

Гармоничное сочетание рынка и централизованного управления

Василий БУРЕНОК, Сергей ВИКУЛОВ

Статья опубликована в Журнале ВКО (Воздушно-космическая оборона) № 5 (42), сентябрь-октябрь 2008 г. Электронная версия <http://www.vko.ru>

Процесс экономического обеспечения строительства военной организации в начале XXI века не менее многообразен и сложен, чем в 90-е годы прошлого века. Представляется, что наиболее существенными факторами, обуславливающими усложнение экономических проблем военного строительства, являются, прежде всего, изменения в системе управления экономикой страны в целом и развитием вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) в частности, а также продолжающееся реформирование военно-бюджетной и военно-социальной политики России.

Центральным звеном военно-экономической политики государства последних лет было и остаётся изменение содержания способов управления экономическим обеспечением военного строительства. Эти изменения имеют трудно прогнозируемые, особенно в длительной перспективе, последствия, которые самым серьёзным образом сказываются на состоянии военной организации России, на её способности обеспечить военную безопасность государства.

Непредсказуемость последствий преобразований определяются, прежде всего, слабостью научного обеспечения поддержки принимаемых решений и теоретического обоснования военно-экономической политики. Если экономистов и политиков, определяющих вектор революционных преобразований экономики начала 90-х гг., справедливо критикуют за последствия, то в условиях эволюционного развития в нынешних условиях движение методом проб и ошибок просто недопустимо.

Россия во все века была объектом экспансии со всех сторон света. Это объясняется её просторами и богатством природных ресурсов. Но это зачастую оказывало и до сих пор продолжает оказывать плохую услугу главному ресурсу общества и государства – людскому, особенно его управленческому менталитету.

Самым большим дефицитом, характерным для России, стал не дефицит ресурсов, что присуще, например, Японии, Германии, а дефицит эффективных методов и средств управления. Частично это связано с избыточной политизацией сферы управления экономикой в годы советской власти, тем более управления военной экономикой. Так, кибернетика как «наука об общих принципах управления»¹ долгие годы у нас считалась реакционной лженаукой, была в угнетённом состоянии². Это серьёзно притормозило наше развитие в прошлые десятилетия и результаты торможения существенно сказываются до сих пор.

На рубеже 90-х гг. прошлого века в России сменилась социально-политическая ориентация и при этом под влиянием тогдашних лидеров экономики возникла другая крайность: некритичное копирование, заимствование многих принципов и механизмов из западной управленческой науки и чаще всего её внешней формы, терминологии, а не смысловой основы, учитывающей специфику

¹ Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь / Под ред. Н.П.Федоренко. – М.: Наука, 1987.

² Кибернетика – реакционная лженаука, возникшая в США после Второй мировой войны...См. Краткий философский словарь / Под ред. М.Розенталя и П.Юдина. – М.: Госполитиздат, 1954.

России. Даже само слово «управление» по существу изъято из учебного и научного оборота. В последние десятилетия всю нашу литературу, как проявление подражательства перед Западом, учебные планы вузов, перечни специальностей, по которым они готовят специалистов, заполонило понятие «менеджмент». Так, одна из фундаментальных энциклопедических работ по финансам и кредиту³ даже не содержит определения термина «управление» как самостоятельной категории, зато менеджмент характеризуется и как «система программно-целевого управления, текущего и перспективного планирования и прогнозирования...», и как «управление, наиболее полно отвечающее потребностям развития рыночной экономики...» и т.д.

Одна из главных причин падения социально-экономического и политического строя в России на рубеже 90-х годов, по мнению авторов, состояла в неспособности правящей политической элиты гармонизировать масштабы и сложность развивающейся экономики страны с имеющимися и развивающимися методами и средствами управления. Наиболее характерный пример – упоминавшаяся борьба с кибернетикой, которая, по существу, отрицала необходимость развития системных методов управления сложными объектами. Второй пример, развивающий первый, – возникновение и активная разработка методологии программно-целевого планирования в США, хотя именно в России в 20-е годы при создании плана ГОЭЛРО были заложены основы создания крупных комплексных программ, идеи которых ориентированы на решение социальных задач страны. Третий пример, но уже противоположного свойства, хотя и подтверждающий выдвинутую выше гипотезу – создание атомного производства.

