

Современные проблемы экономического обеспечения военной безопасности России

Проблемы экономического обеспечения военной безопасности России разделим на две части: практические, которые диктует жизнь, и научные, без решения которых практические проблемы решаются долго и мучительно.

О практических проблемах. Их много, остановимся лишь на некоторых.

Первая проблема порождена противоречием между потребностями силовых министерств и ведомств и возможностями государства по их удовлетворению. Оно наиболее остро проявляется в ходе разработки бюджета и организации текущего финансирования.

Вторая проблема - несовершенство финансово-экономического механизма, проявляющееся в мучительных поисках путей перехода к рыночным преобразованиям, казначейской системе исполнения бюджета, введению стоимостного и бухгалтерского учёта.

Третья - несовершенство системы управления экономикой военного строительства, отсутствие не только единого руководства военно-экономической системой государства, но и межведомственной координации, поиск организационных форм управления в сочетании с решением задач информатизации, качества управленческих решений, подготовки кадров и развития науки.

Эти и некоторые другие проблемы рассмотрим с точки зрения роли науки в решении практических проблем. В чём недоработка нашей науки и что она должна делать для нормализации ситуации. Что недоработала наша военно-экономическая наука? Как не бывает одной причины того или иного явления, так не может быть одного рецепта выхода из трудного положения. К их числу, по мнению автора, относятся следующие.

Первое - слабость прогностики, малый горизонт исследований на макроэкономическом уровне, уровне военной экономики и экономики Вооружённых Сил. Раньше мы цитировали выражение о том, что нельзя решить частные вопросы не решив общих. В военно-экономической сфере это проявляется в том, что у нас не развиты перспективные, фундаментальные исследования. Только один факт - до последних лет в планах фундаментально-поисковых исследований военно-экономические исследования занимали менее 2%. Да и то они имели одно направление - обеспечение исследований в интересах программ ВВТ, что не покрывает все аспекты научного обоснования путей экономического обеспечения военного строительства.

Долгие годы наиболее перспективная методология программно-целевого планирования и управления не находила себе места в военно-экономических исследованиях. Сейчас необходимость активного введения программно-целевого принципа в финансовую практику нашла отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который хотя и не введён в действие, но принят Федеральным Собранием и подписан Президентом Российской Федерации. Применительно к финансово-экономической сфере это нашло отражение в документах, которые отражают пути совершенствования системы финансового обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации на период до 2001 года. Хотя и там сделана оговорка, что особенно задача внедрения программно-целевого метода относится к ВВТ.

Поэтому полагаю, что одним из центральных направлений развития военно-экономической науки является разработка научных основ создания программ развития военной организации России, а в рамках этой проблемы - программирование развития силовых министерств и ведомств, в свою очередь внутри этих подпрограмм - программы развития военной и специальной техники, программы социального обеспечения военнослужащих, программы развития служб (см. рис).





Второе направление. Разработка комплекса проблем, относящихся к созданию **балансовой модели**, которая позволит проводить исследования и готовить рекомендации по компромиссным решениям в противоречии "военные потребности - экономические возможности". К сожалению, эта проблема носит не чисто экономический характер, она больше относится к сфере политических решений.

Характерный пример - сейчас затормозилась разработка второй редакции Военной доктрины Российской Федерации. Это объясняется тем, в частности, что не решается главный вопрос доктрины - оценка внутренних и внешних угроз и опасностей. Иначе говоря: есть у нас внешние враги или нет. Если есть, то кто они, как нужно готовиться к ликвидации угроз, а следовательно - какие должны быть задействованы ресурсы и сколько их нужно. Это одна сторона проблемы. Вторая часть состоит в оценке динамики возможностей экономики России. Следом возникает третья и сложнейшая задача (ей занимается профессор А.И.Пожаров) оптимизации распределения ресурсов по направлениям обеспечения национальной безопасности России.

Третье направление. Концепцией государственной политики Российской Федерации по военному строительству предусмотрен переход к рациональным (единым, общим, объединённым) системам технического и тылового обеспечения ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов на основе целесообразной интеграции и взаимного делегирования при необходимости их полномочий с учётом специфики структуры, состава и решаемых задач.

