

Финансово-экономические основы военной доктрины.

М.: Финансово-экономические проблемы военного строительства и пути их решения (материалы научно-практической конференции). Институт экономических проблем переходного периода. 1998 г.

Финансово-экономические основы военной доктрины

К моменту проведения данной конференции определился комплекс документов концептуального характера по проблемам военного строительства. Они должны лечь в основу методологии военного строительства в Российской Федерации. К числу таких документов относятся, прежде всего, ежегодные Послания Президента Федеральному Собранию, в том числе Послание по национальной безопасности от 13 июня 1996 года, а также Концепция национальной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации и Концепция военного строительства в Российской Федерации. Какова их готовность и экономическое держание?

О готовности документов. Концепцию национальной безопасности (КНБ) Российской Федерации Президент России утвердил Указом от 17 декабря № 1300.

Проект Военной доктрины Российской Федерации подготовлен в Генеральном Штабе Вооружённых сил РФ межведомственной рабочей группой под руководством генерал-полковника Манилова В.Л. и сейчас дорабатывается в аппарате Совета обороны. Над Концепцией (Замыслом) военного строительства (КВС) Российской Федерации также идёт активная работа под координацией аппарата Совета обороны.

Важно проанализировать, насколько полно отражено состояние экономики и её роль в военном строительстве. Мы являемся свидетелями кризиса военной экономики, наиболее тревожные формы проявления которого 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 военном потенциале государства;

- во-вторых, в снижении качественного уровня вооружений и военной техники, которыми оснащены войска. Это проявляется в снижении доли современных образцов ВВТ, а, следовательно, ведет к снижению боевой эффективности войск.

Поэтому естественно было ожидать, что в таких основополагающих документах как Концепция национальной безопасности, Военная доктрина и Концепция военного строительства должно быть уделено соответствующее внимание экономическим аспектам, экономическим формам воздействия на процесс военного строительства и 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.

1. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

По замыслу именно КНБ должна была стать камертоном всех аспектов обеспечения безопасности России. Однако по поводу экономического обеспечения военной сферы в ней лишь постулируется мысль о том, что к числу важнейших задач обеспечения национальной безопасности России относится "подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса".

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.

2. В КВС - документе, содержащем замысел военного строительства до 2005 года, основное внимание уделено экономическим аспектам структурной перестройки оборонно-промышленного комплекса, а также декларируется необходимость повышения уровня ресурсобеспеченности Вооружённых сил, других войск и воинских формирований. Это тоже не более, чем декларация.

Таким образом, в КНБ и КВС экономическим аспектам уделено совершенно недостаточное внимание. Это не может не огорчать.

3. Наконец, о военной доктрине РФ. Здесь ситуация существенно лучше. В 1993 году, когда готовились её основные положения, с трудом удалось оттенить экономический аспект военного строительства. 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 в ноябре 1996 года с учётом изменившейся ситуации Советом обороны было принято решение, в котором предусматривается разработка военной доктрины уже в составе четырех 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 решена. Правда, авторы разработки проекта доктрины (а это главным образом специалисты Минэкономики и Минобороны) соединили вместе военно-технические и экономические основы, назвав этот раздел "Военно-экономические основы".

Таким образом, на сегодняшний день из трех концептуальных документов наибольшее внимание военно-экономическим аспектам уделено в проекте Военной доктрины Российской Федерации. В ней сформулированы основная цель, задачи, принципы и приоритетные направления военно-экономической и военно-финансовой политик. 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:

- опора на собственные силы;

- адекватность, то есть соответствие характера и масштабов военно-экономической деятельности, с одной стороны, - задачам внутренней и внешней политики, с другой - финансово-экономическим возможностям России.

Эти положения едва ли могут вызвать возражения по существу. Однако разработанные материалы проекта Военной доктрины представляются нам не бесспорными. Так, пока остались недоработанными некоторые весьма существенные военно-экономические проблемы и механизмы их реализации. Они должны быть заложены в Военной доктрине, а затем детализированы в других документах, которые определяют содержание военной реформы.

