

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ



Владимир Петрович Комоедов

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ОБОРОНЕ, АДМИРАЛ

Вот уже почти два десятилетия наша страна, получив в наследство от Советского Союза одни из сильнейших в мире вооруженные силы, строит свою армию. С 2008 года этот процесс, который был назван приданием вооруженным силам нового облика, приобрел всеобъемлющий характер, охватив буквально все стороны жизни страны – политику, экономику и даже культуру. При этом в цепи проведенных за прошедшее время преобразований в армии, большинство из которых были, бесспорно, положительными, сделано, как выясняется после смены министра обороны, немалое количество ошибок, которые сегодня приходится исправлять.

Так, были значительно урезаны функции главкоматов видов Вооруженных Сил РФ, что внесло определенные проблемы в систему боевого управления войсками. Свои трудности в управлении Военно-Морским Флотом вызвало перебазирование в Санкт-Петербург Главного штаба ВМФ. Ошибочными признаны закрытие отдельных аэродромов, затеянные реформы в военной медицине и военном образовании, ликвидация научных школ, покупка за рубежом некоторых видов вооружений и военной техники. Несоответствующей российскому климату оказалась новая военная форма, на введение которой Министерство обороны израсходовало более 25 млрд рублей. И это лишь маленькая толика допущенных при придании нового облика Вооруженным Силам РФ ошибок, которые стали достоянием гласности после назначения Сергея Шойгу Министром обороны Российской Федерации. Не приходится сомневаться, что их обнаружится значительно больше, так как сейчас принимаются меры по пересмотру многих решений прежнего руководства. А ведь за ними стоят не только огромные финансовые средства, но и значительные моральные потери, а главное – опасность появления брешей в системе обеспечения обороноспособности страны.

Совершенно очевидно, что подобные ошибки просто недопустимы в такой важнейшей для судьбы государства сфере, как военная. Более того, уверен, что их можно было бы избежать, если бы должным образом были задействованы ресурсы законодательной власти, парламентского контроля за вооруженными силами. Возможно, кому-то это заявление, сделанное председателем Комитета Госдумы по обороне, в обязанности которого как раз и входят законодательное обеспечение военных преобразований, совершенствование нормативной правовой базы в направлении, обеспечивающем наиболее благоприятные условия для решения Вооруженными Силами РФ современных задач, покажется странным. Тем не менее дело обстоит именно так. И это притом что и Госдума в целом, и наш комитет в частности постоянно стремятся к тому, чтобы военное строительство, развитие Вооруженных Сил РФ осуществлялись на правовых принципах удовлетворения общегосударственных интересов, исключающих ведомственный и уж тем более личностный подход к этой сфере.

Так, с этой целью только в прошедшем году на правительственном часе Госдумы и на заседаниях комитета неоднократно заслушивались отчеты руководителей Министерства обороны о ходе процесса придания Вооруженным Силам РФ нового облика. За этот период комитетом подготовлено и проведено 40 заседаний, на которых рассмотрено более 150 вопросов, касающихся различных аспектов военного строительства. В комитете также регулярно проводились рабочие встречи с руководством Министерства обороны Российской Федерации, других министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, с руководителями организаций и предприятий оборонно-промышленного комплекса, учеными, специалистами-экспертами. Практиковались и выездные заседания комитета. Так, к примеру, 7 июня 2012 года проведено выездное заседание в войсках воздушно-космической обороны на тему «О состоянии и мерах по совершенствованию воздушно-космической обороны страны», 22 октября 2012 года – в пос. Рыбачий г. Виллюченска Камчатского края на тему «О ходе реализации планов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации», 25 октября 2012 года – в г. Луховицы по вопросам развития боевой авиации, отвечающей современным требованиям ведения сетецентрических войн.

Для более целенаправленной работы в комитете были созданы следующие группы: по выработке предложений о совершенствовании законодательства по вопросам комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; выработке предложений о законодательном регулировании деятельности ДОСААФ России; выработке предложений о совершенствовании законодательства в области функционирования военной организации Российской Федерации; работе с проектом федерального закона «О государственном оборонном заказе». Был также образован экспертный совет по обороне, в который вошли известные военачальники, ученые, представители оборонно-промышленного комплекса, независимые эксперты.

