

Военно-экономические и социально-политические аспекты формирования профессиональной армии.
М.: Сборник материалов научно-практической конференции Военного финансово-экономического факультета (при МФИ). 1990 г.

Необходимость военной реформы обусловлена противоречием между тем состоянием военной системы, в котором она оказалась в конце восьмидесятых годов, и требованиями к ней. Ситуация обострилась вследствие накопления признаков кризиса в экономике и других сферах деятельности. Основные причины такого обострения: избыточность численности Вооруженных Сил в контексте нового политического мышления, несовершенство военно-хозяйственного механизма и, пожалуй, главное, - перепроизводство вооружения вследствие монополизации управления военно-технической политикой, отсутствие гласности при обсуждении программ создания образцов и систем оружия, недостаточность контроля за установлением цен на опытно-конструкторские разработки и серийное производство военной техники.

Вполне логично, что военная реформа должна сопровождаться коренными преобразованиями в военной экономике. Основным принципом военно-экономической реформы можно сформулировать следующим образом: обеспечить разумную оборонительную достаточность при минимальных затратах ресурсов.

Есть мнение, которое наиболее четко сформулировано в проекте концепции военной реформы семнадцати народных депутатов СССР /см. Комсомольская правда. 11 февраля 1990 г./, что главной идеей реформы является переход на регулярную профессиональную армию меньшей численности, комплектуемую на добровольной основе. Эта позиция отражает главным образом чисто военный аспект, характеризующий "качество" личного состава Вооруженных Сил, его способность выполнять боевые задачи в экстремальных условиях с максимальной эффективностью. Военно-

экономическая реформа не может ограничиваться только войсковой сферой деятельности. Она должна пронизать всю систему военно-экономических отношений.

Рассматривая стратегию создания и, в последующем, реализации программы военной реформы следует основное внимание уделить оптимизации наиболее ресурсоемкого направления расходов на создание боевого потенциала Вооруженных Сил - разработке и производству вооружения и военной техники, составляющего в настоящее время более 60% бюджетных ассигнований на оборону.

На пути достижения существенного снижения расходов, непосредственно находящихся в сфере интересов промышленных министерств, целесообразно прежде всего упорядочить организационные структуры верхнего эшелона управления государством и процедуру принятия решений о производстве и разработке вооружений. Ведь только в Совете Министров СССР функционируют два органа - Государственная комиссия по военно-промышленным вопросам и Отдел оборонных отраслей и административных органов Управления Делами. Кроме того, есть в Госплане СССР соответствующий отдел. Все они занимаются координацией деятельности министерств, производящих военную продукцию. Не является ли это обстоятельство, наряду с другими, решающим в перепроизводстве вооружения, и приводящим в последующем к необходимости создания специализированных производственных мощностей для его уничтожения, переплавке большого количества бронетанковой техники и т.д. Можем ли мы быть уверенными, что ежегодные ассигнования только на серийные закупки, объем которых превышает 30 млрд.рублей, не являются завышенными?

Изложенное свидетельствует о несовершенстве системы оперативно-стратегического и военно-экономического обоснования перспектив развития военной техники, а также процедуры экспертизы и утверждения военных программ и бюджета. Представляется не только целесообразным, но и необходимым законодательно установить порядок формирования объемов

потребности в ассигнованиях на разработку и производство вооружения, от прогнозирования и анализа военной угрозы до постатейного рассмотрения в Комитете Верховного Совета СССР по вопросам обороны и государственной безопасности бюджета не только военного ведомства, но и оборонных министерств, а также всех иных ведомств, учреждений и организаций, принимающих участие в создании материальной базы Вооруженных Сил.

Есть ряд мер, которые можно и нужно осуществлять, не дожидаясь разработки комплексной программы военно-экономической реформы. Отметим лишь некоторые направления. Огромная роль в оптимизации расходов на создание военной техники принадлежит механизму определения не только объемов производства, но и общественно необходимых цен на изделия, образцы и комплексы вооружения. В этом механизме к числу главных элементов относятся органы контроля за ценами на опытные разработки и серийное производство в лице военных представительств в конструкторских бюро и на заводах оборонной промышленности. Ведь снижение стоимости работ, выполняемых промышленностью, только *на 2 %* даст ежегодную экономию почти в миллиард рублей. Реально ли это даже без снижения физических объемов работ? Вполне. Этому мешают по меньшей мере три обстоятельства. Первое - общая запущенность теории и практики ценообразования в нашей стране, в том числе - на военную продукцию. Затратный способ формирования цен при отсутствии рынка к конкуренции производителей, при диктате промышленности никак не создает стимула для снижения цен на научно-техническую продукцию и производство вооружения. Коренная реформа ценообразования на военную продукцию сулит многомиллиардную экономию.