Первая практическая проблема состоит в том, что военно-экономическая деятельность силовых ведомств не рассматривается как единая система, ее элементы до сих пор методически и организационно никак не координируются. Это привело к несогласованности 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 - первый шаг на этом сложном и болезненном пути.

Вторая проблема, являющаяся частью первой, но имеющая самостоятельное значение, - отсутствие единой научно-обоснованной военно-финансовой политики. Это наиболее очевидно проявляется в реализации военно-бюджетной политики, в заявках силовых ведомств на бюджетные ассигнования. Речь идёт, прежде всего, о запросах силовых ведомств и о возможностях 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 два лимита расходов (в долях ВВП): во-первых, на оборону и, во-вторых, - на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства.

Расходы на военную систему государства должны устанавливаться в виде единой контрольной суммы как доля валового внутреннего продукта, которая должна 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. Термин "военная система" предлагается использовать как более полный и точный, чем применяемый в ряде документов термин "военная организация государства", под которым понимается совокупность органов государственного управления, отвечающих за оборону и военную безопасность государства, Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, а также части научного и промышленного комплексов, обеспечивающих войска необходимым вооружением и техникой. В дополнение к этим элементам военной организации, военная система включает политическую подсистему, обеспечивающую выработку и осуществление военной политики государства, правовую базу и отношения, в том числе экономические,

которые складываются в процессе военного строительства, преобразуя совокупность элементов военной организации в систему.

При разработке научных основ военно-финансовой политики необходимо чётко определить границы военной системы, определить состав объектов, по которым будут формироваться 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;

- пенсии и пособия уволенным военнослужащим и их семьям;

- дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований.

При определении контрольной суммы расходов на военную систему в очередном году необходимо исходить из:

- оценки угроз и опасностей, а также оценки состояния и прогноза развития Вооруженных сил, других войск, военных формирований и органов;

- данных о прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации в целом и оборонно-промышленного комплекса, в частности, в предстоящем году;

-предварительных итогов социально-экономического развития России за год, предшествующий планируемому;

- российского и мирового опыта планирования затрат на развитие военной системы государства.

При определении размера контрольной суммы в ее основе должна быть бюджетная классификация военных расходов, находящаяся в настоящее время в стадии утверждения. Кроме того, необходимо соблюдать этапность в решении этой сложной задачи, которая имеет не только экономический, но и политический характер.

Следующим шагом в реализации военно-бюджетной политики должно стать распределение Советом обороны Российской Федерации общей контрольной суммы между министерствами и ведомствами с ранжированием целей и задач, стоящих перед этими структурами. Для этого также необходимы специальные методики, разработкой которых до сих пор никто не занимается.

Необходимо выделить еще одно направление, нуждающееся в проработке. В военной экономике доля войсковой сферы очень велика. Сейчас она составляет более 60%. Сюда входят экономические аспекты социального обеспечения военнослужащих, боевая подготовка, капитальное строительство, наука и подготовка кадров. Однако в концептуальных документах до сих пор основное внимание уделяется экономике оборонно-промышленного комплекса.

Уместно отметить одно из достоинств проекта военной доктрины. Оно состоит в том, что впервые после 1970 года в военной доктрине декларируется 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 70-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, во 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.

Об организации работ. Хотелось бы надеяться, что активную роль в разработке проблем экономики Вооружённых сил будет играть формируемый в Министерстве обороны межвидовой научно-исследовательский центр финансово-экономической информации. 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 в целом. К сожалению, сейчас исследованиями в целом военной экономики в России практически никто не занимается. Обнадёживает повышение внимания к военно-экономической проблематике руководства Института экономических проблем переходного периода. Решению проблемы научно-обоснованной методологии экономического обеспечения военного строительства может помочь также создание научно-общественной организации - Академии проблем военной экономики и финансов.

Я полагаю, что конференция должна подготовить ряд практических рекомендаций, в том числе рекомендовать проведение комплексных исследований в интересах военной системы России. Их выполнение позволит создать научную основу экономического обеспечения военного строительства в Российской Федерации