

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
по вопросам бюджетного финансирования государственного
оборонного заказа в части экспортно-импортных поставок
в области военно-технического сотрудничества
Российской Федерации с иностранными государствами,
включая взаимоотношения федерального бюджета и российских
участников военно-технического сотрудничества
с иностранными государствами

Введение

Счетной палатой Российской Федерации в 2002 году проведен комплекс экспертно-аналитических мероприятий по вопросам влияния военно-технического сотрудничества на формирование и исполнение федерального бюджета, эффективности использования бюджетных средств на финансирование государственного оборонного заказа в условиях действующей системы его формирования и исполнения, порядка распоряжения и использования объектов интеллектуальной собственности в ходе военно-технического сотрудничества, права на которые принадлежат Российской Федерации.

В ходе проведения контрольных мероприятий в Комитете Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству (КВТС России), ФГУП “Рособоронэкспорт”, на ряде предприятий-изготовителей и организаций-разработчиков, входящих в оборонно-промышленный комплекс, рассмотрен широкий спектр вопросов военно-технического сотрудничества, претерпевшего значительные преобразования в последние годы.

Период с 1991 по 2000 год прошел под знаком реформирования системы военно-технического сотрудничества (ВТС) с иностранными государствами. С начала 90-х годов в основу регулирования военно-технического сотрудничества были положены подходы, которые в новых социально-экономических условиях развития страны предусматривали минимальное воздействие государства. В результате в 1993-1994 годах объем экспорта сократился, составив порядка 4 % мирового объема продажи оружия по сравнению с 40 % в 80-е годы.

На следующем этапе реформирования государственное управление военно-техническим сотрудничеством было полностью сосредоточено в Правительстве Российской Федерации. В 1993 году была создана Государственная компания “Росвооружение”, затем число государственных посредников увеличено до трех: кроме ФГУП “ГК “Росвооружение”, ими стали ФГУП “Промэкспорт” и ФГУП “Российские технологии”. Функции государственного заказчика были возложены на Минторг России. Сложная организационно-правовая система затрудняла принятие решений по осуществлению военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Увеличение объемов продаж оружия в 1995-1996 годах, вновь обернулось спадом объемов продаж в 1997-1999 годах.

Последний этап реформирования военно-технического сотрудничества связан с изданием Указов Президента Российской Федерации от 4 ноября 2000 года - о создании одного государственного посредника - ФГУП “Рособоронэкспорт”, и от 1 декабря 2000 года - об образовании КВТС России.

Право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения предоставлено, кроме ФГУП “Рособоронэкспорт”, следующим субъектам военно-технического сотрудничества: ФГУП “РСК “МиГ” (г. Москва), ГУП “Конструкторское бюро приборостроения” (г. Тула), ФГУП “НПО “Машиностроение”

(г. Реутов), ФГУП “Конструкторское бюро машиностроения” (г. Коломна). Срок действия права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения ОАО “Промышленная компания “Концерн “Антей” (г. Москва) истек 29 мая 2002 года и продлен установленным порядком не был. Доля указанных субъектов ВТС в общем объеме продаж российского вооружения и военной техники (ВВТ) возросла с 8-10 % в 2000-2001 годах до 17 % в 2002 году. Соответственно, снизилась доля ФГУП “Рособоронэкспорт” с 90-92 % до 83 процентов.

Общий объем экспорта продукции военного назначения в 2000 и 2001 годах составил 3,85 и 3,7 млрд. долларов США, а в 2002 году достиг максимальной величины 4,8 млрд. долларов США. Вместе с тем, доля России составляет порядка 12 % объема мировой продажи вооружений и военной техники.

Результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации свидетельствуют, что, несмотря на определенную стабильность и даже рост объемов продажи вооружений и военной техники в течение 2001-2002 годов и постоянное развитие системы военно-технического сотрудничества, в ней имеются внутренние противоречия и проблемы, требующие решения с учетом интересов как государства, так и субъектов военно-технического сотрудничества, а также предприятий и организаций-разработчиков продукции военного назначения.

1. Нормативная правовая база военно-технического сотрудничества, необходимость ее совершенствования

Россия с начала формирования своей системы военно-технического сотрудничества пошла, как и большинство стран - ведущих экспортеров ВВТ, по пути создания специального законодательства, регулирующего экспорт вооружения и военной техники.

Военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами основывается на оборонно-промышленном комплексе (ОПК), включающем в настоящее время более 1600 предприятий и организаций промышленности. Важной современной особенностью ОПК является его экспортная ориентация, при которой главным источником доходов предприятий служат заказы в сфере ВТС.

Правительством Российской Федерации в июле 2001 года одобрена программа реформирования оборонно-промышленного комплекса на 2002-2006 годы. Учитывая тесную взаимосвязь оборонно-промышленного комплекса и военно-технического сотрудничества, нормативная правовая база, определяющая принципы военно-технического сотрудничества, правовые и организационные основы, с одной стороны, является общей для оборонно-промышленного комплекса и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а, с другой стороны, отношения в сфере ВТС с иностранными государствами регулируются специальным законодательством. Так, основополагающими являются Федеральные законы “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” и “О государственном оборонном заказе”. Они затрагивают как сферу оборонно-промышленного комплекса, так и военно-технического сотрудничества с иностранными государствами.

