

Военно-экономическая реформа: сущность,
содержание, проблемы
М.: Академия наук СССР.
Вопросы экономики. Стр.13-21. 1990 г.

ВОЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА: СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ

В нашей периодической печати крайне мало публикаций, объектом серьезного анализа которых были бы военная экономика, экономика Вооруженных Сил, состояние и проблемы войскового хозяйства. Главная, но не единственная причина такого положения — уровень гласности. Чрезмерная закрытость военно-экономической практики принесла и продолжает приносить ущерб и народному хозяйству, и экономической науке. Это привело к определенной изоляции военных экономистов от союзной и мировой науки, к разобщению ученых, к гипертрофированному уровню политизации изучения экономических дисциплин в военных учебных заведениях. Анализом военной экономики не занимается ни один научно-исследовательский институт, хотя расходы на оборону составляют весьма ощутимую долю в государственном бюджете, через который финансировалась практически вся деятельность, включая непроизводственную сферу.

Закрытость исследований по проблемам военной экономики привела к тому, что военно-экономическими проблемами стали факультативно заниматься гражданские специалисты. Особенно активизировалась публицистическая деятельность экономистов, занимавшихся ранее проблемами США, Канады и других регионов, при обсуждении возможности и необходимости перехода в Советском Союзе к профессиональной армии. Ведомственная же печать, отражая мнение высшего военного руководства, проявляет большую осторожность в постановке военно-экономических проблем, попутно критикуя и упрекая в некомпетентности те средства массовой информации, которые пытаются это сделать на эмпирическом и

дилетантском уровне.

Объективно проблемы военно-экономического характера существуют, их нужно формулировать, определять пути решения, разрабатывать программы оздоровления военной экономики. Одно из условий успешного решения этих задач — гласность, открытость бюджета не только в части расходов на оборону, но и деятельности всех отраслей народного хозяйства, «хозяйства на войну» (по В. И. Ленину); широкое привлечение научных сил и практических работников, включая экономистов из институтов Академии наук СССР, которые в последующем могли бы составить костяк вневедомственного комплексного научного центра исследования военной экономики со своим печатным органом.

Логично считать, что военная реформа, о необходимости проведения которой впервые официально заявлено в проекте Платформы ЦК КПСС к XXVIII съезду партии в феврале 1990 г., должна включать в себя ряд частных, хотя и связанных между собой реформ. К их числу, вероятно, можно отнести реформу структуры Вооруженных Сил и приведение ее в соответствие с оборонительной доктриной, реформу военно-юридическую, реорганизацию партийно-политических органов, реформу системы подготовки кадров и проведения научных исследований. Важным звеном всех преобразований должна явиться военно-экономическая реформа.

Военная реформа — результат, прежде всего тех революционных преобразований, которые происходят во всех структурных звеньях народного хозяйства. Кроме того, необходимость ускорения подготовки и проведения реформы системы военно-экономических отношений обуславливается:

- остротой экономической ситуации в стране: дефицитом государственного бюджета, диспропорциями в развитии народного хозяйства, нерешенностью важнейших социально-экономических задач;

- отсутствием эффективного механизма согласования экономических интересов военно-промышленного комплекса и интересов общества в

реализации экономических основ оборонительной доктрины, принципа оборонной достаточности;

- несоответствием существующих форм и методов организации экономических отношений в ВС, удовлетворению потребности в высоких конечных результатах;

- недостаточной взаимосвязью уровня интенсивности воинского труда, социальных, экономических, морально-политических и психологических особенностей воинской службы с уровнем материального и бытового обеспечения личного состава ВС;

- выполнением войсками многочисленных хозяйственных функций, не связанных с непосредственными задачами армии и флота;

- несовершенством системы экономического стимулирования повышения профессионального мастерства личного состава, что зачастую приводит к неоправданно большому числу поломок, аварий и катастроф;

- отсутствием экономических условий для резкого повышения эффективности использования вооружения и военной техники, включая неразвитость методологии обоснования решений командиров и начальников по военно-экономическому критерию с учетом показателей боевой эффективности систем и отдельных образцов;

- значительным удорожанием разработки и производства военной техники, обусловленной, с одной стороны, усложнением образцов вооружения, с другой — расширением сферы рыночных отношений, усилением их влияния на оборонный комплекс;

- появлением новых форм хозяйствования на принципах кооперативной, индивидуально-трудовой и арендной деятельности, а также необходимости учета новых законов, принятых Верховным Советом СССР.