Второе обстоятельство - зависимость представителей заказчика от руководства предприятий. Начнем с того, что коммунисты военного представительства стоят на партийном учете в парткоме завода. Более существенно - значительную часть материальных услуг, таких как квартиры, военные представители получают от предприятия. Вот в этих условиях

предлагается проявлять принципиальность в контроле качества продукции и при проверке калькуляционных материалов. Третье обстоятельство - военные представительства и промышленные предприятия при контроле цен на военную продукцию поставлены далеко не в равные условия. На предприятии подготовкой материалов для установления цен занимается большой и квалифицированный коллектив службы главного экономиста. Кто же им противостоит со стороны заказчика и занимается проверкой огромного материала по всем статьям калькуляций для всей номенклатуры производимой продукции? В лучшем случае это военпред - экономист, имеющий гражданское образование и проходящий службу в кадрах Вооруженных Сил. Это может быть и просто инженер, факультативно выполняющий обязанности экономиста. Даже в этих условиях работникам военных представительств удается выявлять необоснованные завышения в проектах оптовых цен, что дает многомиллионный эффект, значительно превышающий расходы на их содержание.

Следовательно, важным направлением принятия мер по оздоровлению экономики являются создание условий полной независимости военных представителей, начиная с устранения возможности партийного влияния, существенное повышение уровня военно-экономической подготовки представителей заказчика, а возможно, и увеличение их численности, поскольку содержание квалифицированных инженеров-экономистов, специалистов по ценообразованию на военную продукцию, весьма рентабельно.

Обратимся к сути военно-экономической реформы собственно в Вооруженных Силах. Раньше уже отмечалось, что главным звеном военной реформы в этой сфере считается переход к формированию армии добровольцами, иначе говоря - к полной профессионализации армейских и флотских частей и соединений. Вокруг этих предложений разгорелись страсти, которые связаны в основном с получением ответа на вопрос -

дороже или дешевле обойдется нам профессиональная армия и если дороже, то насколько и за счет чего.

В печати идет оживленная дискуссия, в которой принимают участие самые разные люди и в ходе которой даются оценки различной глубины анализа и, что важно, они, как правило, имеют заданную направленность ответа.

Так есть мнения /например, см. "Экономика и жизнь". Л 1, 1990 г./, что затраты, связанные с профессионализацией армии, не превысят их нынешних размеров. По мнению других /см. "Правда", 22 февраля 1990 г./ расходы по статье "Содержание армии и флота" по сравнению с 1990 годом "возрастут примерно до 60 миллиардов рублей", т.е. потребуются дополнительные ассигнования не менее чем в 40 миллиардов. Расхождения весьма существенные. Они объясняются различием в подходах к оценке размера эффекта, получаемого при полной профессионализации армии. Противники этого направления военной реформы определяют расходы, исходя из сохранения численности личного состава Вооруженных Сил и, как правило, не раскрывают тех исходных предпосылок по размерам выплат денежного довольствия, которые приняты при расчетах. В результате получаются ошеломляющие цифры дополнительных расходов, не компенсируемых ничем, в том числе приращением уровня профессиональной подготовки личного состава. В этом случае десятки миллиардов рублей выглядят как бросовые, ничем не оправданные, а предложения о профессионализации, и на этой основе - сокращении армии, рассматриваются как рассчитанные на внешний эффект.

Представляется наиболее обоснованным и целесообразным при оценке военно-экономического эффекта от полной или частичной профессионализации Вооруженных Сил исходить из следующих предпосылок: во-первых, учитывать как позитивные, так и негативные последствия; во-вторых, рассматривать не один, а несколько вариантов; в-третьих, определять и прямые и косвенные затраты.