Может ли сегодня наша военно-экономическая наука сказать, что она осветила путь практике своими проработками? К сожалению - нет. Причин, по меньшей мере, две. Первая - у нас пока нет органа, который бы объединял усилия военно-экономической науки в рамках всей военной организации России. Основная причина - у нас нет методик, точнее - моделей, которые позволяли бы проводить оценки эффективности создания единых систем тылового обеспечения. А до тех пор, пока не будут проведены модельные оценки таких сложных преобразований, нельзя идти даже на эксперимент. Отсутствие таких моделей - задолженность военно-экономической науки.

Четвёртое направление. У нас нет научных проработок по развитию механизма финансово-экономического обеспечения войск, строительства Вооружённых Сил и военного строительства в целом. В этом одна из причин - почему так мучительно идёт переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета в части военных расходов. Много лет мы говорили о создании новой системы стоимостного учёта, но серьёзных научных разработок не было выполнено.

Такого рода "белых пятен" у нашей военно-экономической науки много. В их числе:

- исследование оптимальной классификации военных расходов. Принят федеральный закон о бюджетной классификации, но выполняется не полностью. А это значит, что классификатор не совершенен. По вопросу детализации, а значит, прозрачности расходов при планировании и финансировании, идут жесточайшие споры между ведомствами;

- оптимизация оборонно-промышленного комплекса (ОПК), включая задачи ценообразования, структуризации ОПК, улучшения управляемости ОПК;

- разработка экономики военной экологии. Исследования в этом направлении начаты в последние годы, но это только начало;

- новое и очень важное направление исследований, где практически успехи нулевые - это военно-финансовая региональная политика. В связи с усилением автономизации субъектов федерации проблема финансово-экономической зависимости войск от регионов становится проблемой политической и затрагивает интересы национальной безопасности;

- научное сопровождение мероприятий по привлечению внебюджетных средств.

Важное направление военно-экономических исследований - выработка аксиоматики, понятийного аппарата. Так, до сих пор не устоялись термины военная экономика и экономика военного строительства, военная безопасность и оборонная безопасность, военный бюджет и оборонный бюджет, военная организация и военная система и др. Автор предлагает свою точку зрения на содержание этих терминов.

1. О военной экономике и экономике военного строительства. Изучение экономического обеспечения обороны государства традиционно происходило, и пока ещё происходит, главным образом в статике, т.е. изучаются не процессы, а экономические отношения, производственные связи. Образно выражаясь, военная экономика представляет собой большой набор снимков, зачастую выполненных высококачественно, не только в цвете, но и объёмно, с использованием "голографического эффекта". И всё же это не динамика, которая есть в жизни, а если динамика, то прерывная. Исключение может составить методология программно-целевого планирования развития вооружения и военной техники, где рассматриваются процессы (этапы жизненного цикла) создания и эксплуатации военно-технических систем. В этом смысле нельзя не отметить дисциплину "Военно-экономический анализ", объектом изучения которой заявлена деятельность, мероприятия по обеспечению боевой готовности войск.

По современному определению военное строительство - система социально-политических, экономических, собственно военных и других мероприятий государства, направленных на создание, устойчивое функционирование и развитие его военной организации.

Методически проблема экономической оценки военного строительства переходит в плоскость изучения динамических процессов. Примеры процессов: структурная перестройка видов Вооружённых Сил, изменение системы базирования и мест дислокации войск. Характерная особенность таких процессов состоит в том, что со временем мероприятия (в том числе по реформированию войск) должны дать экономический эффект, но на начальном этапе требуется своеобразное инвестирование.

2. О военной организации и военной системе. В последние годы всё более активно используется термин "военная организация", под которой понимается совокупность органов государственного управления, Вооружённых Сил, других войск, воинских формирований и органов, выделенной части научного и промышленного комплексов, совместная деятельность которых направлена на обеспечение обороны и военной безопасности страны. Оно является ключевым в определении целей военного строительства.

Однако здесь возникают два негативных момента. Во-первых, в определении военной организации, которая дана в Основах (концепции) государственной политики пол военному строительству опущено упоминание о "выделенной части научного и промышленного комплекса". Во-вторых, даже в полном виде оно недостаточно отражает объективную реальность. Более правильно было бы использовать термин военная система. Использовать понятие военной системы государства предложил в своё время профессор И.И.Юдин. Он определил военную систему как совокупность элементов и отношений между ними. Однако активно этот термин, к сожалению, не используется. В оборот всё активнее вводится термин военная организация.