Изложенное позволяет сформулировать в самом общем виде принципы военно-экономической реформы. Основная трудность здесь состоит в неопределенности и динамичности направлений развития народного хозяйства, а главное — в отсутствии концепции военной реформы. Мнения о

сути военной реформы расходятся по широкому спектру: от перестройки ВС в рамках существующей структуры до радикальной реформы с переходом к формированию профессиональной армии значительно меньшей численности на добровольной основе. Тем не менее надо разрабатывать концепцию военно-экономической реформы, широко ее обсуждать, проводить в случае необходимости моделирование различных хозяйственных ситуаций, в последующем создать программу осуществления реформы и реализовать ее на практике.

Рассмотрим один из вариантов формулировки принципов военно-экономической реформы и содержания основных мероприятий по ее разработке и реализации.

Первым из наиболее существенных принципов следует считать подчиненность хозяйственному законодательству всей экономической деятельности в армии и на флоте, военной экономике и экономике ВС, законодательное закрепление процедур разработки, исполнения и закрытия военного бюджета. Реализация данного принципа позволит, во-первых, уменьшить монопольное влияние оборонных министерств, аппарата правительства и плановых органов на объем разрабатываемой и производимой военной техники, во-вторых, повысить доверие к документам, определяющим и характеризующим расходы государства на оборону, в-третьих, увеличить научность программы создания материальной основы боевого потенциала ВС.

Второй принцип, игнорирование которого едва ли приблизит нас к решению проблемы ликвидации непроизводительных расходов, можно сформулировать как максимально возможная гласность, открытость экономической информации о военном бюджете, включая стоимость программ оружия, как это делается практически во всех странах. Классификация статей расходов должна быть приведена в соответствие с установками Организации Объединенных Наций. Часть бюджета, законодательно определенная Верховным Советом СССР, может

рассматриваться Комитетом по вопросам обороны и государственной безопасности. В совокупности должны рассматриваться смета доходов и расходов министерств оборонной промышленности, а также перечень объектов строительства.

Третий принцип — создание условий личному составу ВС для службы и быта, поддержания боевой готовности войск на высоком уровне. Реализация данного принципа потребует значительных усилий и расхода материальных ресурсов. Не секрет, что в настоящее время значительная часть объектов боевой подготовки создается так называемым хозяйственным способом с использованием личного состава войск. Кажущаяся дешевизна оборачивается, во-первых, низким качеством строящихся объектов вследствие ведения работ неквалифицированной рабочей силой, во-вторых, очевидным ущербом для боевой подготовки и, следовательно, для боевой готовности войск. Тенденция к профессионализации должна привести к осознанию необходимости создания структур (за счет сокращения численности ВС), профессионально специализирующихся на создании объектов боевой готовности войск, обеспечивающих подготовку высококлассных специалистов.

Не менее важной для обеспечения престижа воинской службы и создания бытовых условий всех военнослужащих является организация инфраструктуры в местах дислокации войск, по уровню благоустройства не уступающей лучшим городам мира и обеспечивающей в любых, даже самых отдаленных уголках страны возможность удовлетворения духовных потребностей офицеров и солдат. Недопустимо, когда почти 200 тыс. семей офицеров живут на положении бомжей, а многие офицеры располагаются в ветхих жилищах, плохо приспособленных для проживания. Здесь уместно предложить: планы строительства жилых и культурно-бытовых объектов не рассматривать в составе расходов на оборону, поскольку они необходимы для создания нормальных бытовых условий граждан СССР независимо от того, какую функцию эти граждане выполняют — служат в армии или

участвуют в ином общественно полезном процессе.

