

## Прав ли Кудрин?

### СТОИТ ЛИ ПЕРЕД РОССИЕЙ ВЫБОР МЕЖДУ МАСЛОМ И ПУШКАМИ?

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка No. 254

Июнь 2013

Брайан Д. Тейлор

*Сиракузский университет*

С момента своего снятия с поста министра финансов России в сентябре 2011 г. Алексей Кудрин неоднократно выражал несогласие с экономической политикой правительства. Собственно говоря, его возражения по поводу приоритетов государственных расходов стали одной из главных причин его ухода, и остаются одним из основных препятствий на пути его возвращения во власть. Если говорить более конкретно, то в октябре 2011 г. Кудрин отметил, что если бы ему пришлось определять бюджетную политику государства, то он бы «меньше давал сейчас увеличение денег на военные нужды, чем на здравоохранение». В апреле 2012 г. бывший министр заявил, что «расходы на оборону и национальную безопасность следует сократить ... в пользу увеличения расходов на строительство дорог, на образование и на здравоохранение». В ноябре 2012 г. Кудрин, отвечая на вопрос, где взять деньги на решение стоящих перед страной проблем, сказал: «у силовиков перераспределить», добавив, что «на военные цели столько не нужно» и что «программу переоснащения армии можно растянуть».

В настоящей аналитической записке рассматривается обоснованность поднятого Кудриным вопроса о том, что России придется выбирать между пушками и маслом. Мой вывод гласит, что Кудрин, в принципе, прав. На самом деле, вопрос следует поставить более остро: «пушки» вместо «пушек», а также вместо «масла», которое тоже окажется вместо «масла». Кремлю будет непросто выполнить все свои обязательства в будущем в области внешней обороны, внутренней безопасности, а также по целому ряду внутренних социальных и экономических вопросов, касающихся здравоохранения, образования и пенсий, если Россия не восстановит высокие темпы экономического роста, которые она имела в первые годы президентства Владимира Путина. Вряд ли Путин окажется столько везучим, чтобы судьба улыбнулась ему дважды, но если у него это все-таки получится, то он войдет в историю как великий правитель.

В следующей части записки излагаются сведения касательно бремени российских оборонных расходов, что дает возможность оценить обоснованность оценок Кудрина в заключительном разделе.

### Оценка российских расходов на оборону

Оборонные расходы страны обычно измеряются одним из двух способов: либо в процентах от ВВП, либо в процентах от общего бюджета. В Советском Союзе оборонные расходы нельзя было измерить ни одним из этих методов, поскольку средства выделялись посредством центрального планирования и не измерялись в реальных денежных единицах. После перехода к капитализму, сколь бы ущербным этот переход ни был, оборонный бюджет стало возможным сравнивать с другими расходами и измерять более доступными путями.