По мнению автора, эта замена не является эквивалентной. Совокупность каких либо элементов (в том числе органов управления, войск и др.) далеко не всегда становятся системой. Для становления и функционирования их как системы должны возникнуть отношения между ними. А характер отношений в решающей мере определит сущность системы. Характерный пример: если элементы функционируют автономно, как это зачастую происходит с различными войсками, то вся военная организация больше походит на "пятерню", чем на "кулак".

Поэтому сейчас, в условиях создания комплекса войсковых структур, функционирующих, к сожалению, практически автономно, необходимо хотя бы методологически использовать понятие военной системы. Под военной системой следует понимать совокупность пересекающихся подсистем: первая - органы военно-политического руководства, войска и оборонно-промышленный комплекс, вторая - отношения между ними (см табл.).

Военная система государства	
Элементы	Органы военно-политического руководства Войска, воинские формирования и органы Оборонно-промышленный комплекс
Отношения	Правовые Финансово-экономические Духовные

Таким образом, военная система шире, чем военная организация. Она отличается и от оборонной системы, поскольку решает более широкий круг задач предотвращения и ликвидации угроз и опасностей, внешних и внутренних. Рамки военной экономики раздвигаются, вбирая в себя экономические и политические отношения всей военной системы.

3. О соотношении военного и оборонного строительства. История военно-экономической мысли показывает, что в прошлом наиболее активно разрабатывалась сфера обороны страны. Сейчас стало недостаточным рассматривать только лишь оборонную сферу и изучать её экономику («хозяйство на войну») как автономную и единственную. На каждом шагу возникают вопросы об отнесении тех или иных объектов военного назначения и соответствующих затрат к определённой группировке элементов федерального бюджета, становится невозможным анализировать экономические процессы и финансовые потоки без системного осмысления целевых установок развития военной организации в целом. Например, при обсуждении проекта федерального бюджета на очередной год и той его части, которая рассматривается на закрытых слушаниях в Комитете по обороне Государственной Думы, возникает вопрос о составе объектов и затрат, которые должны входить в нормируемую часть федерального бюджета (3,5% от ВВП). Другой пример - расходы на мобилизационную подготовку или на дотации закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) Министерства обороны и Минатома России - что это по своему существу: оборонные расходы или какие-то иные? Пока идут лишь споры по этому поводу и новая бюджетная классификация ещё не даёт ответа на вопрос о научной группировке общих затрат на обеспечение национальной безопасности и её части - военной безопасности.

Не затрагивая проблемы национальной безопасности в целом, куда входит информационная, продовольственная, экономическая и другие виды безопасности, рассмотрим лишь ту часть безопасности, которая при определённых условиях, например, когда дипломатические меры исчерпали себя, обеспечивается путём применения военной силы. Чаще всего здесь имеется в виду военная (а не только оборонная!) безопасность. Будем полагать, что оборонная сфера рассматривает совокупность элементов в их развитии, обеспечивающих безопасность от внешних угроз и опасностей, военная сфера - интегрирует все угрозы и опасности (внутренние и внешние), требующие применения военной силы. В этом смысле представляется целесообразным оборонную безопасность считать частью военной безопасности, оборонный бюджет - частью военного.

4. О военном строительстве и военной реформе.

Можно представить себе две возможных ситуации развития военной системы. Первая ситуация - относительно стабильное состояние войск без существенного изменения их численности, количества и качества военной техники. В этом случае военная экономика, экономика Вооружённых Сил и экономики других подсистем военной системы вправе формулировать объект и предмет военной экономики так, как это делалось многие годы (объект исследования военной экономики - "хозяйство на войну", предмет - экономические отношения). Разновидностью такой

