества с НАТО.

Авторы монографии считают, что для России сейчас важно не упустить появившиеся возможности и перспективы для строительства новой системы безопасности в Европе и для всего комплекса отношений на континенте.

Возможными практическими и достаточно перспективными направлениями сотрудничества России-НАТО в сфере ВТС могли бы стать: создание на территории России совместных конструкторских бюро и предприятий по производству перспективных образцов ВиВТ, что приведет не только к притоку инвестиций и возрастанию занятости в ОПК, но главное — к интеграции российских ВиВТ в европейские рынки и повышению конкурентоспособности российского оружия; создание совместных предприятий по обеспечению послепродажного сервисного и технического обслуживания поставляемых Россией ВиВТ с использованием ряда комплектующих изделий из стран НАТО; совместное участие в тендерах по выбору перспективных образцов ВиВТ для национальных вооруженных сил третьих стран; модернизация ВиВТ российского (советского) производства под

стандарты НАТО; урегулирование лицензионных правоотношений со странами Центральной и Восточной Европы на производство ВиВТ советского периода и возобновление производства модернизированных образцов по российским технологиям; разработка совместных программ в области утилизации ВиВТ российского (советского) и европейского производства, выводимого из состава вооруженных сил этих стран; объединение усилий России и стран НАТО в вопросе выработки согласованных действий по принципам торговли обычными вооружениями и сокращению нелегальной торговли оружием, которая приобретает все более угрожающий характер; установление сотрудничества между НАТО и ОДКБ.

Предлагаемые меры по расширению сотрудничества России со странами НАТО в сфере ВТС, безусловно, носят дискуссионный характер, однако обозначают во многом привлекательный вектор развития не только для отечественного ОПК, но и для внешней политики России в целом.

Наконец, в седьмой главе проанализированы проблемные вопросы ВТС, включающие в себя: кризисное состояние оборонно-промышленного комплекса России; рост импортной зависимости производства вооружений и военной техники, который обусловлен необходимостью закупок комплектующих изделий в странах СНГ и других зарубежных государствах; рост закупок готовых образцов военной техники в некоторых иностранных государствах в интересах Вооруженных сил Российской Федерации и в связи с неспособностью отечественной оборонной промышленности к их производству.

Представленные данные показывают, что в течение многих лет национальные закупки вооружений были существенно ниже, чем производство ВиВТ на экспорт, т.е. российский ОПК фактически работал на иностранные армии. Отсутствие должной координации целей ВТС, государственного оборонного заказа и государственной программы вооружений привели к деформации ОПК под задачи оснащения иностранных армий. Такая ситуация представляет угрозу национальной безопасности и требует переключения работы ОПК на цели обеспечения нужд Вооруженных сил России. Вялотекущие процессы реформирования ОПК делают слабо реалистичным не только увеличение экспортных возможностей, но и выполнение заявленного правительством плана по увеличению в 2020 г. доли современных ВиВТ в российских войсках до 70–80%.

Завершает Главу 7 раздел, в котором рассматриваются авторские оригинальные предложения по оценке эффективности ВТС.

В заключении представлен сформированный по результатам исследований комплекс рекомендаций, направленных на укрепление образа России как ответственной мировой державы в условиях формирования многополярного мира.

В частности, авторы еще раз обращают внимание на то, что Федеральное Собрание выпало из действующей российской системы ВТС. Они считают целесообразным внести поправки в Закон о ВТС для того, чтобы вернуть парламентский контроль над экспортом вооружений, как это заведено в законодательствах всех крупных мировых экспортеров ПВН. Также предлагается разработать Федеральный закон «О государственной программе вооружений», в котором рекомендуется предусмотреть приоритетность исполнения заказов Вооруженных сил РФ для ОПК; внести изменения в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» с целью применения более гибкой системы ценообразования и стимулирования модернизации отечественной промышленности.

Для повышения роли России в международных режимах контроля за оборотом оружия руководству страны рекомендовано представлять в Регистр ООН по обычным вооружениям более детальную информацию о торговых операциях,



Более подробная информация о военной отрасли России доступна на сайте ПИР-Центра в рамках проекта «Реформирование вооруженных сил России» по адресу <http://military-reform.pircenter.org>

а также занять более активную позицию в отношении Международного договора о торговле оружием, обсуждение которого в настоящее время активно ведется в ООН.

Также в докладе предложен целый ряд мер для совершенствования военно-экспортной и военно-технической политики, совершенствования системы ВТС и реформирования ОПК.

Реализация этих рекомендаций в совокупности позволит, по убеждению авторов работы, повысить результативность деятельности государства в области военно-технического сотрудничества.

Несмотря на то, что монография рисует в целом критическую, почти тупиковую картину нынешнего состояния сферы ВТС и указывает на глубокий кризис в отечественном ОПК, исследователи находят в себе внутренние ресурсы для того, чтобы предложить способы исправления сложившейся ситуации.

Авторы исследования признают, что не все их критические оценки и предложения могут быть приняты *априори*, однако полагают, что развитие профессиональной дискуссии по поднятым вопросам представляется одним из возможных путей коррекции и повышения эффективности военно-экспортной политики государства. 