

Проблемы военно-экономической науки и практики¹

Известно, что в экономике фокусируются все проблемы общества. В их появлении и решении экономика и её финансовые рычаги играют важную роль, иногда активную, например, через структуру бюджета, стимулирующую прогрессивные, перспективные решения), а иногда пассивную, реактивную (выплаты внешних и внутренних долгов как результат прошлых просчётов). Эта роль реализуется в экономических решениях и бюджетных документах, отражая позицию политического и военного руководства относительно тенденции развития общества и государства. Роль экономических решений и финансовых рычагов наиболее наглядно проявляется в бюджетной политике.

Поэтому нельзя не отметить безусловно позитивное решение об издании журнала «Военно-экономический вестник». А ведь ещё совсем недавно бытовали утверждения, что военной экономики нет ни как объективной реальности, ни как научной специальности. Справедливость данного утверждения подтверждается Номенклатурой специальностей научных работников, утверждённой Приказом Миннауки России 25 января 2000 г. и изменениями и дополнениями, подписанными 10 августа.

В последние десятилетия военно-экономическая наука достигла определённых успехов, но практика развивается вместе с новыми проблемами быстрее, хотя нельзя не отметить очевидные успехи последних лет. Зачастую военно-экономическая наука из прожектора, освещающего магистральный путь практике, превращается в фонарик, помогающий хотя бы не сломать ноги в темноте. Примеры – не подготовленный в научном плане переход к бухгалтерскому и стоимостному учёту в бюджетных организациях, переход силовых структур к казначейской системе исполнения федерального бюджета. В этих случаях практические шаги опережают науку. Трудно осуществляется переход к единой системе тылового и технического обеспечения, о котором решение Президентом России принято ещё в 1998 году при утверждении "Основ (концепции) государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2005 года", наиболее серьёзные научные наработки выполнены только в 2000-2001 гг. Хотелось бы, чтобы аналогичные решения были приняты в направлении создания единой федеральной системы военного образования в рамках всей военной организации России.

На рубеже тысячелетий к числу наиболее актуальных военно-экономических проблем Российской Федерации следует отнести:

несоответствие выделяемых бюджетных средств масштабам военной организации, уровню социального обеспечения личного состава войск, а также состоянию их технического оснащения;

несовершенство системы управления и обеспечения военного строительства кадрами, вооружением и военной техникой;

недостаточную системность и статичность научного анализа экономики военного строительства;

¹ Исследование данного направления поддержано Российским фондом фундаментальных исследований, проект 01-06-80413.

методологическое несовершенство военно-экономической науки, в том числе отсутствие моделей развития военной экономики, имеющих не только исследовательское, но и практическое значение;

практическое отсутствие координации подготовки военных кадров и организации проведения военно-экономических исследований в интересах военной организации.

Рассмотрим из числа названных основные научные проблемы.

1. После радикального изменения военной организации, произошедшего в начале 90-х годов, образовался комплекс силовых структур, в которых предусмотрена военная служба. Однако военно-экономическая деятельность этих министерств и ведомств не рассматривается как единая система. Принимаемые решения в области экономики элементов военной организации методически и организационно не координируются. Иначе говоря, военная организация не стала системой, а остаётся лишь набором элементов. Лишь в некоторых видах деятельности координация происходит в рамках нормативно-правовых актов, например, Бюджетного кодекса Российской Федерации. Некоторое исключение составляет, пожалуй, создание вооружения и военной техники. Это приводит к разобщению методик составления бюджетных заявок, разнохарактерности теории и практики учёта и анализа военно-экономических показателей и контроля финансовой деятельности. Более того, разным оказался уровень социально-экономического обеспечения военнослужащих, что приводит к стихийному перетоку кадров (например, из Вооружённых Сил в налоговую полицию или в пограничные войска) и другим негативным явлениям.

Стала очевидной необходимость приведения в единую систему финансово-экономической деятельности всех силовых ведомств. Создание единых тыловых территориальных органов - только первый шаг на этом сложном и болезненном пути.

В первую очередь нужна единая научно обоснованная военно-финансовая политика и, прежде всего, военно-бюджетная политика. Её отсутствие приводит к большому рассогласованию заявок силовых ведомств на бюджетные ассигнования. Речь идёт, прежде всего, о рассогласованиях между запросами силовых ведомств и возможностями экономики страны.

Расходы на обеспечение военной безопасности практически не нормируются. Сейчас, как известно, устанавливаются всего два лимита в рамках разделов "Национальная оборона" и "Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства" в объёме не менее 5,1% от ВВП, в том числе по разделу "Национальная оборона" - не менее 3,5% от ВВП. Методически более правильным было бы установить единую норму для всей военной организации, а её распределение производить ежегодно в зависимости от меняющихся задач в соответствии с приоритетами, устанавливаемыми в ежегодном бюджетном послании Президента Российской Федерации. При этом должны учитываться как возможности государства, так и потребности военной организации в зависимости от характера задач обеспечения военной безопасности.

Установление норматива должно производиться для всех элементов военной организации, под которой в соответствии с Военной доктриной Российской Федерации 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.

При разработке научных основ нормирования расходов на военную организацию необходимо чётко определить границы военной системы, определить состав объектов, по которым будут нормироваться расходы 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,
- пенсионное обеспечение,
- дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований.

При определении контрольной суммы расходов на военную систему в очередном году должны учитываться: оценка угроз и опасностей; состояние и прогноз 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 положить в основу бюджетную классификацию, 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 с учетом ранжирования целей и задач функционирования этих структур.