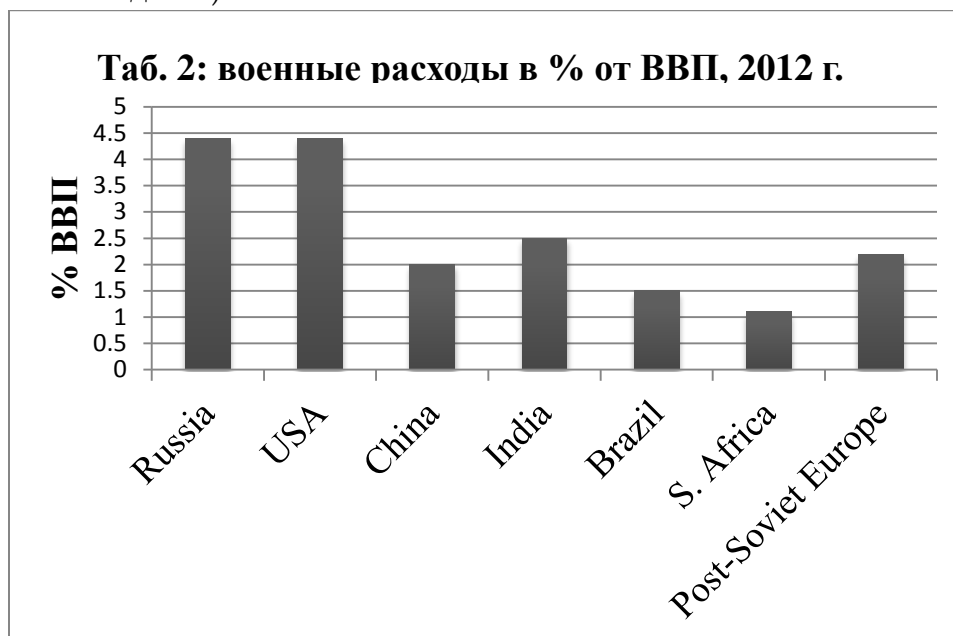
Оценивая военные расходы, а если говорить конкретно – данные, содержащиеся в строке бюджета, именуемой «национальная оборона», в процентах от ВВП, мы можем проследить эти затраты в течение всего постсоветского периода. На **Таблице 1** показано, что российские оборонные расходы оставались приблизительно одинаковыми, начиная с 90-х годов вплоть до 2012 г., составляя приблизительно 2,5 – 3 процента ВВП. В абсолютном измерении между 1999 и 2007 гг. уровень расходов увеличился в два с лишним раза: с 348 миллиардов рублей до 822 миллиардов рублей в 2007 г. в постоянных рублях (т.е. с учетом поправки на инфляцию), но быстрый рост ВВП, который в указанный период составлял около 7 процентов в год, способствовал тому, что резкое увеличение оборонных расходов было перенесено безболезненно. Однако планируемые расходы на оборону должны вырасти до 3,5 процента ВВП и выше.<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Данные до 2011 г. являются расходами, данные на 2012 г. взяты из федерального бюджета, а проекции на 2013-2015 гг. позаимствованы из проекта федерального бюджета. Источник: *The Military Balance 2013*, International Institute for Strategic Studies (IISS).

Главная причина предполагаемого роста оборонных расходов названа в Государственной программе вооружения, рассчитанной на 10 лет. ГПВ была объявлена в 2011 г. и должна продолжаться до 2020 г. Она предусматривает государственные расходы на оборону на сумму в 23 триллиона рублей, из которых 20 триллионов пойдут на закупки, а 3 триллиона будут вложены в модернизацию оборонной промышленности (расходы, не связанные с поставками, приведут к еще большему увеличению оборонного бюджета в целом). Масштабы оборонных расходов, измеряемые в процентах от ВВП, также будут зависеть от общего роста экономики. На момент принятия ГПВ ожидалось, что экономика будет увеличиваться на 6 процентов в год в течение всего десятилетия. Если же рост будет ниже ожидаемого, то доля расходов на оборону увеличится.

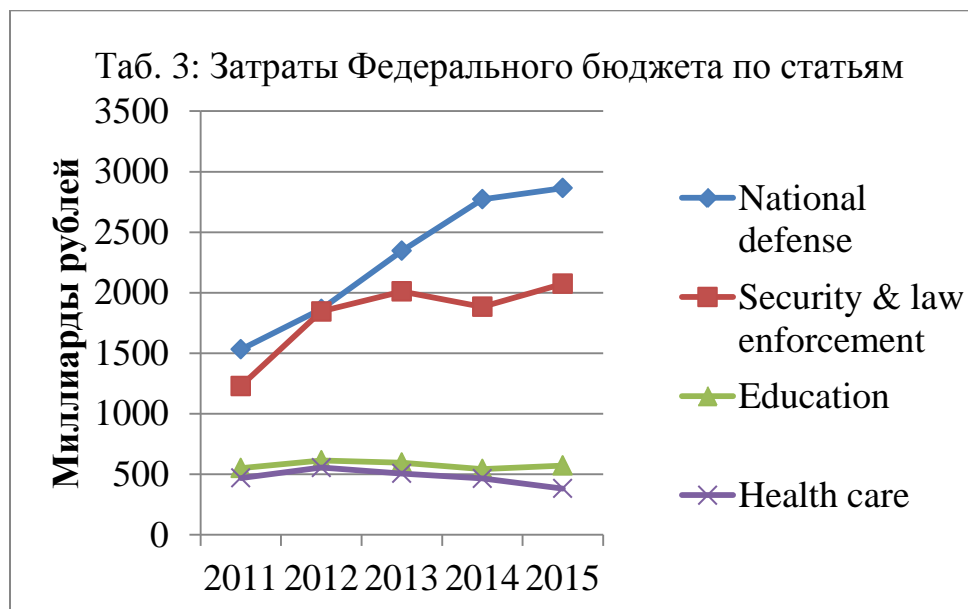
3-3,5 процента от ВВП, потраченные на оборону, это много или мало? На этот вопрос трудно ответить, если рассуждать абстрактно. В конечном счете, ответ зависит от оценки серьезности угроз. Чтобы представить российский военный бюджет в контексте, в **Таблице 2** показаны военные расходы России, США и других стран БРИКС как процент от ВВП, а также даны средние показатели других европейских постсоветских государств (включая страны Балтии, но исключая центрально-азиатские государства) на 2012 г.<sup>2</sup> (Обратите внимание на то, что в **Таблице 2** российские расходы на оборону как процент ВВП выше, чем в **Таблице 1**. Это связано с тем, что **Таблица 1** включает лишь статью “национальная оборона” госбюджета; данные же SIPRI включают и расходы на военизированные формирования, которые отнесены к другим статьям российского бюджета).