На основе принятых по результатам очередного блока работ или проведенного заседания решений вырабатывались рекомендации и предложения, которые направлялись Министерству обороны, Военно-промышленной комиссии, Правительству Российской Федерации. Но на этом и ограничиваются функции комитета. Чтобы проконтролировать, как федеральное ведомство реализует наши предложения, а уж тем более заставить его что-либо сделать, у нас, к сожалению, нет реальных рычагов воздействия. А это развязывает кое-кому руки, предоставляя возможность совершать действия, зачастую противоречащие государственным интересам.

Взять, к примеру, реформу военного образования, которую затеял бывший министр обороны. Согласно ей в 2013 году 71 военный вуз должен быть трансформирован в 10 системных учреждений, что предполагало сокращение состава преподавателей примерно в семь раз, а обучение офицерских кадров предполагалось вести по болонской системе. Сейчас реформа военного образования приостановлена. Остановлен процесс ликвидации или передислокации ряда учебных заведений, включая Военно-медицинскую академию в Санкт-Петербурге и Академию воздушно-космической обороны имени маршала Г.К. Жукова в Твери. Отменен давно публично объявленный переезд Военно-морской академии имени адмирала

ла Н.Г. Кузнецова из Санкт-Петербурга в Кронштадт. Военные вузы и военно-научные центры подчинят командующим профильными для них войсками и силами: летные – главкомату ВВС, морские – главкомату ВМФ, сухопутные, соответственно, главкомату Сухопутных войск.

Вновь восстановлено двухгодичное обучение в Академии Генерального штаба и в академиях видов Вооруженных Сил (вместо введенных при Сердюкове 6–10-месячных курсов). Главкоматам видов Вооруженных Сил возвращены военные научно-исследовательские институты, ранее переданные в распоряжение Департамента образования Минобороны России.

Тем не менее многое, судя по всему, потеряно безвозвратно или потребует немислимых ресурсов для восстановления, ибо команда Сердюкова все же ухитрилась фактически



1. Посещение членами Комитета Госдумы по обороне выставочного зала ОАО АК «Туламашзавод» в ходе выездных парламентских слушаний Комитета Госдумы по обороне 29 мая 2012 года в Туле. Тема: «О проекте федерального закона «О государственном оборонном заказе»»
2. Председатель Комитета Госдумы по обороне Владимир Комоедов и председатель Комитета Госдумы по безопасности Ирина Яровая на атомной подводной лодке «Подольск» Краснознаменных подводных сил Тихоокеанского флота в рамках выездного заседания Комитета Госдумы по обороне «О ходе реализации планов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации». Пос. Рыбачий г. Вилучинска Камчатского края, октябрь 2012 года
3. Посещение членами Комитета Госдумы по обороне сборочного производства зенитно-пушечного ракетного комплекса «Панцирь-С1» в ходе выездных парламентских слушаний 29 мая 2012 года в Туле. Тема: «О проекте федерального закона «О государственном оборонном заказе»»

ки ликвидировать многие прославленные вузы. В их числе, всемирно известные Военно-воздушная инженерная академия имени профессора Н.Е. Жуковского и Военно-воздушная академия имени Ю.А. Гагарина, остатки которых к 1 сентября 2012 года были направлены в Воронеж на базу местного учебного заведения.

Но ведь наш комитет неоднократно указывал на то, что предложенная бывшим руководством Минобороны России реформа военного образования может привести к тяжелым негативным последствиям. Последний раз это было в августе прошлого года на заседании комитета, которое специально было посвящено проблеме реформирования системы военного образования, подготовки и повышения квалификации офицерских кадров. На нем все

члены единодушно, что бывает довольно редко (об этом чуть позже), высказались и против введения в военное образование болонской системы, на чем настаивали приглашенные на заседание представители Министерства обороны. Естественно, эта позиция комитета была известна Министерству, однако там ее полностью проигнорировали.