2. В области теории военно-экономического обеспечения военного строительства не сложились общепризнанные понятия и определения. В научный оборот включены такие понятия как экономика Вооружённых Сил, военная экономика, экономика войскового хозяйства, экономика оборонно-

промышленного производства, экономика военного строительства. Современная теория военной экономики определяет её как науку, которая изучает общественно-экономические отношения производства, распределения, обмена (обращения) и потребления предметов военного назначения. При этом предполагается обеспечение функционирования Вооружённых Сил, поддержание обороноспособности государства в соответствии с его военной доктриной. Таким образом, объектом изучения военной экономики являются отношения, ограниченные рамками Вооружённых Сил и сферой производства предметов военного назначения, других необходимых материальных ресурсов.

Для устранения этого противоречия целесообразно перейти к иному объекту исследований – к экономике военного строительства, под которым понимается система социально-политических, экономических, собственно военных и других мероприятий государства, направленных на создание, устойчивое функционирование и развитие его военной организации. В такой постановке задачи объектом изучения становится деятельность в рамках совокупности всех элементов, которые обеспечивают не только оборону, но и военную безопасность государства в целом.

Таким образом, не исключая необходимости разработки проблем военной экономики, которая развилась под существенным влиянием политической экономии и военных наук, следует признать, что необходима активная разработка экономики военного строительства. Особенно это важно при изучении и оптимизации таких процессов как военная реформа, которая представляет собой особую, более интенсивную, фазу военного строительства.

Методически проблема экономики военного строительства переходит в плоскость изучения динамических процессов, которые или отсутствуют в обычной жизни или протекают совсем иначе, более интенсивно. Пример иного протекания процесса: призыв и увольнение есть всегда, но если увольнение существенно превышает призыв, как это происходит при нынешней трактовке военной реформы, это требует повышенных расходов на выплату денежных средств и строительство жилья. Примером новых процессов является структурная перестройка видов Вооружённых Сил, изменение системы базирования и мест дислокации войск. Со временем мероприятия по реформированию должны дать экономический эффект, но на начальном этапе требуется своеобразное инвестирование в реформу.

Ветвь экономики военного строительства - более частная дисциплина - экономика строительства Вооружённых Сил, в ней как статическая дисциплина - экономика Вооружённых Сил. У других элементов военной системы (Тыл Вооружённых Сил, войска гражданской обороны, внутренние войска и др.) может быть аналогичная структура.

Необходима не только единая научная дисциплина - экономика военного строительства, но и единая военно-экономическая политика. Здесь, прежде всего, речь идёт о межведомственных связях, о развитии военной организации как единого организма. А это, в свою очередь, требует разработки и реализации единой военно-финансовой, военно-бюджетной,

военно-социальной, военно-промышленной и военно-технической политик, единой системы подготовки кадров, тылового и технического обеспечения.

3. Одним из центральных направлений развития военно-экономической науки и практики 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 развития обеспечивающих служб, социального обеспечения военнослужащих. Действительно, чтобы Государственный оборонный заказ был реалистичен и научно обоснован, необходима оптимизация всех его элементов, включая поставки продовольствия, вещевого имущества и других предметов социального обеспечения.

Вопрос о создании программы развития военной организации в настоящее время стоит в повестке дня. Она должна состоять, по меньшей мере, из двух блоков:

программы развития вооружения, военной и специальной техники для всех силовых структур;

программы, охватывающей все аспекты обеспечения жизнедеятельности военного человека, включая социальные вопросы, подготовки кадров, пенсионного обеспечения, социальной адаптации к мирной жизни после окончания военной службы.

В свою очередь программа военной организации должна состоять из программ силовых структур: Вооружённых Сил, пограничных войск, внутренних войск МВД и др. Кроме того, должны учитываться общие программы, относящиеся к деятельности военной организации и ликвидации последствий военной деятельности, например, утилизация вооружения и военной техники, уничтожение запасов химического оружия, жилищные сертификаты и др.

Методические основы программирования деятельности военной организации имеются. К сожалению, долгие годы наиболее перспективная методология программно-целевого планирования и управления не находит себе места в военно-экономических исследованиях, а ограничивается сферой развития систем вооружения. Здесь за период активной разработки программ вооружения, начавшейся с конца 60-х годов (первая программа была сформирована в 1970 г.), накоплен большой научный и методический опыт. Положительным моментом можно считать то, что сейчас необходимость активного введения программно-целевого принципа в финансовую практику нашла отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. ст. 179, 192, 197), который введён в действие с 1 января 2000 года. Применительно к финансово-экономической сфере это нашло отражение в ст. 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая предусматривает разработку перспективного (на три года) финансового плана. Проработки по созданию программ формирования оборонного бюджета выполнены в Министерстве обороны.

Совершенно очевидно, что необходимо начать создание научно-методического аппарата программирования военной организации России и

заказчиком должны выступить Правительство или Совет безопасности России.

К числу нерешённых военно-экономических проблем, которые требуют детальной проработки, можно отнести:

- 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 рассматривать в единой системе жизненный цикл "человека в погонах",
- разработка вопросов теории и практики внедрения 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.

4. К числу организационных проблем экономического обеспечения военного строительства относится разобщённость процессов подготовки кадров и проведения научных исследований. 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". Необходима координация военно-экономических исследований, а также давно назрела потребность создания научно-исследовательского учреждения экономики военной организации на базе многочисленных НИИ оборонно-промышленного комплекса и силовых структур.

Президент Академии проблем военной экономики и финансов
Заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор экономических наук, профессор Викулов Сергей Филиппович

Материал подготовлен при поддержке Российского фонда
фундаментальных исследований, проект 01-06-80413.