Вместе с тем, Федеральным законом “О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами”, установившим принципы государственного регулирования, правовые и организационные основы деятельности органов государственной власти в области ВТС, регулируются отношения только в данной сфере.

Важное место в регулировании ВТС с иностранными государствами занимает Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2000 года № 1953 “Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами”.

ми”. Этим указом, кроме образования КВТС России, был утвержден ряд положений, которыми определялся порядок регулирования военно-технического сотрудничества.

По результатам проверок Счетной палатой Российской Федерации следует отметить, что нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование ВТС с иностранными государствами, в ряде случаев нарушаются как федеральными органами исполнительной власти, так и участниками военно-технического сотрудничества. Так, в соответствии со статьей 5 Федерального закона “О государственном оборонном заказе” финансирование государственного оборонного заказа осуществляется за счет федерального бюджета посредством выделения ассигнований государственному заказчику. Фактически стало практикой последних лет включение Правительством Российской Федерации в государственный оборонный заказ военно-технического сотрудничества с иностранными государствами поставок продукции военного назначения с финансированием из внебюджетных источников. Причем, доля внебюджетного финансирования в рамках государственного оборонного заказа ежегодно возрастала и составила в 2002 году более 80 % от общего объема финансирования. При этом не учитываются последствия, вытекающие из внебюджетного финансирования военно-технического сотрудничества, прежде всего интересы государства, объявившего монопольное право на торговлю продукцией военного назначения. Государственный финансовый контроль при осуществлении внебюджетного финансирования осуществляется недостаточно.

В нарушение требований Федеральных законов “О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами” и “О международных договорах Российской Федерации” международные договоры Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества не проходили установленной процедуры ратификации, как необходимого условия для осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. В результате, к недостаткам российского государственного регулирования военно-технического сотрудничества можно отнести отсутствие действенного контроля за военно-экспортной политикой со стороны законодательной власти.

В нарушение требований Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” и Указа Президента Российской Федерации от 1 декабря 2000 года № 1953 функции государственного заказчика (до 2001 года - Минторг России, с 2001 года - КВТС России) в некоторых случаях выполнялись ФГУП “Рособоронэкспорт” неправомерно, без передачи ему этого права установленным порядком. Вместе с тем, государственные заказчики необоснованно передавали основные функции (прежде всего - финансирование поставок), присущие только государственному заказчику, выполняя по существу только функции по учету и регистрации контрактов, цен, подготовке разрешительных документов на поставку продукции военного назначения.

Правительством Российской Федерации и Минфином России фактически игнорируется требование Указа Президента Российской Федерации от 1 декабря 2000 года № 1953 о возложении функций государственного заказчика в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами на КВТС России. Результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации показали, что КВТС России в 2001-2002 годах не выполнял функции государственного заказчика в части финансирования государственного оборонного заказа в области ВТС.

При заключении государственных контрактов не соблюдаются требования Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” и Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд” в части

проведения конкурсов и формирования цены на продукцию, приобретаемую для государственных нужд.

Федеральным законом “О государственном оборонном заказе” (статья 1) установлено, что государственным заказчиком вооружения и военной техники может быть только федеральный орган исполнительной власти, имеющий в своем составе войска и вооруженные формирования. Указанное положение федерального закона обоснованно с точки зрения внутреннего государственного оборонного заказа (для Вооруженных Сил, Внутренних войск, МВД России и др.) и представляется нецелесообразным для государственного оборонного заказа в сфере военно-технического сотрудничества.

В нарушение статьи 3 Федерального закона “О государственном оборонном заказе” не разработана федеральная целевая программа развития военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. Принятие программы позволит более качественно решать приоритетные задачи военно-технического сотрудничества. При этом федеральная целевая программа развития военно-технического сотрудничества должна быть органично связана с программой реформирования оборонно-промышленного комплекса на 2002-2006 годы, а также с программой развития вооружений на период до 2010 года, так как они во многом совпадают по целям и задачам. Следует отметить также, что до настоящего времени законодательно не определены условия формирования и производственной деятельности федеральных государственных унитарных предприятий. Не урегулированы вопросы взаимоотношений между поставщиками вооружения и военной техники и посредниками.

Выявленные в ходе контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации нарушения и недостатки в области нормативного регулирования военно-технического сотрудничества свидетельствуют, с одной стороны, об игнорировании федеральными органами исполнительной власти и участниками ВТС требований нормативных правовых актов, а, с другой стороны, о том, что в указанные нормативные правовые акты необходимо вносить изменения и дополнения, так как система военно-технического сотрудничества находится в непрерывном развитии.

По результатам проверок Счетной палатой Российской Федерации были направлены предложения Правительству Российской Федерации по внесению изменений в Федеральные законы “О государственном оборонном заказе”, “О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами”, о разработке федеральной целевой программы по ВТС Российской Федерации с иностранными государствами.

