

## **Об основах финансово-экономического обеспечения военного строительства в Российской Федерации**

К началу 1998 года научный и практический потенциал военной науки и практики существенно пополнился результатом выполненных работ по созданию комплекса документов концептуального характера. Эти документы должны лечь в основу научной методологии военного строительства в Российской Федерации. В этом ряду особое место занимает Послание по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13 июня 1996 года, а также Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации и Концепция военного строительства в Российской Федерации. К сожалению, не все эти документы разработаны в одинаковой степени и их содержание не всегда могут нас удовлетворить с точки зрения раскрытия экономических аспектов военного строительства.

В наиболее завершённой стадии находится результат многолетней работы - Концепция национальной безопасности Российской Федерации, которую Президент Российской Федерации утвердил Указом от 17 декабря № 1300.

Проект Военной доктрины Российской Федерации, разработка которой предусмотрена решением Совета обороны Российской Федерации от 11 ноября 1996 года, подготовлен в Генеральном Штабе Вооружённых Сил Российской Федерации межведомственной рабочей группой под руководством генерал-полковника Манилова В.Л. Содержание доктрины проходит экспертизу и обсуждение, что предусмотрено упомянутым решением Совета обороны.

Над Концепцией военного строительства Российской Федерации также идёт активная работа.

В период активной работы над такими важными документами, большая часть из которых разрабатывается впервые в России, важно приложить усилия для того, чтобы они стали документами для действия во всех сферах обеспечения военной безопасности нашего государства, в том числе в области военной экономики.

Мы являемся свидетелями и участниками перестроечного кризиса экономики в целом и военной экономики в частности. Наиболее тревожные формы проявления кризиса военной экономики состоят:

во-первых, в ухудшении социального положения военнослужащих, гражданского персонала и членов их семей, что отражается на престиже военной службы, моральном состоянии войск, их боеготовности и в целом - на боевом потенциале государства,

во-вторых, в снижении качественного уровня вооружений и военной техники, которыми оснащены войска. Это проявляется в снижении доли

современных образцов ВВТ, что приводит к потерям в ходе учений и снижению боевой эффективности войск в ходе боевых действий.

Поэтому естественно ожидать и более того - требовать от разработчиков, чтобы в таких основополагающих документах как Концепция национальной безопасности, Военная доктрина и Концепция военного строительства в Российской Федерации было уделено должное внимание экономическим аспектам. Это должно проявиться двояко: с одной стороны - через влияние экономических возможностей государства на формирование боевых задач, то есть решение прямой задачи военно-экономического анализа, с другой стороны - посредством воздействия военного дела, угроз и опасностей государства на объём потребных ресурсов, размер и структуру оборонно-промышленного комплекса. В целом экономика должна быть постоянным фактором воздействия на оптимизацию процесса военного строительства и наиболее интенсивной его части - военной реформы.

Однако нужно признать, что степень проработки финансово-экономических проблем в этих документах существенно различается.

Рассмотрим кратко экономическое содержание каждого из документов, над которыми шла работа в 1997 году.

О Концепции национальной безопасности Российской Федерации. По замыслу она должна стать "задающим генератором" для всех аспектов обеспечения безопасности России. Однако по поводу экономического обеспечения оборонной сферы в ней лишь постулируется мысль о том, что к числу важнейших задач обеспечения национальной безопасности России относится "подъём экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса", а также совершенствование механизма планирования военного строительства и разработки современных подходов к его экономическому и финансовому обеспечению.

Конечно же, это условие необходимое, но не достаточное, чтобы строить оптимальную систему экономического обеспечения военного строительства. Просто фиксация такого рода положения не содержит конструктивной позиции по созданию механизма экономического обеспечения военного строительства.

В документе, в котором отражается "Замысел военного строительства в Российской Федерации до 2005 года", по сравнению с Концепцией национальной безопасности России есть некоторая детализация экономических аспектов обеспечения военного строительства. Но в "Замысле..." основное внимание уделено экономическим аспектам структурной перестройки оборонно-промышленного комплекса, а также указывается на необходимость повышения уровня ресурсообеспеченности

Вооружённых Сил, других войск и воинских формирований. Это тоже не более чем декларация.

Таким образом, в Концепции национальной безопасности и Концепции военного строительства экономическим аспектам уделено совершенно недостаточное внимание и это не может не огорчать. И дело даже не в объёме текста, вызывает озабоченность содержательная сторона, которая отражает уровень понимания и квалификацию авторов этих важнейших документов.

В проекте военной доктрины Российской Федерации ситуация с отражением требований к экономическим аспектам военного строительства существенно лучше. Немного истории. В 1993 году, когда готовились "Основные положения военной доктрины Российской Федерации" с трудом удалось убедить руководителей подготовки проекта документа оттенить экономический аспект военного строительства. Тем не менее, это нашло отражение в названии третьего раздела, который первоначально назывался "Военно-технические основы", а в окончательной редакции - "Военно-технические и экономические основы военной доктрины".