Четвертый принцип предусматривает обеспечение эффективного использования ресурсов на основе оптимизации деятельности по военно-экономическим критериям. Если в сфере производства материальной базы боевого потенциала войск достаточно успешно функционирует система стимулирования эффективного использования ресурсов в рамках общих принципов хозяйственного расчета, то в условиях войск практически отсутствует механизм создания интереса к научно обоснованному, в военно-экономическом смысле оптимальному использованию вооружения и военной техники. Это объясняется рядом обстоятельств. Во-первых, исторически и вполне естественно сформировано отношение к войсковой сфере деятельности как сфере непроизводственной, где стоимостные категории практически не используются. В свое время Ф. Энгельс отмечал, что единственная стоимость, которую знает политэкономия, есть стоимость товаров. А поскольку в ВС, особенно в войсках, нет товарного производства, сложилось соответствующее отношение к вооружению как к чему-то не имеющему стоимости. Это характерно не только для командиров и начальников без фундаментальной экономической подготовки, но и для профессиональных экономистов. Во-вторых, и это характерно для ВС, оплата оружия и подавляющего большинства военной техники, имущества производится не войсками, а главными и центральными управлениями и частично службами военных округов.

Ситуацию усугубляет отсутствие стоимостного учета в войсках, поэтому создается иллюзия у войсковых специалистов, что наши системы оружия — бесплатные вещи, их учет ведется «поштучно». Отсюда — полное отсутствие потребности к оценке и анализу стоимости выполняемых учебных и боевых задач. К сожалению, сейчас командиры не знают, во что обходится войсковое учение, марш военной техники, сколько стоит выполнение огневой и боевой задач. При подведении итогов обучения не учитывается экономичность принятых решений. Регулярно издаваемые руководящие документы зачастую

содержат утверждения, что низкая эффективность использования ресурсов в войсках является результатом низкой требовательности командиров и начальников, безответственного отношения военнослужащих к исполнению служебных обязанностей. Такая примитивизация проблемы эффективности, сведение ее к необходимости решения воспитательных задач является тупиковой и бесперспективной.

Пятый принцип — сквозное и непрерывное программирование всей деятельности в интересах обороны страны, включая создание военной техники и войсковую сферу. При создании военной техники и специальных объектов программное планирование применяется с конца 60-х годов. После первого опыта разработки программ, когда в них включали затраты ресурсов, необходимых для выполнения стоящих перед ВС и родами войск боевых задач, стали программироваться только научно-исследовательские работы, производство и поставки военной техники, создание промышленных мощностей.

Такое программирование является лишь частично системным, усеченным, обеспечивающим научные и практические интересы военно-промышленного комплекса. Для придания военному планированию научности и экономической обоснованности необходимо разрабатывать единые комплексные программы, включающие войсковую сферу деятельности, развитие учебно-материальной базы, подготовку кадров, обслуживание и ремонт техники. Первичной ячейкой такого рода программ должны быть модели боевых действий и процессов функционирования войск в мирное время, разрабатываемые в соответствии с требованиями оборонительной доктрины государства и учитывающие экономические, политические социальные факторы влияния на военное строительство.

Шестой принцип — экономическая самостоятельность командиров и начальников при использовании военно-экономических ресурсов, ответственность за экономические результаты наряду с итогами боевой подготовки. Если руководители хозрасчетных предприятий и организаций

пользуются относительной свободой принятия решений, то в бюджетных организациях, к которым относятся все войсковые структуры и отдельные производственные (например, арсеналы, часть заводов), существует великое множество руководящих документов, практически полностью регламентирующих порядок принятия решений командиров и начальников. В последние годы произошло некоторое упрощение отчетности и повышение самостоятельности лиц, принимающих решение. Тем не менее уровень регламентации экономической деятельности весьма высок, в том числе и в хозрасчетной сфере. Это служит одной из причин, почему экономические результаты не принимаются во внимание при оценке выполнения планов боевой и политической подготовки. Необходимо осуществить комплекс мер, которые позволят воспитать у военнослужащих чувство подлинного хозяина не только страны в целом, но и дивизии, полка, батареи, самолета.