2. Порядок осуществления военно-технического сотрудничества. Резервы повышения его эффективности

2.1. Объемы, структура и финансирование экспорта Российской Федерации

Военно-техническое сотрудничество Российской Федерации с иностранными государствами, занимая относительно небольшую часть (около 5 %) в объеме российского экспорта, в то же время является основной статьей экспорта современной машино-технической и наукоемкой продукции.

В 1991-2001 годах, в связи с тем, что государственный оборонный заказ для Министерства обороны Российской Федерации упал до минимального уровня, экспорт вооружения и военной техники сыграл важную роль в сохранении российских предприятий-производителей и разработчиков вооружения и военной техники. Доля экспорта ВВТ в объеме производства крупнейших российских экспортеров составляла порядка 90-95 процентов. Вместе с тем, в целом государственный заказ на экспорт ВВТ обеспечивал загруженность производственных мощностей оборонно-промышленного комплекса лишь частично. По данным проверки ФГУП “Рособоронэкспорт”, номенклатура вооружения и военной техники, предлагаемой на экспорт, составляла 7 % от ее общего

количества, включенного в Перечень № 1 (утверждаемая Президентом Российской Федерации номенклатура продукции военного назначения, разрешенная к поставке). Объем и структура экспорта ФГУП «Росвооружение» формировались в основном 10-12 предприятиями изготовителями (без учета соисполнителей).

В структуре поставок вооружения и военной техники в период с 1999 по 2002 год доля авиационной техники составляет в среднем 60 % (максимально - 76 %), военно-морской техники - в среднем 17,5 % (32,6 %), техники сухопутных войск - в среднем 13,5 % (18,7 %), противовоздушной обороны - в среднем 7,6 % (11,9 процента).

Поставки продукции военного назначения в рамках ВТС осуществлялись в рамках государственного оборонного заказа, а также по коммерческим контрактам.

В общем объеме экспорта продукции военного назначения в рамках государственного оборонного заказа поставлено в 2000 году - 63 %, в 2001 году - 55 %, по коммерческим контрактам в 2000 году - 37 %, в 2001 году - 45 процентов. При этом поставки продукции военного назначения в рамках государственного оборонного заказа финансировались из двух источников: из федерального бюджета и из внебюджетных источников (средства иностранных заказчиков). Так, в 2000 году из федерального бюджета было профинансировано 17,9 %, в 2001 году - 10,7 % государственного оборонного заказа. Соответственно, финансирование в 2000 году 82,1 % и в 2001 году 89,3 % экспортных поставок продукции военного назначения, включенных в государственный оборонный заказ, производилось из внебюджетных источников.

Поставки продукции по коммерческим контрактам финансировались только из внебюджетных источников. Следует отметить, что контракты, выполняемые в рамках государственного оборонного заказа, финансируемого из внебюджетных источников, по условиям их исполнения и размерам комиссионного вознаграждения, устанавливаемого государственным посредником ФГУП «Рособоронэкспорт» (в среднем от 5 % и выше) соответствуют коммерческим контрактам. Вместе с тем, при бюджетном финансировании экспортных поставок продукции военного назначения размер комиссионного вознаграждения ограничивается 1,5 процента.

Как следует из приведенных данных, в общем объеме экспорта отмечается снижение, во-первых, объема государственного заказа (с 63 % до 55 %), во-вторых, в рамках государственного заказа снижается доля бюджетного финансирования (с 17,9 % до 10,7 процента). Соответственно, выросли объемы коммерческих контрактов (с 37 % до 45 %) и внебюджетного финансирования экспортного государственного заказа (с 82,1 % до 89,3 процента). Указанная тенденция увеличения доли коммерческих контрактов и объемов внебюджетного финансирования, прежде всего, связана с более выгодными для предприятий-изготовителей и государственного посредника ФГУП «Рособоронэкспорт» условиями государственных контрактов (контрактов), заключаемых при внебюджетном финансировании, в том числе и повышенный размер комиссионного вознаграждения, и отсутствие ограничений по максимальному размеру рентабельности, которые нормативно установлены только для государственного оборонного заказа, финансируемого из федерального бюджета. В результате, в сфере ВТС с иностранными государствами снижается уровень государственного финансового контроля, и интересы государства не учитываются.

2.2. Бюджетное и внебюджетное финансирование военно-технического сотрудничества. Резервы пополнения федерального бюджета

Финансирование из внебюджетных источников экспортного государственного оборонного заказа вошло в практику ВТС и закреплялось постановлениями Правительства Российской Федерации при утверждении государственного оборонного заказа на очередной год, несмотря на нарушение статьи 5 Федерального закона «О государст-

венном оборонном заказе”. При этом Правительством Российской Федерации в ответе на представление Счетной палаты Российской Федерации (по результатам проверок 2000 года) сложившееся положение обосновывалось тем, что поставки продукции военного назначения по государственному оборонному заказу являются частью поставок для федеральных государственных нужд, в рамках которых законодательно допускается внебюджетное финансирование. Вместе с тем, Правительством Российской Федерации не дается ответ на вопрос о нарушении Федерального закона “О государственном оборонном заказе” и, главное, не анализируются последствия установившейся практики финансирования государственного оборонного заказа из внебюджетных источников.