Во многом сходную позицию демонстрировал комитет в решении конфликта, разразившегося между Министерством обороны и отечественным оборонно-промышленным комплексом. Как известно, из-за ценовых споров между ними гособоронзаказ-2010 оказался сорван, в 2011 году подписание контрактов затянулось до ноября. В структуре закупок вооружений важное место стала занимать иностранная техника. Под давлением Министерства предприятия ОПК стали освобождаться от так называемых непрофильных активов (детские сады, профилактории, спортивно-оздоровительные комплексы, профессиональные училища и другие составляющие социальной инфраструктуры). Именно по этой причине был ликвидирован Севмашвуз – одно из старейших учебных заведений, которое занималось подготовкой специалистов для атомного судостроения. А это, в свою очередь, создавало значительные проблемы в работе всего оборонно-промышленного комплекса.

В этих условиях Комитет Госдумы по обороне свою работу акцентировал на правовом урегулировании конфликта, на обеспечении функционирования гособоронзаказа как единого государственного механизма работы оборонно-промышленного комплекса по насыщению вооруженных сил новейшей качественной техникой. С этой целью 29–30 мая 2012 года по инициативе Комитета по обороне проведены выездные парламентские слушания в Туле на тему «О проекте федерального закона №31990-6 «О государственном оборонном заказе». В слушаниях участвовали губернатор Тульской области, представители комитетов Государственной Думы, Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, администрации Тульской области, депутаты Тульской областной Думы, представители интегрированных структур, предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса, научных учреждений. Участники слушаний посетили тульские предприятия оборонно-промышленного комплекса: ОАО «Туламашзавод», а также сборочное производство зенитного ракетно-пушечного комплекса «Панцирь-1С» на ОАО «Щегловский вал».

Особое внимание на протяжении всего прошедшего года комитет уделял подготовке и принятию законопроекта «О государственном оборонном заказе», понимая, что цели опережающего технологического перевооружения отрасли не достигнуты, что меры, принимаемые по снижению себестоимости продукции, показали низкую эффективность, что отсутствует четкость и эффективность регулирования, формирования, размещения и контроля государственного оборонного заказа, что низкий уровень координации действий соответствующих государственных структур, слабая дисциплина и ответственность создают прямую угрозу обеспечению необходимых темпов и объемов модернизации ВС РФ. В ходе работы над законопроектом комитетом было внесено более 130 поправок, введены новые понятия, как, например, «программа приобретения вооружения, военной и специальной техники» и др. В результате появился новый закон, который, несомненно, упорядочит работу ОПК, задаст единый ритм военного производства.

Вместе с тем при разрешении конфликта между Министерством обороны и ОПК вновь встал вопрос о реальных рычагах воздействия комитета на федеральное ведомство. Одним из них, как свидетельствует опыт всех парламентских стран, является участие парламентариев в рассмотрении проекта федерального бюджета на очередной год. Однако когда мы в первый раз увидели представленный на рассмотрение комитета законопроект «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», особенно касающийся нашей деятельности раздел «Национальная оборона», нашему удивлению не было предела. Ведь в нем были указаны лишь общие направления. К примеру, на придание Вооруженным Силам РФ нового облика в следующем году требуются такие-то средства, на закупку вооружений – такие-то, на военное образование – такие-то... На что же конкретно пойдут эти средства, определяет Министерство. А это значит, что если комитет, скажем, выступает

против передислокации Военно-медицинской академии из Санкт-Петербурга в пригород, то Минобороны не станет испрашивать у него или Госдумы средства на это, а просто возьмет их из суммы, выделенной на военную медицину. И это притом что в учреждениях военного здравоохранения около 30% имеющейся медицинской техники неисправно, более 50% используется сверх нормативных сроков и имеет износ почти 60%, а 25% от имеющегося в наличии требует списания. Выделяемые за закупку медицинской техники денежные средства обеспечивают лишь 15% заявленной потребности медицинских служб вооруженных сил.

На вопрос, почему законопроект составляется в таком виде, получили ответ: «Чтобы Госдума не погрязла в деталях». Но ведь тем самым законодатели лишаются возможности влиять на деятельность военного ведомства, так как не могут проконтролировать, насколько оправданны были те или иные расходы. Это, собственно говоря, и привело к ошибкам, допущенным Минобороны в процессе придания Вооруженным Силам РФ нового облика.