Седьмой принцип — разделение сфер военно-экономической деятельности с целью высвобождения командиров и начальников от не свойственных им функций, связанных с выполнением хозяйственных работ и другими формами использования личного состава не по основному назначению. Сложилась система, когда военнослужащих срочной службы широко используют для строительства различных объектов хозяйственным способом, содержания подсобного хозяйства, выполнения работ на предприятиях и стройках, уборки территории, охраны необоронных объектов и др. Такое использование личного состава в своей основе содержит предпосылку о дешевизне рабочей силы в лице солдат. Но нет более дорогой рабочей силы, чем дешевая.

В то же время реализация данного принципа потребует формирования специальных структурных звеньев, способных решать задачи обеспечения нормального функционирования войск путем создания альтернативной службы или за счет частичного сокращения численности ВС. Если военнослужащих срочной службы использовать только в системе повышения уровня специальной подготовки, то существенно уменьшится

острота проблемы перехода к профессиональной армии, повысится престиж воинской службы, укрепится дисциплина, боевая готовность войск.

Восьмой принцип — платность предоставления услуг всем категориям военнослужащих. Реализация данного принципа должна осуществляться в рамках национальных устремлений к ликвидации незаконных привилегий различным категориям руководящего состава государственного, партийного и военного управления. Все военнослужащие должны пользоваться определенными услугами, наличие которых обусловлено спецификой армейской службы: жилье, служебный транспорт, в отдаленных районах — продукты питания. Однако все другие услуги надо предоставлять исходя из необходимости реализации более общих принципов хозяйственного расчета в отношении военнослужащих (включая маршалов и генералов) с народным хозяйством. При этом размер денежного довольствия должен соответствовать количеству, качеству и ответственности воинского труда.

Девятый принцип предполагает законодательную обусловленность использования военнослужащих только в Вооруженных Силах и лишь по прямому назначению. Нынешняя практика использования военнослужащих срочной службы в ряде других министерств должна быть законодательно запрещена и заменена альтернативной службой.

Для реализации основных принципов военно-экономической реформы потребуется разработка специальной программы, в которую необходимо включить ряд мероприятий. Создание такой программы должно осуществляться с привлечением научных сил не только военного ведомства, но и академических институтов.

Реально разработать научную программу военно-экономической реформы можно лишь на основе создания межведомственного центра исследования личного и вещественного факторов боевого потенциала и боевой готовности ВС или института военно-экономических исследований, проще говоря, военно-экономического института. Такого рода институт должен заняться комплексным изучением военного человека в совокупности

с техническими средствами ведения вооруженной борьбы.

Надо обеспечить гласность разработки и обсуждения программы военно-экономической реформы, а по некоторым разделам программы следует провести всенародное обсуждение.

Реализация рассмотренной и одобренной на высшем законодательном уровне программы военно-экономической реформы может быть осуществлена не путем издания ведомственных актов, а посредством создания пакета законопроектов, определяющих содержание и формы экономической деятельности Вооруженных Сил, включая отношения с отраслями промышленности и сельского хозяйства, местными органами власти, военнослужащих между собой, в том числе отношения начальников и подчиненных.

Одним из наиболее часто обсуждаемых в нашей прессе направлений военной реформы является увеличение доли профессионально обученного личного состава, проходящего службу в ВС по контракту, вплоть до перехода к полностью профессиональной армии. Предмет серьезных разногласий у спорящих по этому поводу специалистов — оценка размера дополнительных экономических усилий государства при переходе к профессиональной армии. Так, одни считают, что потребуются дополнительно не менее 40 млрд. руб. ежегодно и 3—4 млрд. разовых затрат на обустройство профессионалов. Другие считают, что для народного хозяйства переход к профессиональной армии будет экономически выгоден.

При решении этого вопроса нужен объективный подход, основанный на учете всех положительных и отрицательных сторон реформы на базе профессионализации и добровольного набора, изучении не только преобразований внутри ВС, но и в военной промышленности, тех структурах народного хозяйства, которые связаны с обеспечением обороны страны.