В связи с изложенным представляется важным ответ на вопрос о том, к чему приводит включение в состав государственного оборонного заказа в рамках военно-технического сотрудничества поставок продукции военного назначения с финансирование из внебюджетных источников. Независимо от очевидного нарушения законодательного акта, как показало обсуждение данного вопроса, ответ на него не однозначен. Высказывались три основных точки зрения, которые кратко можно сформулировать так:

- первая: “...бюджетных средств недостаточно, поэтому внебюджетное финансирование в рамках гособоронзаказа должно поощряться и стать нормой”;
- вторая: “...допустить финансирование в рамках гособоронзаказа, как из бюджетных, так и внебюджетных источников, при этом установив единые требования для участников военно-технического сотрудничества с целью соблюдения интересов государства”;
- третья: “...в рамках гособоронзаказа финансирование должно быть только из федерального бюджета, а внебюджетное финансирование должно осуществляться вне рамок гособоронзаказа”.

Следует отметить, что в первом и втором случае потребуется внесение изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе”.

По результатам обсуждения данного вопроса в Счетной палате Российской Федерации выработано предложение, суть которого заключается в том, что в условиях государственной монополии на военно-техническое сотрудничество доходы, получаемые предприятиями и организациями - экспортерами продукции военного назначения, независимо от источников финансирования (бюджетное или внебюджетное) экспортных поставок, целесообразно использовать в интересах разработки новых образцов вооружения и военной техники и развития оборонно-промышленного комплекса. О важности данной постановки вопроса свидетельствуют результаты проверок Счетной палатой Российской Федерации. Так, в настоящее время, субъекты военно-технического сотрудничества и предприятия-изготовители продукции военного назначения, используя определенные гарантии и льготы, предоставляемые в рамках государственного оборонного заказа, применяют рыночные финансово-экономические механизмы получения повышенной прибыли.

Практика военно-технического сотрудничества показала наличие резервов. Так, Минфин России в ходе расчетов с участниками ВТС за поставки продукции военного назначения, осуществляемые в счет погашения государственного долга и финансируемые из федерального бюджета, применял понижающий коэффициент финансирования, что обеспечивало порядка 20 % экономии бюджетных средств. Вместе с тем, эти поставки для предприятий-исполнителей оставались экономически выгодными. Следует отметить, что правовой механизм экономически обоснованного изъятия прибыли от экспорта продукции военного назначения отсутствует. Государственный финансовый контроль доходов (прибыли), полученных от экспорта продукции военного назначения, финансируемого в основном из внебюджетных источников, не осуществляется.

При внесении соответствующих изменений в нормативную правовую базу и реализации монопольного права государства на осуществление военно-технического сотрудничества экономически обоснованные централизованные поступления от экспорта продукции военного назначения могли бы составить суммы, сопоставимые с объемом годового бюджетного финансирования экспортного государственного заказа.

В связи с тем, что нормативная правовая база не учитывает особенности внебюджетного финансирования, прежде всего, осуществляемого в рамках государственного оборонного заказа, в настоящее время государственный контроль за указанными средствами не осуществляется.

2.3. Формирование внутренних и внешнеторговых цен

Одним из механизмов повышения эффективности ВТС является оптимизация ценообразования продукции военного назначения. Прежде всего, на уровне предприятий-изготовителей и разработчиков, где выбор оптимального уровня цен базируется на анализе производственных и внепроизводственных расходов, оценках объемов выпуска.

С вступлением в силу части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отменой “Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли”, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 года № 552, изменены подходы к постатейному калькулированию себестоимости. В связи с этим представляется целесообразным ускорить подготовку методических рекомендаций по применению единого порядка определения затрат при формировании цен на продукцию военного назначения, подлежащую поставке в рамках государственного оборонного заказа в сфере военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, а также государственного оборонного заказа для Минобороны России, Внутренних войск, МВД России и других силовых структур. При этом в роли органа государственного контроля на предприятиях выступают военные представительства Минобороны России, которые на условиях заключенных этим министерством с государственным заказчиком договоров, обеспечивают контроль цен на продукцию военного назначения, поставляемую на экспорт в рамках ВТС. Вместе с тем, учитывая отсутствие четких нормативных критериев, предприятия-изготовители продукции военного назначения переходят от цен, базирующихся на анализе расходов, к ценам, диктуемым их монопольным правом или рыночными условиями, что не позволяет военным представителям Минобороны России выполнять функцию контроля обоснованности внутренних цен при поставках продукции в рамках военно-технического сотрудничества с иностранными государствами.

На внешнеторговые цены, в отличие от внутренних цен, влияет ряд объективно действующих факторов, в том числе политические и военные интересы стран-экспортеров и импортеров, разная финансово-бюджетная политика, наличие разных валют, регион поставки, в конечном итоге, спрос и предложение на мировом рынке, конкурентоспособность (соотношение “стоимость-эффективность”).

По оценкам специалистов, разница в цене, устанавливаемой для внешнего рынка и для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, для различных видов вооружения колеблется в достаточно широком диапазоне - от 150 % и более.