В период развала промышленности вообще и оборонной промышленности в частности в начале 90-х гг. прошлого века наше атомное производство выжило наиболее успешно по двум обстоятельствам: во-первых, оно было практически изолировано от политического влияния на технологию и способы управления. Во-вторых, в послевоенные годы остро стояла проблема соревнования с вероятным противником, проблема выживания страны. Поэтому в атомном производстве, где было занято почти 400 тыс. чел., была создана практически автономная экономика внутри народного хозяйства страны, которой руководили такие выдающиеся управленцы, как Курчатов И.В., Ванников Б.Л., Славский Е.П.⁴ В этой отрасли удалось сочетать масштабы и сложность управления с соответствующими методами и средствами вычислительной техники. В результате атомная отрасль, обеспечив страну ядерным оружием и ядерными энергетическими установками, получала из федерального бюджета 1% от суммарных расходов, а налоговые поступления в бюджет составляли 2,7%. В ходе конверсии такие гиганты суперсовременного промышленного производства как ПО «Маяк», Сибирский химкомбинат, ВНИИ технической физики стали выпускать не сковородки из нержавеющей стали, а микроэлектронику, средства волоконно-оптической связи, кремний, гетинакс и др.⁵ В других отраслях военного производства этого сделать не удалось и поэтому в начале 90-х годов военное производство стало разрушаться.

³ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г.Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. с. 525.

⁴ Славский Е.П. – трижды Герой Соц. Труда, кавалер десяти орденов Ленина, ряда других орденов, лауреат госпремий.

⁵ Программа конверсии предприятий Минатома России (1995-1997 гг.).

Некритичный, торопливый и революционный по духу и стилю переход к «рыночной» экономике привёл к упадку научного потенциала – основы будущего. Так, если в 70-е годы прошлого столетия доля страны (СССР) в общем объеме поданных в мире национальных заявок на изобретения составляла 25,8% (США – 14,6%, Японии – 30,6%), то к концу 90-х годов эта цифра упала почти в 10 раз – до 2,6% (США – 15,2%, Японии – 44,6%).⁶

Происходит реформирование Вооруженных Сил РФ. Но всегда ли эти реформы имеют твердый фундамент научного обоснования целесообразности их осуществления? Взять хотя бы проблему передислокации военно-учебных заведений. В последние годы выведены из Москвы Академия химической защиты и Военно-инженерная академия, обладавшие огромным научным потенциалом, Военный финансово-экономический университет, на очереди – мозг надежного щита Родины – ракетных комплексов стратегического назначения – Военная академия им. Петра Великого, Общевойсковая академия, Военно-воздушная академия имени проф. Н.Е.Жуковского. Скорее всего, это перебазирование произойдет без десятилетиями складывавшегося научного потенциала. В Санкт-Петербурге и Твери назревают аналогичные переезды военно-учебных заведений, потому что профессорско-преподавательский состав выводимых академий в основной своей массе останется в Москве.

В результате разрушения научных школ и длительности воссоздания на новом месте учебной базы уровень образования слушателей значительно снизится, престиж армейской службы снова упадет. Государству придется тратить новые средства на восстановление утраченных позиций.

Безусловно, сторонники упомянутой передислокации имеют свои веские доводы: это и высокая затратность содержания военных организаций в столице, сложность обеспечения военнослужащих жильем в столичном регионе, возможность за счет продажи земель и сооружений решить часть проблем финансирования Министерства обороны и т.п. Всё это справедливо, но каждое действие нужно просчитывать, обосновывать, оценивать затраты и получаемый эффект, ибо некоторые из кулуарно принятых решений могут нанести государству не только экономический вред, но и снизить его обороноспособность.

Многие беды 90-х годов обусловлены именно отсутствием научного обоснования решений практически во всех областях экономики страны.

Так, в значительной мере негативные процессы, происходившие в середине 90-х гг. на предприятиях оборонно-промышленного комплекса, были обусловлены неопределенностью перспектив его развития⁷, т.е. полным отсутствием управления как такового. Ясность перспективы позволила бы руководителям оборонных предприятий перепрофилировать производство и развиваться. Ведь во многих военных производствах, например, ракетостроение, авиастроение и др., трудились выдающиеся ученые и управленцы, которые даже в сложных экономических условиях были способны справиться с такого рода задачами.

Наиболее низкий уровень управления находился вне военного сектора, например, сельхозпроизводство, производство электроники. Результат – сильнейшая зависимость в настоящее время нашей страны от поставок

⁶ Программа ТВЦ "Фабрика мысли". Идея для России. 9 марта 2008 г.

⁷ Викулов С.Ф. Современные проблемы экономического обеспечения оборонной безопасности России. –М. ВФЭФ при ФА при Правительстве РФ, 1997. с. 97.

сельхозпродуктов и изделий микроэлектроники из-за рубежа. Сейчас разработка и производство практически всей номенклатуры ВВСТ, имеющей электронные составляющие, зависит от зарубежных комплектующих, что уже напрямую влияет на военную безопасность страны. Чтобы изменить положение нужны время, средства и кадры.

К сожалению и сейчас мало что изменилось. В руководстве реальной экономикой России явно не хватает квалифицированных специалистов экономического профиля. О кадровом голоде откровенно заявил 24 июля 2008 г. Президент России Д.А. Медведев. О чём это говорит? Скорее всего о том, что мы научились готовить менеджеров в сфере торговли, но не управленцев в сфере производства, экономики и финансов.