<sup>2</sup> База данных военных расходов SIPRI есть на сайте: <http://www.sipri.org>. Страны Центральной Азии не включены, поскольку у SIPRI нет по ним данных за 2012 г.

Другие международные научно-исследовательские институты, такие как Международный институт стратегических исследований, также считают, что реальные оборонные расходы к России приближаются к 5 процентам, что больше официальных 3-3,5 процентов. Российские расходы на оборону значительно выше затрат других стран БРИКС, вторые по размерам на пост-советском пространстве (после Азербайджана), и сопоставимы с расходами США.

Оборонные расходы страны можно также измерить в процентах от государственного бюджета. Согласно официальному документу «Основные направления бюджетной политики на 2013-2015 гг.», доля затрат на оборону в российском федеральном бюджете должна существенно увеличиться в ближайшие годы. Силловые министерства будут претендовать на все большую долю бюджетного пирога, и на статьи «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» будет отводиться все большая порция бюджета. В **Таблице 3** демонстрируется проектируемая тенденция расходов на период 2011-2015 гг. по этим двум статьям расхода, в сравнении с теми двумя статьями, на которые указал Кудрин: образование и здравоохранение. Контраст «пушек и масла» налицо. Расходы по статье «Национальная оборона» должны подняться с 14 процентов бюджета в 2011 г. до почти 19 процентов в 2015 г. Расходы по статье «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» вырастут с 11 процентов до 13,5 процентов бюджета (большой рывок в 2012 г. вызван централизацией финансирования полиции). На этом фоне совокупные расходы на образование и здравоохранение должны уменьшиться с 9,2 процентов бюджета в 2011 г. до 6,2 процента в 2015 г.



Во второй половине ГПВ тенденция на увеличение доли оборонных расходов лишь усилится, поскольку большинство закупок должно быть

реализовано в период между 2016-2020 гг. Алексей Арбатов и Михаил Барабанов, ведущие российские специалисты в вопросах обороны, подсчитали, что, согласно нынешним планам, оборонный бюджет вырастет с 2,8 триллионов рублей в 2015 г. до 6 триллионов рублей в 2020 г. Если предположить, что между 2015 и 2020 гг. бюджет будет расти теми же темпами, которые ожидаются в период между 2011-2015 гг., - чуть менее 9 процентов в год, то к 2020 г. лишь доля расходов по статье "Национальная оборона" превысит 25 процентов федерального бюджета, подскочив с 14 процентов в 2011 г. Если же темпы экономического роста до 2020 г. окажутся более скромными и составят 4 процента в год, что Арбатов и Барабанов считают весьма оптимистичным показателем, то оборонные расходы поднимутся до 6 процентов ВВП. Если же сделать поправки и учесть оборонные расходы, не включенные в статью "Национальная оборона", как это делают SIPRI и IISS, то бремя затрат на оборону окажется еще большим.