В ходе проверок Счетной палатой Российской Федерации также установлено на примере выборочно взятой номенклатуры военной техники, поставляемой на экспорт, что разница между внутренней ценой, представляемой предприятиями-изготовителями на согласование КВТС России, и внешнеторговой ценой на эту же продукцию составляет от 130 % до 480 процентов.

Превышение внешнеторговых цен над внутренними ценами продукции военного назначения, поставляемой на экспорт, является основой для экономически обоснованного перераспределения части прибыли в интересах государства и, в частности, в интересах разработки новых образцов вооружения и военной техники, развития оборонно-промышленного комплекса.

В условиях установленной монополии государства на осуществление ВТС с иностранными государствами представляется неоправданным отсутствие должного влияния государства, как главного участника процесса военно-технического сотрудничества, на результаты деятельности в этой области.

2.4. Проблемы порядка распоряжения и использования результатов интеллектуальной деятельности

По результатам проверки порядка распоряжения и использования результатов интеллектуальной деятельности установлено наличие серьезных проблем в данной области, оказывающих негативное влияние на решение задач государственной политики Российской Федерации по военному строительству и экономическому развитию страны. До настоящего времени в законодательстве, затрагивающем вопросы исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальная собственность), имеются нормы, противоречащие Конституции Российской Федерации и не учитывающие существующие исторические и экономические реалии. Патентный закон Российской Федерации, принятый 23 сентября 1992 года, не предусматривает за государством права на получение патента Российской Федерации. Право перевода авторских свидетельств СССР в патенты было предоставлено только авторам и их работодателям. Более того, постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 года № 648 было установлено, что любые юридические и физические лица имеют право использовать изобретения и промышленные образцы, охраняемые авторскими свидетельствами СССР, без специального разрешения государства. При этом не учитывался тот факт, что государство к тому моменту было не только единственным правообладателем, но и одновременно практически единственным потребителем результатов научно-технической деятельности.

По сути, государство указанными действиями отказалось от использования существующего научно-технического потенциала и не приняло даже элементарных мер по созданию рынка интеллектуальной собственности, которые в аналогичных условиях приняли, например, бывшие социалистические страны Восточной Европы. В этих условиях научно-технический потенциал СССР, а в дальнейшем Российской Федерации, стал "легкой добычей" заинтересованных организаций иностранных государств. Например, значительная часть производимой в восточноевропейских и других странах по просроченным советским лицензиям продукции военного назначения была экспортирована в третьи страны (всего на сумму около 7,7 млрд. долларов США) без какого-либо согласования с российской стороной и без учета российских военно-политических интересов.

В связи с планируемым в ближайшее время вступлением России во Всемирную торговую организацию юридическая защита прав государства на результаты интеллектуальной деятельности приобретает исключительно важное значение. Непринятие мер в данной области может обернуться для нас многомиллиардными убытками, а также установлением иностранного контроля над ведущими предприятиями оборонных отраслей промышленности.

2.5. Товарные поставки с расчетами клиринговой валютой

В ходе проверок Счетной палатой Российской Федерации поставок продукции военного назначения в рамках межправительственных соглашений с Китайской Народной Республикой была установлена неэффективная организация товарных поставок с расчетами клиринговой валютой. Контроль за почти миллиардным долларовым оборотом в ходе этих расчетов фактически не осуществлялся, так как товары не завозились в Российскую Федерацию, а перепродавались в третьи страны. При этом, например, издержки и потери российских предприятий-изготовителей продукции военного назначения составляли от 10 до 50 % стоимости контрактов. Указанные издержки и потери фактически являлись доходами агентов и посредников, оказывающих услуги российским предприятиям в сфере клиринговых расчетов. Отсутствию контроля в указанной сфере способствовала выдача разрешений Банка России, допускающих не представление таможенных деклараций, подтверждающих факт вывоза товаров из Китайской Народной Республики в третьи страны.

2.6. Сроки рассмотрения обращений иностранных заказчиков

Практика военно-технического сотрудничества показывает, что в условиях жесткой конкуренции на мировом рынке оружия необходимо совершенствовать механизм принятия решений о поставке продукции военного назначения.

Данные проверок свидетельствуют о том, что определенный Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2000 года № 1953, 20-дневный срок рассмотрения официальных обращений иностранных заказчиков о поставках продукции военного назначения, подготовки и согласования проектов решений, не учитывает особенностей их дорегистрационной и последующей проработки, уровня принятия решения.

Основными причинами несоблюдения установленных сроков подготовки и согласования проектов решений на поставку продукции военного назначения являются необходимость согласования проектов решений на поставку продукции военного назначения с федеральными ведомствами (от пяти до десяти); получение от иностранного заказчика документа, содержащего обязательства уполномоченного органа иностранного государства использовать экспортируемую из Российской Федерации продукцию военного назначения только в заявленных целях и не допускать ее реэкспорта или передачи третьим странам без согласия Российской Федерации; длительные сроки назначения российскими оборонными агентствами ответственных исполнителей контрактов, а также отсутствие механизма назначения исполнителей из числа не подведомственных агентствам организаций и другие.