Нет у нас и специального экономического НИИ ни в РАН, ни в структуре какого либо силового ведомства или Военно-промышленной комиссии при Правительстве России, который занимался бы военно-экономической проблематикой. Сохранились лишь несколько институтов от некогда мощного научного комплекса, который проводил исследования в так называемой оборонной «девятке», например, ФГУП "Всероссийский научно-исследовательский институт межотраслевой информации – федеральный информационно-аналитический центр оборонной промышленности" (создан в 1968 г.), ФГУП "Центральный научно-исследовательский институт экономики, информатики и систем управления" (создан в 1998 г.), ФГУП "Всероссийский научно-исследовательский институт стандартизации оборонной продукции и технологий" (создан в 1968 г.). Они входят в систему Федеральной службы по оборонному заказу. Но эти институты существенно растеряли свой потенциал. Военную экономику в целом, включая войсковую сферу военной организации государства, не изучает никто.

А между тем на военную организацию государство ежегодно выделяет почти треть своего бюджета. Но не находятся средства для создания научной организации, которая бы вела исследования по военно-экономической проблематике. В то же время другими двумя третями федерального бюджета занимаются несколько институтов РАН, в т.ч. такие как Институт экономики, Центральный экономико-математический институт, Институт проблем рынка, Институт народнохозяйственного прогнозирования, Институт социально-экономических проблем народонаселения, что само по себе неплохо. Изучением зарубежных экономик занимаются Институты РАН: Африки, Дальнего Востока, Европы, Латинской Америки, мировой экономики и международных отношений, Соединенных Штатов Америки и Канады. Трудно объяснить этот парадокс в распределении направлений усилий наших учёных и определении путей использования бюджетных средств, выделяемых на российскую, в т.ч. отраслевую, науку. Более того, иногда можно услышать мнение, что военной экономики как объективной реальности вообще не существует.

В переходный период (1990-1999 гг.) наибольший ущерб в управлении экономикой был нанесён наиболее важному его элементу – планированию. Два десятка лет назад планирование нашей экономической наукой характеризовалось как «основной способ осуществления хозяйственно-организаторской функции государства..., ведущий элемент хозяйственного механизма страны»⁸. В

⁸ Л.И.Лопатников. Экономико-математический словарь...с. 301.

последние годы планирование трактуется, во-первых, просто как составная часть управления, что в принципе верно, во-вторых, как функция, присущая уровню компаний и носящая индикативный, ориентирующий характер⁹. В упоминавшемся энциклопедическом словаре¹⁰ планированию отводится функция координации. А в труде, насчитывающем более тысячи страниц и посвящённом анализу экономики переходного периода (1991-1997 гг.) понятию «планирование» совсем не нашлось места¹¹. Авторы труда, отстаивая позицию либеральных рыночных реформ, не замечают при этом опыт Китая и других стран, прошедших путь к рыночной экономике без шоковой терапии.

Между тем в ряде капиталистических государств горизонт планирования, в т.ч. финансового, в настоящее время составляет порядка 10 лет. В последние 15-20 лет система планирования и финансирования в России менялась неоднократно. На заре рождения программно-целевого планирования в конце 60-х гг. в военно-экономической области начала функционировать система: годовые планы поставок ВВТ – пятилетний план развития народного хозяйства – десятилетние программы развития Вооружённых Сил, в т.ч. вооружения и военной техники. Основным элементом планирования была пятилетка. В начале экономических преобразований 90-х гг. система планирования практически рухнула и, в первую очередь, это коснулось пятилетнего плана. Видимо это было связано с тем, что в годы советской власти пятилетние планы рассматривались и одобрялись на съездах КПСС. При демонтаже коммунистической системы был «выплеснут и ребёнок» – основной плановый документ – пятилетний план.

Но экономическая практика и тенденции развития механизма и методов управления экономикой в начале XXI века всё поставили на свои места.

С 1 января 2000 г. введён Бюджетный кодекс, в соответствии с которым предусмотрена разработка перспективного финансового плана. Первоначально утверждение его не предполагалось. Роль перспективного финансового плана в бюджетном процессе была ограничена справочно-информационным сопровождением проекта бюджета на год. С учётом опыта работы нашей экономики одобрена¹² Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. Кроме этого постановлением Правительства РФ от 6 марта 2005 г. № 118 утверждено Положение о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Это очень важные шаги по оздоровлению системы планирования и управления в целом.

В результате принято решение о том, что до 1 июня текущего года Правительство Российской Федерации рассматривает и утверждает: основные направления денежно-кредитной политики; перспективный финансовый план на 3 года и основные характеристики проекта федерального бюджета на очередной финансовый год; новые федеральные целевые программы. Практически одновременно произошёл переход к трёхлетнему гособоронзаказу.