Такой подход позволяет достаточно объективно подойти к решению этого важного экономического вопроса.

К позитивным последствиям профессионализации армии будем относить: увеличение размера национального дохода вследствие сокращения численности Вооруженных Сил, уменьшение затрат на устранение поломок и аварий из-за недостаточной обученности личного состава, сокращение затрат на подготовку офицерских кадров и содержание территориальных учебных центров, получение эффекта от высвобождения значительных земельных площадей. Кроме того, многомиллиардный результат должно дать сокращение серийного производства вооружения и военной техники, замена далеко не всегда обоснованного содержания военнослужащих гражданскими лицами.

К негативным последствиям относятся: увеличение выплат денежного довольствия, расходов на вещевое, продовольственное и квартирное обеспечение, затрат на строительство жилья для профессионалов. Кроме того, поскольку в силу кажущейся дешевизны рабочей силы в настоящее время, несмотря на запреты /частичные или полные/, военнослужащие срочной службы интенсивно используются на строительстве хозяйственным способом, работе по оказанию помощи промышленным и сельскохозяйственным предприятиям, строительным организациям потребуется соответствующая компенсация, что в условиях хозяйственного расчета должно быть учтено в виде определенных сумм для оплаты выполняемых работ или найма рабочих.

Формируя варианты проведения военной реформы, следует рассмотреть возможность создания полной или частичной профессиональной армии. Так, при частичной профессионализации можно считать, что только сержанты переходят в новое качество, а солдаты остаются, в существующем состоянии и при нынешней оплате их труда. Другой вариант, или группа вариантов, может предполагать переход на профессиональную основу всего личного состава с соответствующей оплатой.

Варианты могут также предусматривать различные суммы выплат денежного довольствия различным категориям, а также разные нормы расходов на продовольственное, вещевое и квартирное довольствие.

Показатели прямого эффекта должны учитывать расходы, непосредственно связанные с личным составом Вооруженных Сил, включая, кроме упомянутых ранее, расходы на политико-просветительное, медицинское и транспортное обеспечение.

Основная составляющая экономического эффекта перехода к профессиональной армии зависит главным образом от численности личного состава Вооруженных Сил и размеров денежного довольствия. Результаты расчетов для ряда вариантов, представленных в таблице 1.

Таблица 1

Варианты размеров денежного довольствия, рублей в год	Увеличение расходов по сравнению с 1990 годом для численности (тыс.чел.)					
	3877		2800		2500	
	K ₁	K ₂	K ₁	K ₂	K ₁	K ₂
Полупрофессиональная армия						
1. Денежное довольствие офицеров, прапорщиков и рядовых – на уровне 1990 г.	1,15	1,3	0,85	0,9	0,75	0,8
сержантов – по норме сверхсрочнослужащих	1,65	2,1	1,25	1,5	1,1	1,4
2. Д.д. сержантов – 300 руб.месяц, прапорщиков в 1,4, офицеров в 2,3 раза выше	2,1	2,8	1,55	2,0	1,35	1,8
3. Д.д. сержантов – 400 рублей						
Профессиональная армия						
4. Как вариант 1, но д.д. солдат – 2000 руб. в год	1,55	1,9	1,15	1,4	1,0	1,2
5. Как вариант 2, но д.д. солдат – 85% от д.д. сержантов	2,25	3,1	1,65	2,3	1,45	2,0
6. Как вариант 3, но д.д. солдат 85% от д.д. сержантов	2,85	4,2	2,15	3,0	1,85	2,7

Коэффициент K₁ характеризует, во сколько раз затраты на содержание личного состава по каждому варианту превышает затраты 1990 года /10 млрд.руб./ коэффициент K₂ характеризует увеличение затрат только на денежное довольствие /5.8 млрд.руб./.

Анализ таблицы показывает:

1. При уменьшении численности личного состава и повышении окладов денежного довольствия только сержантам до уровня нынешних сверхсрочнослужащих суммарные расходы снижаются на 15-20 %, а собственно выплаты денежного довольствия на 10-20 %.

2. Наиболее дорогостоящий вариант - сохранение численности личного состава при одновременном увеличении денежного довольствия офицеров и прапорщиков более чем в 2 раза, а сержантов и солдат почти на 1,5 порядка. Это приводит к удорожанию содержания личного состава в 2,8-2,9 раза, а выплат денежного довольствия - в 4,2 раза.