Предложения по повышению эффективности ВТС, связанные, прежде всего, с административными факторами, имеются у всех участников военно-технического сотрудничества, в том числе у ФГУП «Рособоронэкспорт». Например, представляется целесообразным дифференцировать уровень принятия решений в зависимости от цены контракта. Поставки при цене контракта менее 5 млн. долларов США (до 90 % всех контрактов) могли бы осуществляться на основании лицензирования ввоза/вывоза продукции военного назначения, осуществляемого КВТС России, без принятия решений Правительством Российской Федерации. Возможен вариант перехода от разрешительного принципа формирования списка продукции военного назначения к запретительному. В соответствии с таким подходом Президент Российской Федерации утверждает список продукции военного назначения, которую запрещено передавать иностранным заказчикам.

Ключевая роль в устранении всех вышеизложенных недостатков, связанных с административными факторами, принадлежит Правительству Российской Федерации и КВТС России.

2.7. Оптимизация интересов государства и участников

военно-технического сотрудничества

Несмотря на общепринятую точку зрения о доходах, поступающих в федеральный бюджет от военно-технического сотрудничества - сферы, являющейся государственной монополией, данные о доходах государства, получаемых через систему налогообложения, не обобщаются и не сопоставляются с расходами федерального бюджета. Подтверждением этому является наличие расходной статьи бюджетной классификации и отсутствие доходов, поступающих, например, на статью "Поступления средств от централизованного экспорта". Очевидным результатом военно-технического сотрудничества является лишь частичная загрузка предприятий оборонно-промышленного комплекса.

Следует отметить, во-первых, что обезличивание доходной части от военно-технического сотрудничества, поступающей в бюджет в виде налогов, не способствует поддержанию и развитию оборонного комплекса в целом, созданию современных образцов вооружения и военной техники. Во-вторых, доходы от экспортных поставок с учетом конъюнктуры мирового рынка оружия и мировых цен на вооружение и военную технику распределяются крайне неравномерно среди предприятий оборонно-промышленного комплекса. Основными получателями доходов являются предприятия, поставляющие авиационную технику, продукцию для ВМФ, средства ПВО.

При наличии более 1600 предприятий оборонно-промышленного комплекса основной объем экспорта определялся продажей продукции 10-20 субъектов ВТС и головных предприятий-изготовителей продукции военного назначения. Всего, по данным специалистов в области военно-технического сотрудничества, в экспорте продукции военного назначения участвовало в качестве головных исполнителей порядка 100 предприятий-изготовителей продукции военного назначения, а в качестве соисполнителей, справочно, порядка 800-1000 предприятий.

Прибыль от военно-технического сотрудничества, в том числе полученная за счет разницы между внешнеторговыми и внутренними ценами, то есть не связанная с затратным механизмом предприятия-изготовителя, фактически распределялась между субъектами военно-технического сотрудничества и небольшой частью общего количества предприятий оборонно-промышленного комплекса, головных предприятий-изготовителей. Соответствующую часть прибыли в виде комиссионного вознаграждения получал государственный посредник ФГУП "Рособоронэкспорт". При этом Счетной палатой Российской Федерации неоднократно отмечалось, что Правительством Российской Федерации не установлен экономически обоснованный размер (или диапазон) комиссионного вознаграждения государственного посредника, устанавливающего его самостоятельно при поставках продукции военного назначения, финансируемых из внебюджетных источников, в том числе включенных в государственный заказ. Размер комиссионного вознаграждения ФГУП "Рособоронэкспорт" в среднем составляющий 5 % от стоимости контрактов, в ряде случаев значительно превышает этот показатель и не учитывает ряд факторов, влияющих на его размер, в частности стоимостные объемы контрактов. В практике делового оборота с увеличением стоимости контрактов размер комиссионного вознаграждения снижается. Данное положение в отдельных случаях вызывает обоснованные нарекания в адрес государственного посредника ФГУП "Рособоронэкспорт" со стороны предприятий-изготовителей продукции военного назначения - участников военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Следовательно, при общем не простом, а для ряда предприятий оборонно-промышленного комплекса бедственном положении, результаты ВТС не способствуют подъему и развитию оборонно-промышленного комплекса в целом.

В 2000 году впервые были предусмотрены отчисления в федеральный бюджет денежных средств, поступающих от деятельности, связанной с распоряжением принад-

лежащими Российской Федерации правами на результаты интеллектуальной деятельности. Однако из установленных бюджетным заданием доходов в размере более 9 млрд. рублей фактически в федеральный бюджет поступило лишь 20,8 млн. рублей (около 0,2 % от бюджетного задания).