⁹ А.Б.Борисов. Большой экономический словарь. - М. Книжный мир, 2007. С.520.

¹⁰ Финансово-кредитный энциклопедический словарь... с. 736.

¹¹ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, главный редактор Гайдар Е.Т. 1991-1997. –М. 1998.

¹² Постановление Правительства РФ 22 мая 2004 г. N 249 «Об одобрении Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах».

Тем не менее, проблемы в перспективном планировании остаются. Так, в настоящее время преобладающим продолжает оставаться сметное планирование. Оно остаётся инерционно-экстраполяционным. В силовых структурах России истребование денежных средств базируется на методах и приёмах, которые в войсковом звене использовались 15, 20 и более лет назад. Ставится задача перехода к программно-целевому бюджетному планированию¹³, которое исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов. Кроме того, научные разработки и практика планирования в ряде государств, а в России – в ряде регионов, показывают, что время директивного планирования ушло и заменилось индикативным планированием, которое носит аналитический, регулирующий характер.

Адаптация России к условиям рыночной экономики и интеграция в европейское и мировое экономическое сообщество вызвало к жизни переход к казначейской системе исполнения военного бюджета (хотя о негативных аспектах этого перехода говорилось очень много и долго), принятию решения о введении стоимостного учёта в бюджетной сфере, в т.ч. в войсковом звене¹⁴. Эти меры должны были обеспечить информационную базу для военно-экономического обоснования решений не только в оперативном (центр – военный округ – вид Вооружённых Сил), но и в тактическом звене (соединение – воинская часть). Однако этого не произошло до сих пор. Финансисты сопротивляются введению стоимостного учёта, не видят путей использования стоимостной информации для военно-экономического анализа принимаемых решений¹⁵.

В целом проблема создания единой системы целевой экономической информации в военной организации России пока всерьёз и не ставится. В результате мы не имеем возможности определить полные затраты на различного рода крупномасштабные действия Вооружённых Сил РФ как миротворческого, так и боевого характера. В то же время в США систематически сообщается сумма затраченных средств на ведение войны в Ираке¹⁶, Великобритания оперативно оценивала свои затраты на проведение боевых действий за Фолклендские острова.

Не проявляется достаточная настойчивость в решении научно-методической и практической проблемы соединения в единую систему методов военно-экономического анализа и информационной базы, создаваемой в войсках. В результате оказалась крайне низкой эффективность вложения огромных средств на создание системы стоимостного учёта, подготовку кадров и оснащение учётных органов современными средствами вычислительной техники. Качество управления, на что так уповали реформаторы, рассматривая рыночный механизм как самонастраивающийся, ни в гражданской, ни в военной сферах не улучшилось. Отсюда низкая эффективность военно-экономической деятельности.

Поэтому в области военно-бюджетной и в целом – военно-финансовой политики России сейчас к числу главных следует отнести задачи разработки

¹³ См., например, Коречков Ю.В., Алексеев А.С. Правовые основы программно-целевого бюджетного планирования в России//Межвуз. сб. науч. статей. Ярославль: Конверсия, 2006. с. 16-24.

¹⁴ См., например, Воробьёв В.В. Финанс.-эконом. обесп. С-Пб.: Изд-во С.Пб. ГУЭФ, 2003, с. 320-361.

¹⁵ Там же, с. 366.

¹⁶ По заявлению Д.Буша война в Ираке на март 2008 г. обошлась в 500 млрд. долл. (НГ от 20 марта 2008).

индикаторов оценки результативности бюджетных расходов и перехода к 3-х, а лучше к 5-ти летнему планированию.

В связи с этим военно-экономическая наука должна разработать комплекс методов и методик, обеспечивающих этот переход, включая разработку методов прогнозирования целевой потребности в ассигнованиях на строительство военной организации.

Сопутствующая проблема состоит в том, что нужно выработать новые подходы к оценке результативности бюджетных расходов путём расчёта соотношения между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степени достижения планируемых результатов деятельности. В военной области проблема обоснования перечня индикаторов, а также методов оценки эффективности достижения установленных (принятых) индикаторов, более сложна, чем в гражданском секторе экономики. Достаточно хорошо разработанные показатели боевой эффективности, учитывающие вклад в характеристику выполнения задачи не только военной техники, но и личного состава, для систем тактического и, тем более, оперативного звена, требуют перехода к показателям индикативным, интегрирующим вклад каждого элемента сложной системы в выполнение боевой задачи.

Таким образом, управление экономическим обеспечением военного строительства должно сочетать элементы рыночных преобразований, которые образуют среду развития, и государственного регулирования, присущего строго централизованной системе, к числу которых принадлежит военная организация России.