Следует отметить два момента, связанных с российским оборонным бюджетом. Во-первых, после распада Советского Союза российские расходы на оборону оставались в пределах допустимых уровней. Военные затраты резко упали в период депрессии 90-х годов и выросли в годы бума, продолжавшегося с 1999 по 2007 гг, но при этом их доля в масштабах всей экономики оставалась относительно стабильной. Хотя, по сравнению оборонным бюджетом многих других стран, российские затраты выглядели несколько завышенными, их нельзя было назвать зашкаливающими (как это было в советские времена). Во-вторых, если в ближайшие 7 лет российское правительство потратит на оборону столько, сколько оно продекларировало, то российские расходы на оборону резко возрастут, как в процентах от общего объема экономики, так и в процентах от федерального бюджета. Если оборонный бюджет превысит 6 процентов ВВП, то Россия окажется в первой десятке стран с самыми высокими военными расходами, впереди окажутся лишь Ирак (11% от ВВП), Афганистан (11%), Оман (8%), Саудовская Аравия (8%) и Израиль (8%).<sup>3</sup>

### **Может ли Россия иметь пушки и масло одновременно?**

Если Государственная программа вооружения будет реализована, российская армия приобретет гораздо больше вооружений: к 2020 г., к примеру, планируется приобрести более 600 самолетов и более 2000 танков. В то же время, на графике линия расходов на такие ключевые элементы «масла» как здравоохранение, на ближайшие годы выглядит плоской чертой. Экономист Евсей Гурвич отмечает, что расходы на здравоохранение, составляющие 3,5 процента ВВП, значительно ниже среднего показателя по ОЭСР в 5,8 процентов, тогда как так на такие категории как оборона, безопасность и пенсии (9 процентов ВВП по сравнению со средним показателем по ОЭСР в 7,5 процентов) приходится большая доля ВВП, чем обычно. Вопрос о затратах на пенсии, размеры которых также подверглись

---

<sup>3</sup> См. *The Military Balance 2013*. Примечание: у IISS нет данных по таким странам, как Северная Корея и Куба.

критике со стороны Кудрина, дает возможность взглянуть на проблему, о которой говорит бывший министр, в более широком контексте. Пенсионные выплаты составляют 23 процента федерального бюджета, и, учитывая, что пенсионный возраст в России наступает относительно рано, а численность престарелых растет, объем этих выплат будет продолжать увеличиваться, если нынешняя система не будет изменена. Если взглянуть на сложившуюся ситуацию с точки зрения альтернативных издержек, то высокие расходы на оборону, безопасность и пенсии забирают деньги, которые можно было бы вложить в человеческий и физический капитал: дороги, здравоохранение и образование – инвестиционные сферы о которых говорил Кудрин. Путин и члены его близкого круга считают, что возрожденный военно-промышленный комплекс может стать двигателем модернизации и экономического развития, однако феномен мультипликации, производимый военными расходами, обычно ниже, чем при других инвестиционных вариантах. Логика, подталкивающая на то, чтобы тратить деньги на бомбы и бабушек, имеет скорее политическую подоплеку, и рассчитана, в частности, на то, чтобы задобрить основные группы путинского электората: промышленный пролетариат и пенсионеров, нежели опирается на стратегию долгосрочного экономического развития.

Сколь высока вероятность того, что в будущем Россия будет продолжать тратить большие деньги на оборонку, и каковы будут последствия такой политики? Одним из вариантов станет успешная реализация Россией ГПВ: будут потрачены запланированные 23 триллиона рублей и у России будут более мощные вооруженные силы, оснащенные лучшей техникой. Похоже, что именно такой вариант наименее вероятен. Россия не смогла успешно провести ни одну из своих предыдущих постсоветских программ перевооружения: все они были растянуты и реализованы лишь отчасти. Нынешняя ГПВ, рассчитанная на 10 лет, основана на весьма оптимистичных, чтобы не сказать фантазерских, проекциях потенциала российского военно-промышленного комплекса. К примеру, Барабанов указывает, что прототипы новых танков и бронетранспортеров должны были быть созданы в нынешнем году, а через два года они уже должны были быть запущены в серийное производство, тогда как обычно этот процесс занимает 15 лет. Учитывая плачевное состояние военно-промышленного комплекса, такого рода прорыв совершенно нереален. Хотя перевооружение нужно позарез, и это признают даже такие либеральные политики, как Владимир Милов, Россия наверняка окажется не в состоянии достичь той высокой планки, которую она сама себе поставила.

Гораздо более вероятным сценарием станет разбазаривание и воровство большей части огромных средств, выделенных на оборонные цели и закупку техники. С точки зрения российских государственных интересов это станет наихудшим вариантом, когда на столь большие затраты будет получен мизерный результат. Хотя первые "звоночки" уже начали раздаваться: к примеру, в 2011 г. главный военный прокурор Сергей Фридинский заявил, что, «из выделенных на оборонку огромных государственных денег крадется каждый пятый рубль».