В 2001 году предусматривались отчисления в федеральный бюджет денежных средств в размере не менее 3,5 % от стоимости контрактов по производству вооружения и военной техники, что должно было составить порядка 4 млрд. рублей. Однако доходы составили лишь 209,0 млн. рублей (около 5 % от расчетного объема поступлений в федеральный бюджет). Других поступлений от военно-технического сотрудничества на статью “Поступление средств от централизованного экспорта” (2080300) не было.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2000 года № 104 “Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ” на федеральные государственные унитарные предприятия и акционерные общества с государственным участием была возложена обязанность по перечислению части прибыли, получаемой по результатам их финансово-хозяйственной деятельности, в доход федерального бюджета. Минимущество России совместно с федеральными органами исполнительной власти, на которые возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях, не обеспечили выполнение указанного постановления. Вместо планируемых к перечислению в федеральный бюджет от 10 до 50 % от чистой прибыли, фактически участниками военно-технического сотрудничества перечислялось лишь от 1 до 4 процентов.

Так, ФГУП “Рособоронэкспорт” по итогам финансово-хозяйственной деятельности за 2001 год на основании распоряжения Минимущества России из прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, перечислил в федеральный бюджет лишь 50,0 млн. рублей, что составило порядка 4 % от общего объема полученной им в 2001 году чистой прибыли в сумме 1248,0 млн. рублей. ФГУП “Адмиралтейские верфи” в соответствии с приказом Российского агентства по судостроению от 29 декабря 2000 года № 113 был утвержден норматив отчислений из чистой прибыли в федеральный бюджет на 2001 год в размере 1 % от суммы чистой прибыли. Однако на момент проверки Счетной палатой Российской Федерации платежи из прибыли в федеральный бюджет не производились. Лишь после завершения проверки Российское агентство по судостроению уведомило Счетную палату Российской Федерации о перечислении ФГУП “Адмиралтейские верфи” в федеральный бюджет 17,6 млн. рублей в соответствии с ранее установленным нормативом. В 2001 году чистая прибыль составила 1760,2 млн. рублей, из которых в федеральный бюджет перечислено лишь 14,7 млн. рублей (0,84 процента).

ГУП “ПО “Уралвагонзавод” (г. Нижний Тагил) в 2000 году получило чистую прибыль в размере 320,1 млн. рублей, однако перечислений в федеральный бюджет не произвело. В 2001 году чистая прибыль этого предприятия составила 862,8 млн. рублей, а в федеральный бюджет было перечислено лишь 2,0 млн. рублей (0,23 процента).

Результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, свидетельствуют об отсутствии баланса интересов государства и участников военно-технического сотрудничества.

3. Дальнейшее совершенствование военно-технического сотрудничества - требование времени

Военно-техническое сотрудничество является видом внешнеэкономической деятельности и повышение его эффективности возможно на основе использования современных экономических, организационно-правовых методов продвижения продукции военного назначения на мировой рынок

Поскольку государству принадлежит монополия на разработку и производство вооружения и военной техники, то возможные направления совершенствования военно-технического сотрудничества находятся в сфере государственного управления развитием производства продукции военного назначения.

О том, что назрела необходимость структурной перестройки в промышленности в целом и, прежде всего, в оборонно-промышленном комплексе и сфере военно-технического сотрудничества свидетельствуют принятые в 2001 году Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации нормативные правовые акты. Так, наиболее перспективным направлением здесь является сосредоточение в руках государства предприятий оборонно-промышленного комплекса, обладающих наиболее высокотехнологичными производствами, как это определено в “Основах политики России в оборонно-промышленном комплексе на период до 2010 года и дальнейшую перспективу” (утверждены распоряжением Президента Российской Федерации от 10 ноября 2001 года № Пр-1991) и в Федеральной целевой программе “Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 годы)”, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 713.

Рациональным способом решения задачи повышения эффективности военно-технического сотрудничества признано создание интегрированных структур (холдингов) в системе ВТС, под которыми понимаются хозяйствующие субъекты, включающие совокупность взаимосвязанных органов управления, учреждений, предприятий и финансово-кредитных организаций, объединенных методически и организационно в интересах осуществления полного цикла исполнения экспортных контрактов, начиная от разработки продукции военного назначения и заканчивая поставками ее странам-импортерам, оказанием помощи в ремонте и модернизации.

Практически предприняты первые шаги на пути реформирования облика оборонно-промышленного комплекса и системы военно-технического сотрудничества. Указами Президента Российской Федерации созданы 3 холдинга: АХК “Сухой”, Концерн “ПВО “Алмаз-Антей” и “Тактическое ракетное вооружение”. В рамках реализации Федеральной целевой программы к 2005-2006 годам планируется создание более 50 новых интегрированных структур.

В декабре 2002 года на заседании Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами принято принципиальное решение о предоставлении интегрированным структурам по мере их организационно-правового становления права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения.

Ряду предприятий оборонно-промышленного комплекса установленным порядком предоставлено право экспорта запчастей, технического обслуживания и ремонта военной продукции. Первые 4 предприятия: ГУП “ФНПЦ Прибор” (г. Москва), ФГУП “ЦКБМТ “Рубин” (г. Санкт-Петербург), ФГУП “ММПП “Салют” (г. Москва), ГУП “АВПК “Сухой” (г. Москва), получили разрешения в КВТС России в октябре 2002 года.

С учетом изложенного, по мере организационно-правового становления интегрированных структур и предоставления им права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, изменится схема и организация военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Так, ФГУП “Рособоронэкспорт”, как государственный посредник, занимающее доминирующее поло-

жение в сфере торговли продукцией военного назначения (85-92 % российских объемов торговли ВВТ), может лишиться более половины объемов торговли вооружением и военной техникой.