3. Есть еще один "нейтральный" вариант: сохранение денежного довольствия офицеров и прапорщиков на уровне 1990 г., повышение уровня оплаты солдат и сержантов до уровня 2000-2300 руб. в год соответственно при одновременном сокращении армии до 2.5 миллионов человек.

На кафедре разработана экономическая модель, которая позволяет определять расходы на содержание личного состава, включая продовольственное, вещевое и другие виды довольствия. На основе многочисленных расчетов с помощью ПЭВМ удалось получить статистические модели, связывающие суммарные расходы с численностью личного состава Вооруженных Сил и размером денежного довольствия военнослужащих:

$$Y_{\min} = -12.431 + 0,682X_1 + 4,821X_2;$$

$$Y_{\max} = -12.367 + 0,681X_1 + 5,164X_2,$$

где Y_{\min} - расходы /млрд.руб./ на содержание личного состава, при этом вещевое, продовольственное и квартирное довольствие, расходы на транспортное и медицинское обеспечение – по существующим нормам;

X_1 – суммарное годовое денежное довольствие офицеров, прапорщиков, сержантов и солдат, тыс.руб.;

X_2 – численность личного состава ВС РФ, млн.чел.;

Y_{\max} - расходы /млрд.руб./ на содержание личного состава, но в отличие от Y_{\min} обеспечение сержантов и солдат: вещевое – по нормам прапорщиков, продовольственное – по норме курсантского пайка, общежитие – квартирного типа.

Эти зависимости позволяют проводить прогнозирование расходов в широком диапазоне изменения основных параметров X_1 и X_2 .

Ограничение оценки экономического эффекта только затратами на содержание личного состава будет не научным, а потому не объективным. Произведем оценку позитивных и негативных моментов для варианта 5 при численности 2,8 млн.чел., где суммарные расходы на содержание личного состава достигают 15,8-16,8 млрд.руб., превышая 1990 год на 5,5-6,8 млрд.руб.

Сопутствующий данному варианту негативный эффект: строительство жилья. Полагая, что строительство квартиры обойдется в 15 тыс.рублей, женатых среди мужчин данного возраста около 40 %. длительность контрактной службу составит 5-6 лет, среднегодовые капитальные вложения составят около 2 млрд.руб.

Если полагать, что в настоящее время военнослужащих срочной службы 2 млн.чел., их отвлечение на хозяйственные работы составляет 15 %, а замена потребует привлечения гражданских лиц с годовой оплатой 3 тыс.руб., то затраты на компенсацию отвлечения военнослужащих составят около 1 млрд.руб.

Таким образом, общий негативный эффект составит 8-9 млрд. рублей.

Рассмотрим позитивный эффект, если исходить из того, что за счет отвлечения в Вооруженные Силы каждого человека общество недополучает - 4.8 тыс.руб. /по оценке проф. И.И.Юдина/, то уменьшение численности с 3877 до 2800 тыс.чел. даст эффект 5.2млрд. рублей.

Исходя из того, что обучение офицера в военном училище обходится в 40-50 тыс.руб., сокращение выпуска, например, на 15 тыс. чел. позволит получить экономию 750 млн.руб. С учетом соответствующего сокращения

затрат на обучение в военных академиях экономия может составить 1 млрд.руб.

Если считать, что при сокращении численности армии почти на 25 % расходы на закупки вооружения удастся уменьшить хотя бы на 10-15 % по сравнению с 1990 г., то суммарный позитивный эффект будет не ниже 9-11 млрд.руб.

Разумеется, такого рода подсчет является лишь ориентировочным. Переход на рельсы профессионализации - явление многоплановое, имеющее не только экономические, но и национальные, социальные, демографические и иные оттенки.

Тем не менее, объективный экономический анализ, пусть даже ориентировочный, дает возможность избежать грубых ошибок, выявить наиболее существенные факторы влияния на принимаемые решения.

Нельзя не упомянуть, что кроме факторов, которые рассмотрены и существенно влияют на экономическую эффективность перехода к профессиональной армии, есть ряд не менее существенных и требующих научных переработок. К ним относятся следующие.