Прошло три года и с учётом изменившейся ситуации 11 ноября 1996 года было принято решение Совета обороны, в котором предусматривается разработка военной доктрины уже в составе 4 самостоятельных разделов. Они должны раскрывать политические, военные, военно-технические и финансово-экономические основы Военной доктрины. Нужно признать, что эта задача в проекте доктрины в основном выполнена. В этом заслуга главным образом специалистов Минэкономики и Минобороны России. Правда авторы разработки проекта доктрины соединили вместе военно-технические и экономические основы, назвав при этом раздел "Военно-экономические основы" военной доктрины.

Таким образом, на сегодняшний день из рассмотренных документов наиболее проработанным оказался экономический раздел проекта Военной доктрины Российской Федерации. В ней сформулирована основная цель, задачи, принципы и приоритетные направления военно-экономической и военно-финансовой политики. В частности, авторы проекта военной доктрины видят основную цель военно-экономической политики в поддержании военно-экономического потенциала страны на уровне, достаточном для обеспечения военной безопасности личности, общества и государства.

Основные принципы военно-экономической политики сформулированы следующим образом:

а) опора на собственные силы, то есть "сохранение финансовой и научно-производственной независимости государства в создании основных видов отечественной конкурентоспособной военной продукции",

б) соответствие характера, масштабов, приоритетов и направленности военно-экономической деятельности государства, с одной стороны - задачам внутренней и внешней политики, с другой - финансово-экономическим возможностям России.

в) интеграция процессов разработки комплексной программы военного строительства, включающей программы вооружения, программы развития оборонно-промышленного комплекса и военного бюджета.

Эти положения не вызывают возражения по существу. Особенно нужно обратить внимание на принцип системности, предполагающий возврат к зародившемуся было в конце 1960-х - начале 1970-х годов программно-целевому планированию развития военной системы. К сожалению в дальнейшем это направление было прервано и сведено только к программам развития вооружения.

Тем не менее, разработанные материалы проекта Военной доктрины также представляются нам не бесспорными. Так, пока остались несформулированными некоторые весьма существенные военно-экономические проблемы и не намечены механизмы их решения. Они должны быть заложены в Военной доктрине, а затем ещё более детализированы в других документах, которые определяет содержание военной реформы.

Прежде всего, о проблемах.

Одна из наиболее актуальных практических проблем состоит в том, что военно-экономическая деятельность силовых ведомств не рассматривается как единая система. Её элементы до сих пор методически и организационно никак не координируются. Это приводит к разобщению методик составления бюджетных заявок, разнохарактерности теории и практики учёта, контроля и анализа военно-экономической и финансовой деятельности. Более того, разным оказался уровень социально-экономического обеспечения военнослужащих, что приводит к перетоку кадров и другим негативным явлениям.

Поэтому настало время унифицировать, а в перспективе - привести в единую систему финансово-экономическую деятельность всех силовых ведомств. Создание единых тыловых территориальных органов - только первый шаг на этом сложном и болезненном пути.

Вторая проблема - отсутствие единой научно обоснованной военно-финансовой политики. Её можно считать частью первой проблемы, но имеющей самостоятельное значение. Это наиболее очевидно проявляется в реализации военно-бюджетной политики, в большом рассогласовании заявок силовых ведомств на бюджетные ассигнования. Речь идёт, прежде всего, о рассогласованиях между запросами силовых ведомств и возможностями экономики. Руководители силовых структур в период разработки проекта федерального бюджета вынуждены прибегать к

"активной индивидуальной политике". Они апеллируют к Государственной Думе и лично к Президенту России с просьбами об увеличении им лимитов ассигнований.

Сейчас, как известно, устанавливается две лимитные доли от ВВП:  
для расходов на оборону,  
для расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.

Одним из возможных вариантов выхода из положения может быть следующий. Расходы на военную систему государства должны устанавливаться в виде единой контрольной суммы, а контрольная сумма как доля валового внутреннего продукта - определяться и обосновываться ежегодно до начала разработки проекта закона о федеральном бюджете на очередной год.

При этом под военной системой понимается совокупность трёх подсистем: военной, политической и экономической. В отличие от термина "военная организация государства", которая применяется в ряде документов и под которой понимается совокупность органов государственного управления, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, выделенной части научного и промышленного комплексов, совместная деятельность которых направлена на обеспечение обороны и военной безопасности страны, в военную систему включаются политическая подсистема и отношения, в том числе экономические, которые складываются в процессе военного строительства. Таким образом, военная система - понятие более широкое, чем военная организация.