Завышенный оптимизм касается не только производственного графика, но и условных цен. Оборонные предприятия уже начали существенно повышать цены: к примеру, за последние два года стоимость БМД-4 (боевая машина десанта) выросла с 61 миллиона рублей за изделие до 80 миллионов. Смещение в ноябре 2012 г. министра обороны Анатолия Сердюкова со своего поста было истолковано многими как победа военно-промышленного комплекса над вооруженными силами, которые с помощью Сердюкова пытались оказать давление на оборонку с тем, чтобы за меньшую цену получать лучшее оружие, пригрозив начать закупать технику за рубежом. После снятия Сердюкова Путин поручил Министерству обороны «выстроить стабильную, хорошую партнерскую работу с ведущими промышленными предприятиями в области оборонной промышленности» – иными словами, брать то, что дают, невзирая на цену и качество. Некоторые военные обозреватели, такие как Александр Гольц, усмотрели в этом явный политический мотив: Путину нужно, чтобы работники крупнейших оборонных предприятий продолжали получать госзаказы.

И, наконец, последний сценарий: призыв Кудрина будет услышан наверху и ГПВ будет растянута на гораздо более длительный период, при этом будет потрачено меньше денег и закуплено меньше оружия. Возможно, у российского правительства просто не окажется иного выбора, и не только потому, что военно-промышленный комплекс не в состоянии справиться с задачей, но и потому, что темпы экономического роста окажутся ниже ожидаемых. В мае 2013 г. новый министр финансов поднял вопрос о растягивании ГПВ на более длительный срок, указав при этом на низкие темпы роста. Если учесть, что 50 процентов государственных доходов поступают от продажи углеводородов, то, конечно же, ключевой переменной здесь являются будущие цены на энергию, которые скажутся как на темпах роста, так и на размерах бюджета.

На то, какой выбор сделает Путин, столкнувшись с дилеммой «пушки или масло», могут оказать влияние еще два политических фактора, причем оба связаны с тем, как он поведет себя в отношении оппозиции. Во-первых, за последние полтора года антиамериканизм стал ключевым элементом путинской идеологии. Сокращение оборонного потенциала плохо бы вышло с верой Путина в то, что над Россией нависли серьезные угрозы как со стороны внутренних, так и внешних врагов. Во-вторых, и этот фактор связан с первым, Россия сталкивается не только перед выбором «пушки или масло», но и «пушки или пистолеты», а точнее – «пушки или дубинки». Как уже было показано выше, в ближайшие годы расходы, как на внутреннюю, так и на внешнюю безопасность возрастут. Сокращение численности либо зарплаты сотрудников правоохранительных органов и служб безопасности может оказаться рискованным шагом, если активность оппозиционного движения будет нарастать. Потенциальным индикатором является решение Кремля полностью перевести к 2016 г. внутренние войска, подчиняющиеся МВД, на профессиональную службу (возможно, чисто случайным совпадением является то, что именно на это год назначен следующий тур парламентских выборов). Сделав приоритетом перевод

170.000 служащих внутренних войск на контрактную основу, власти еще больше усложняют выполнение поставленной Путиным перед Министерством обороны задачи по переводу 425.000 военнотружущих на контрактную службу к 2017 (в настоящее время в вооруженных силах служат менее 200.000 контрактников).

Принимая в расчет все эти сталкивающиеся политические интересы и нынешние экономические реалии, можно с определенной долей уверенности предсказать, что планируемое наращивание оборонного потенциала на деле будет значительно урезано, хотя, возможно, официально на словах от него никто отказываться не будет. Однако выбор, с которым столкнется Путин, будет гораздо более сложным, чем «пушки или масло». Ему придется выбирать какие «пушки» ему нужны и какое «масло». В последнем случае речь идет о выборе между пенсиями и инвестициями в человеческий и физический капитал в таких сферах, как образование, здравоохранение и развитие инфраструктуры. Трудно сказать, насколько Путин осознает в настоящий момент остроту этой дилеммы, но, похоже, что Кудрин прав, утверждая, что рано или поздно выбирать придется.

Elliott School of  
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES  
EURASIA ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)