Кстати, в последние годы мы очень часто апеллируем к американскому опыту, но уж слишком избирательно берем его на вооружение. Между тем, если говорить о деятельности американских государственных и бизнес-структур, то она строится на трех основных принципах – учете, контроле и ответственности, чего нам сегодня явно не хватает. Что же касается рассмотрения проекта бюджета Пентагона, то американский комитет получает его, как правило, заблаговременно и имеет возможность работать с ним в течение нескольких месяцев. Причем проект расписан буквально до тысячи долларов: зачем, на что, сколько.

Слушания по бюджету начинаются в этих комитетах в начале февраля и обычно состоят из двух частей. Сначала высшие чины Пентагона (как гражданские, так и военные) дают разъяснения по общим вопросам, включая описание достигнутых и текущих результатов деятельности министерства обороны, планы на будущее, цели в области обороны и преследуемую для их достижения политику. В это время с заявлениями выступают министр обороны, председатель комитета начальников штабов, министры видов вооруженных сил, начальники их штабов. Во второй части слушаний военный бюджет исследуется подробнее. Здесь уже заслушиваются заместители министра обороны, министров видов вооруженных сил и начальников их штабов, независимые эксперты по соответствующим военным программам, включая НИОКР, закупки военной техники для каждого вида вооруженных сил.

Естественно, при таком рассмотрении законопроекта вырабатывается согласованная позиция законодателей и министерства, позволяющая им не только максимально эффективно финансировать развитие вооруженных сил, но и до минимума сводить случаи (которые при всем при этом все же есть и в США) неоправданного расходования средств. В этих условиях трудно даже допустить мысль, что Пентагон без ведома комитета по вооруженным силам США вдруг возьмет и ликвидирует академию ВВС в Колорадо-Спрингс или перебазировать ее в другое место, как это сделало наше Министерство обороны с монинской академией. А когда, например, в ходе подготовки Договора по СНВ-3 стало ясно, что сокращение ядерных вооружений затронет и базу Мальмстром (штат Монтана), вокруг которой размещены 150 межконтинентальных баллистических ракет, Пентагону пришлось долго доказывать в комитете необходимость этого шага и предлагать компенсационные меры, поскольку депутаты от этого штата, обеспокоенные судьбой его экономики, выступали против ратификации соглашения.

Если далее вести речь о работе комитета палаты представителей по делам вооруженных сил США, то следует отметить, что через него проходят назначения всех высших гражданских и военных руководителей вооруженных сил, начиная от министра обороны и его заместителей и заканчивая командующими армиями и флотами. И это тоже действенный механизм контроля парламента за ситуацией в военном ведомстве. Не говоря уже о деятельности парламентской комиссии, которая создается при возникновении некой особой ситуации, например для расследования причин серьезных упущений в развитии вооруженных сил, рассмотрения недостойного поведения высших чинов министерства обороны, решения спорных вопросов во взаимоотношении Пентагона и военно-промышленного комплекса и т.д. Ее вердикт не может не учитывать даже президент США.

В этой связи встает вопрос, а почему бы и нам не внести изменения в положение о Госдуме, в которых закрепить требования к федеральным ведомствам о детальном изложении бюджета на следующий год, о необходимости производить назначения на высокостоящие должности через обсуждение кандидатов на профильных комитетах, о придании характера закона всем серьезным изменениям, которые происходят в структуре военного строительства. А то ведь процесс придания Вооруженным Силам нового облика так и не получил статуса закона, хотя он, как уже отмечалось выше, охватил все стороны нашего общества.

В нынешнем году деятельность Комитета по обороне будет направлена на дальнейшее совершенствование нормативно-правовых требований к уровню национальной обороны России. Считаем приоритетными направлениями своей деятельности подготовку законопроектов «О государственной политике в области ресурсного обеспечения обороны страны и безопасности государства», «Об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны страны», «О военном оборудовании», «О военной медицине», «О военной торговле», а также разработку других законопроектов в интересах обороны нашей страны.

Уверен, что только совместные усилия всех органов государственной власти обеспечат динамичное развитие всех предприятий оборонно-промышленного комплекса, способного оснастить нашу армию и флот самыми современными видами вооружения на базе передовых технологий.