При разработке научных основ военно-финансовой политики необходимо чётко определить границы военной системы, определить состав объектов, по которым будут нормироваться все расходы на военную систему государства. Назовём лишь основные элементы затрат:

- содержание Вооруженных Сил, органов государственной безопасности, внутренних, пограничных, железнодорожных и других войск, воинских формирований и органов,
- закупки вооружения, военной и специальной техники, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, военная программа атомной промышленности и других предприятий оборонно-промышленного комплекса,
- капитальное строительство,
- поддержание мобилизационных мощностей, мобилизационных запасов и мобилизационная подготовка,
- ликвидация, сокращение и ограничение вооружений, конверсия и поддержка предприятий оборонной промышленности,
- дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований.

При определении контрольной суммы расходов на военную систему в очередном году должны использоваться:

оценка угроз и опасностей, состояния и прогноза развития Вооруженных Сил, других войск, военных формирований и органов, данные о прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на очередной год в целом и оборонно-промышленного комплекса, в частности,

предварительные итоги социально-экономического развития России за год, предшествующий планируемому,

российский и мировой опыт планирования затрат на развитие военной системы государства.

Размер контрольной суммы должен устанавливаться в результате научного исследования. При этом необходимо:

во-первых, учесть оценку угроз для личности, общества и государства - с одной стороны, прогноз экономического развития - с другой;

во-вторых, положить в основу бюджетную классификацию, которая сейчас находится в стадии утверждения;

в-третьих, необходимо соблюдать этапность решения этой сложной задачи, которая имеет не только экономический, но и политический характер.

Следующим этапом реализации военно-бюджетной политики должно стать распределение общей контрольной суммы между министерствами и ведомствами по решениям Совета обороны Российской Федерации с учетом ранжирования целей и задач функционирования этих структур. Для этого также необходимы специальные методики, над разработкой которых до сих пор никто не работает.

Следующее направление, которое требует детальной проработки при подготовке проекта военной доктрины. В военной экономике доля войсковой сферы очень велика. Сейчас она составляет более 60%. Сюда входит комплекс вопросов военно-социальной политики, экономики боевой подготовки, капитального строительства, науки и подготовки кадров. Однако в документах доктринального характера до сих пор основное внимание уделяется экономике оборонно-промышленного комплекса.

Одним из важных достоинств проекта военной доктрины является то, что после перерыва с 1970 года в военной доктрине декларируется (упоминавшаяся выше) необходимость программно-целевого подхода к развитию сил, средств и структур, обеспечивающих оборону и безопасность страны. Нужно напомнить, что почти 30 лет назад были проведены исследования по разработке основ программно-целевого планирования в военной сфере.

Однако в начале 1970-х годов разработка программ стала проводиться только для работ, выполняемых промышленностью, то есть НИР, ОКР и поставки серийной продукции, а также капитальное строительство объектов под монтаж оборудования. Сейчас важно провести комплексные исследования по разработке методологии программно-целевого планирования военной системы государства. При этом нужно учесть опыт конца 60-х годов, новые явления в военном строительстве, структуре Вооружённых Сил, изменившиеся условия в экономике страны, всей военной системе государства.

Есть ещё ряд военно-экономических проблем, которые требуют детальной проработки. К их числу относятся:

- исследование состояния военно-экономических отношений в регионах и разработка научных основ военно-экономической региональной политики в условиях усиления роли субъектов федерации,
- создание единой для всех силовых структур концепции военно-социальной политики, которая должна свести в единую систему жизненный цикл "человека в погонах" от кадетского корпуса до пенсии,
- разработка вопросов теории и практики стоимостного и бухгалтерского учёта в силовых структурах Российской Федерации,
- создание теории и методологии экономики национальной, в том числе военной безопасности,
- исследование проблемы ресурсного обеспечения военной безопасности Российской Федерации,
- оценка надёжности финансово-банковских институтов, обеспечивающих военную систему Российской Федерации,
- оптимизация системы экономического обеспечения военно-экологической деятельности в Российской Федерации.

Успешной реализации замыслов проведения комплексных военно-экономических исследований должна соответствовать должная организация работ. К сожалению, сейчас исследованиями в целом военной экономики в России практически никто не занимается. Есть целый ряд практически полностью сохранившихся институтов, которые изучают экономику отдельных отраслей в рамках оборонного комплекса бывшей оборонной "девятки". Обнадёживает повышение внимания к военно-экономической проблематике руководства Института экономических проблем переходного периода.

Хотелось бы надеяться, что активную роль в разработке проблем экономики Вооружённых Сил будет играть сформированный в Министерстве обороны научно-исследовательский центр военно-экономических обоснований. Но нужно сделать ещё один шаг - создать межведомственный научно-исследовательский центр, который мог бы решать экономические проблемы в интересах всех силовых ведомств и

военной системы России в целом. Решению проблемы научно обоснованной методологии экономического обеспечения военного строительства может помочь создание научно-общественной организации - Академии военной экономики и финансов.

Таким образом, есть основания подготовить ряд практических рекомендаций, а также рекомендовать проведение ряда комплексных военно-экономических исследований в интересах военной системы России.

Их выполнение позволит создать научную основу экономического обеспечения военного строительства в Российской Федерации.