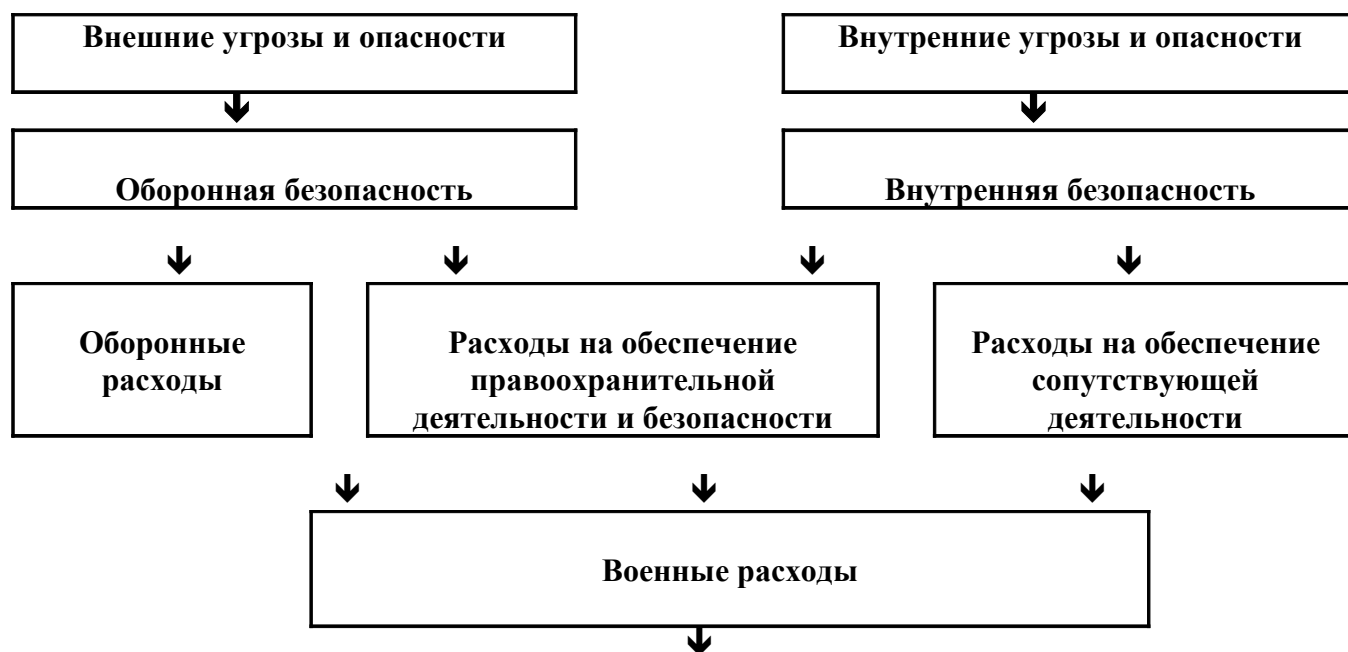
ситуации может служить такое положение, когда отдельные элементы военной системы относительно равномерно изменяются. Например, в течение ряда лет происходит наращивание поставок бронетанковой техники в войска, что приводит к систематическому повышению затрат на её закупки и эксплуатацию. В этом случае тоже можно изучать экономику военного строительства как экономику состояния.

При возникновении необходимости проведения военной реформы, или хотя бы её части - реформы Вооружённых Сил, стационарное течение экономической жизни нарушается. Оно становится более интенсивным, а зачастую - хаотичным. Какой бы части военной системы не касалась реформа: политической, военной, технической или экономической, привычные взгляды на экономику обеспечения военной безопасности перестают нас удовлетворять. Это проявляется в разных формах, но прежде всего в виде потребности в дополнительных ресурсах, хотя бы на первоначальном этапе реформирования.

Для постановки и решения упомянутых актуальных задач сейчас создаётся принципиально новая ситуация, которая должна способствовать активизации военно-экономических исследований. Во-первых, в Министерстве обороны наконец-то создано научное подразделение военно-экономических обоснований. Это безусловно положительное явление, хотя нужен не межвидовой, а межведомственный центр военно-экономических исследований, который мог бы вести исследования в интересах всей военной организации России. В ряде военных академий существенно усилены научные подразделения и кафедры военно-экономического профиля, в апреле 1998 г. образована научно-общественная организация Академия проблем военной экономики и финансов, членами которой в последнее время выполнены темы:

- разработка концепции военно-экономической политики РФ по обеспечению национальной безопасности в условиях жёстких бюджетных ограничений,
- разработка научно-теоретических основ формирования перспективной системы военно-экономического обеспечения военного строительства,
- идёт подготовка к выполнению темы "Разработка механизма экономического обеспечения военного строительства в Российской Федерации в современных условиях.

Однако это только начало. Активизация военных экономистов, поддержка военно-экономической тематики заказчиками НИР позволит решить наиболее острые практические проблемы экономического обеспечения военного строительства в Российской Федерации.



Военный бюджет**Формирование военного бюджета**

Засл. деят. науки Российской Федерации
Доктор экономических наук профессор

Викулов
Сергей Филиппович