Холдинги, как субъекты военно-технического сотрудничества, будут напрямую экспортировать свою продукцию под контролем государственного органа - КВТС России.

В связи с фактически уже начавшимся очередным этапом реформирования оборонно-промышленного комплекса, затрагивающего сферу военно-технического сотрудничества, представляют интерес предложения о формах и методах осуществления реформ. Например, предложение об образовании министерства оборонных отраслей промышленности (МОП) в основном на базе 5 российских оборонных агентств и комиссии Правительства Российской Федерации по оборонно-промышленным вопросам в составе Председателя Комиссии - Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, который по вопросам военно-технического сотрудничества будет непосредственно подчиняться Президенту Российской Федерации. При этом предлагается дальнейшие организационно-структурные изменения в оборонно-промышленном комплексе, а также предложения по реструктуризации, созданию холдингов, акционированию и управлению государственной собственностью, готовить и рассматривать после принятия решения об образовании министерства оборонной промышленности и комиссии Правительства Российской Федерации по оборонно-промышленным вопросам.

Указанные предложения повлекут изменение роли КВТС России, который предлагается вывести из подчинения Минобороны России с переподчинением его вице-премьеру.

Логика экономической ситуации диктует необходимость использования государством возможностей государственного посредника не только, как торгового посредника, целью которого являлось получение прибыли в своих интересах, а как инвестиционного агентства для российской оборонной промышленности и акционера создаваемых военно-промышленных концернов.

Практика 90-х годов, показавшая, что расширение числа спецэкспортеров, стремящихся к максимализации текущей прибыли в ущерб реализации глобальной стратегии Российской Федерации и не обеспечивших существенного увеличения объемов ВТС, требует внимательного отношения к поступающим альтернативным предложениям по методам проведения реформ.

Монополия государства в такой специфической области, как военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами, должна быть восстановлена, так как помимо чисто экономических задач, в этой сфере решаются геополитические вопросы.

Выводы

1. Нормативная правовая база в сфере военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами не в полной мере отвечает рыночным условиям развития экономики и требует доработки с учетом преобразований в области оборонно-промышленного комплекса.

2. Военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами играет важную роль в процессе становления российских предприятий-изготовителей и организаций разработчиков продукции военного назначения.

3. Государственная монополия в сфере военно-технического сотрудничества не подкрепляется должным государственным контролем за доходами от торговли вооружением и военной техникой при финансировании экспортных поставок из внебюджетных источников, что позволило бы пополнить федеральный бюджет суммами, превышающими объемы годового бюджетного финансирования экспортного государственного оборонного заказа.

4. Повышение эффективности военно-технического сотрудничества с иностранными государствами связано с оптимизацией ценообразования на продукцию военного назначения, учетом фактора положительной разницы между внешнеторговыми и внутренними ценами, и использованием повышенной прибыли с учетом государственных интересов.

5. Защита прав государства на результаты интеллектуальной деятельности приобретает исключительно важное значение для решения задач государственной политики в области военного строительства и экономического развития страны.

6. Реализация межправительственных соглашений с Китайской Народной Республикой товарными поставками с расчетами в клиринговой валюте является неэффективной и приводит к значительным потерям валютных средств, которые уходят от предприятий-изготовителей продукции военного назначения к посредникам и агентам.

7. В условиях жесткой конкуренции на мировом рынке оружия механизм принятия решений о поставке продукции военного назначения требует совершенствования с целью сокращения сроков принятия решений и исключения фактов утраты потенциальных заказов.

8. Доходы от прибыли федеральных государственных унитарных предприятий, участвующих в военно-техническом сотрудничестве с иностранными государствами, поступают в федеральный бюджет в незначительных объемах, а в отдельных случаях прибыль не перечисляется. Отсутствуют обоснованные нормативы чистой прибыли, подлежащей перечислению, и механизм привлечения к ответственности за нарушение порядка перечисления чистой прибыли в федеральный бюджет, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2000 года № 104.

9. Федеральная целевая программа развития военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, разработка которой предусматривалась Федеральным законом “О государственном оборонном заказе” (1995 год) до настоящего времени не принята.

10. Преобразования в сфере ВТС в перспективе связаны с реформированием оборонно-промышленного комплекса, с созданием интегрированных структур, что в результате позволит обеспечить в полной мере монополию государства и повысить эффективность военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами.

Поставленные в аналитическом докладе вопросы отражены в подготовленных по результатам контрольных мероприятий информационных письмах Президенту Российской Федерации, представлениях в Правительство Российской Федерации, КВТС России, федеральные органы исполнительной власти.

Полученные Счетной палатой Российской Федерации материалы свидетельствуют о принципиальном согласии федеральных органов исполнительной власти с позицией Счетной палаты Российской Федерации о необходимости и путях совершенствования системы управления военно-техническим сотрудничеством Российской Федерации с иностранными государствами.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Н. И. ЛОКТИОНОВ