Противники перехода к профессиональной армии при определении экономического эффекта обычно считают, что численность ВС останется неизменной, на уровне 1990 г. Это, естественно, приведет к большому

дополнительному росту расходов на содержание личного состава и бессмысленной проведению реформы в данном направлении.

Очень важно определиться с исходными посылками оценки позитивных и негативных моментов, сопутствующих профессионализации. Рассмотрим основные подходы экономико-математической модели и анализа затрат на создание профессиональной армии.

Будем полагать, что профессионализация армии, во-первых, может быть полной или частичной, во-вторых, воины-профессионалы будут обладать более высоким уровнем специальной подготовки, их индивидуальный и коллективный боевой потенциал должен быть выше, а, следовательно, для выполнения одних и тех же боевых задач может потребоваться меньшее количество военнослужащих. Это обстоятельство может привести к уменьшению потребности в военной технике (танках, самолетах и др.).

Существенным является то, что уменьшение численности личного состава ВС должно привести к росту продукта, производимого в народном хозяйстве. Есть и иные мнения. Суть их состоит в том, что, во-первых, результаты анализа динамики национального дохода в последние годы показывают практическое отсутствие корреляции его прироста с приростом численности занятых в народном хозяйстве; во-вторых, высвобождение молодых людей от воинской службы может привести к безработице или ее увеличению в ряде регионов; в-третьих, появление дополнительной рабочей силы потребует (во всяком случае, на первых порах) создания рабочих мест.

Тем не менее, есть основания полагать, что национальный доход должен возрасти в связи с ростом числа занятых в народном хозяйстве, а тем более таких молодых людей, которые не будут служить в профессиональной армии в возрасте 20—30 лет. Безработица может возникнуть только при полной беспомощности системы управления народным хозяйством, поскольку мы имеем хроническую нехватку товаров и услуг.

Систематизируем негативные (в экономическом смысле) и позитивные аспекты профессионализации личного состава армии и флота.

К позитивным последствиям можно отнести: возможное сокращение личного состава ВС и как следствие увеличение размера национального дохода; уменьшение потерь, связанных с устранением поломок, аварий из-за недостаточной обученности личного состава; сокращение затрат на подготовку офицерских кадров; получение эффекта от высвобождения земельных площадей; уменьшение затрат на производство вооружения и военной техники; замена части военнослужащих гражданскими лицами. К негативным последствиям профессионализации армии необходимо отнести увеличение выплат денежного довольствия офицерам, прапорщикам, сержантам и солдатам; повышение расходов на вещевое, продовольственное и квартирное обеспечение, на создание жилого фонда и инфраструктуры для проживания профессионалов; подготовка личного состава к последующей работе в народном хозяйстве по гражданским профессиям; создание производственных мощностей для выполнения работ, осуществляемых в настоящее время хозяйственным способом или с привлечением личного состава в сельское хозяйство, на строительство объектов учебно-материальной базы.

Оценим суммарный экономический эффект от профессионализации армии. Прежде всего надо подсчитать затраты на содержание личного состава ВС. Главными факторами, определяющими размер этих затрат, являются численность армии и флота, а также размеры выплат денежного довольствия военнослужащим.

Сейчас практически отсутствует опубликованная методика определения численности ВС (да и едва ли когда будет опубликована) в зависимости от факторов внешней угрозы, с одной стороны, качества вооружения и уровня специальной подготовки военнослужащих — с другой. Поэтому наиболее целесообразным способом исследования является проведение оценок затрат для различных вариантов численности личного состава.

Второй фактор, определяющий величину расходов на содержание личного состава, - размеры денежного довольствия военнослужащих,

которые в исследовательских целях можно задавать в некотором диапазоне. Прежде всего, следует рассмотреть вариант полупрофессиональной армии, когда профессионалами становятся сержанты и часть солдат в дополнение к офицерам и прапорщикам.

Полностью профессиональная армия, включая солдатский контингент, будет, разумеется, обходиться дороже, чем армия нынешнего состава и способа формирования. Весь вопрос в том, насколько дороже и есть ли способы компенсации увеличения затрат. Расчеты показывают, что общие расходы на содержание личного состава ВС в 1990 г. возрастут в 4-6 раз, при уменьшении численности до 2,5 млн. человек произойдет увеличение расходов в 3-4 раза.

Повышение расходов на личный состав должно быть компенсировано позитивными факторами. Рассмотрим некоторые.

Во-первых, если исходить из того, что за счет отвлечения в ВС каждого человека народное хозяйство недополучает 4,8 тыс. руб., то уменьшение численности на 1 млн. человек может дать эффект до 5,0 млрд. руб. Во-вторых, исходя из того, что обучение курсантов в военном училище обходится в 40—50 тыс. руб., можно ожидать при сокращении выпуска офицеров общий эффект порядка 1 млрд. руб. в год.

В-третьих, если считать, что при сокращении численности ВС расходы на закупки вооружения удастся уменьшить хотя бы на 10—15%, то это позволит получить экономию 3—4 млрд. руб.

Оценим негативные моменты. 1. Во всех реально мыслимых случаях расходы на личный состав, включая не только денежное довольствие, но и вещевое, продовольственное, квартирно-эксплуатационное, безусловно, увеличатся.

2. Следует учесть дополнительные расходы на строительство жилья для профессионалов. Вообще говоря, к 2000 г. предполагается обеспечить каждую семью отдельной квартирой, и расходы на реализацию этой программы не стоило бы относить в область «утяжеления» военных

расходов. Если считать, что строительство квартиры обойдется в 15 тыс. руб., а среди мужчин возраста 20-25 лет женатые (по статистике) составляют около 40%, то срок службы по контракту составит 5-6 лет, среднегодовые капитальные вложения - не менее 2 млрд. руб.

3. Необходимо иметь в виду, что в настоящее время значительный объем работ выполняется военнослужащими срочной службы по созданию учебно-материальной базы. Если считать, что таких военнослужащих в нашей армии около 2 млн. человек, что их отвлечение составляет 15% (хотя есть основания полагать, что эта цифра значительно больше), а замена личного состава потребует привлечения гражданских лиц с годовой оплатой 3 тыс. руб., то затраты на компенсацию составят около 1 млрд. руб.

Разумеется, такой подсчет является ориентировочным. Переход к профессиональной армии будет длительным, должен осуществляться на основе всесторонних исследований специалистов по демографии, национальному вопросу, боевому применению войск, психологов и т. д. Здесь не должно быть упрощенного шапкозакидательского подхода. Как во всех государственных делах, здесь одинаково вредны и спешка, и отставание.

Какие еще проблемы представляются наиболее важными, решение которых позволит создать действительно научную основу военной реформы на государственном уровне? Одна из них - создание методологии, методик и моделей измерения боевого потенциала ВС с учетом кардинального его изменения на основе профессионализации. Решение этой проблемы позволит дать научное обоснование численности ВС, глубины профессионализации. Сюда же примыкает оценка количества и качества воинского труда воинов-профессионалов, что в совокупности с анализом системы оплаты труда в народном хозяйстве создаст научную основу установления размеров денежного довольствия, надбавок и доплат за особые условия службы. Серьезная задача — выработка новой концепции обучения профессионалов, создания учебной базы, размещения ее по территории страны, обучения

воинов гражданским специальностям.

Чрезвычайно важная проблема — разработка путей учета в военно-экономической сфере активизации рыночных отношений в стране, особенно при разработке и производстве военной техники, расширении связей войсковой экономики с рынком товаров и услуг. Существенный эффект должно принести решение задачи унификации военной техники.

Серьезной реконструкции необходимо подвергнуть всю финансово-экономическую систему армии и флота с учетом содержания военной реформы, информатизации общества, углубления и расширения сферы рыночных отношений в сочетании с плановым регулированием.

Разработка путей военной реформы требует привлечения ученых и специалистов Министерства обороны и всех заинтересованных ведомств, а также Академии наук СССР. Такой исключительно важный для страны вопрос должен решаться на основе взвешенных подходов, глубокой научной проработки, создания программы осуществления военной реформы