Одной из важных проблем является измерение боевого потенциала Вооруженных Сил с учетом качественного роста его личного фактора. Эта проблема является первичной, поскольку ее решение позволяет научно обосновать требуемую численность личного состава ВС РФ с учетом динамики угрозы государству. Решение может быть найдено путем моделирования боевых действий, реагирующего на уровень "человеческого материала", его профессиональную подготовку и моральное состояние. Другой способ - нахождение аналогий или корреляционных связей численности Вооруженных Сил по данным зарубежных государств.

Сюда примыкает слабо методически разработанная задача оценки воинского труда. Сама по себе проблема оценки любого труда разработана слабо, а воинского с его спецификой и при почти полном отсутствии интереса у научных работников - находится лишь в стадии постановки.

Отсюда - неясность с ответами на вопросы о размерах денежного довольствия военнослужащих, доплатах и надбавках за количество, качество, опасность воинского труда и пенсиях.

Другая военно-экономическая проблема военной реформы: что должна представлять собой учебная база профессиональной армии и какой будет система подготовки личного состава? Подготовка личного состава в территориальных учебных центрах может уступить место базам обучения, близким по составу и методам подготовки к военным училищам.

Упомянем такие важные проблемы, как конверсия военного производства, решение судьбы промышленного и строительного производства работ, ныне выполняемых хозяйственным способом.

Наиболее важной проблемой военно-экономической реформы представляется коренная реконструкция системы экономических отношений в Вооруженных Силах. Вполне справедливо при наличии каких-то элементов хозяйственного расчета в звеньях народного хозяйства, мы сетуем на отчуждение производителя от средств труда и его результата. В войсковом звене, обладающем многомиллиардными материальными ценностями, военнослужащие практически полностью не имеют представления о стоимости вооружения, ни о том, во что обходится проведение различных мероприятий боевой учебы. Объясняется это, прежде всего, отсутствием стоимостного учета в войсках. В свою очередь "оседание" информации о затратах на создание вооружения в верхнем звене - в заказывающих управлениях оправдывалось режимом секретности и дороговизной организации учета. И еще: господствовало и до сих пор бытует суждение: "А зачем всем знать стоимость оружия? Тем более, что за него уже заплачено." Это желание спрятать фактические данные о затратах на вооружение ничем не объяснимо, а вред от него очевиден. Все решения в области боевого применения войск, организации боевой подготовки, обслуживания военной техники принимаются без учета стоимостного фактора. При таком подходе к эффективности затрат на оборону, когда солдаты и командиры не чувствуют

себя хозяевами огромных ценностей, мы будем топтаться на месте попутно, в буквальном смысле, втапывая в грязь миллионные ценности.

Порождением административной системы в экономике, особенно в войсковой сфере, является доминирование запретительных и регламентирующих форм деятельности, что порождает соответствующие документы. В них до сих пор можно встретить "глубокую" экономическую мысль, достойную старшины роты, о том, что причины расточительства кроются прежде всего в низкой исполнительности многих должностных лиц. Система военно-экономических отношений должна базироваться на создании коллективного и личного интереса в реальном повышении эффективности использования ресурсов при активном использовании методов военно-экономической оптимизации, стимулировании не слепого повиновения экономическому регламенту, реального анализа путей и способов выполнения задач и выбора из них наиболее экономически целесообразного.

На пути таких преобразований должны быть не только декларации, но и продуманный комплекс мер по экономической учебе всех без исключения военных кадров, разработана система мер стимулирования реальной экономии ресурсов, реформа в области учета материальных ценностей, создание методик военно-экономического обоснования решений командиров и начальников, пересмотр запретов и ограничений на использование экономической информации с последующим переходом к новым информационным технологиям и военно-экономической информатике.

Для разработки способов решения, рассмотренных и других сопутствующих военной реформе экономических проблем, нужна целая экспертиза и создание комплексной программы осуществления военно-экономической реформы силами независимого коллектива ученых и практических работников под эгидой Верховного Совета. Нынешний аппарат управления военной экономикой способен лишь двигаться по пути бесконечных и частичных преобразований, что наблюдается в течение пяти лет перестройки: отмена некоторых руководящих документов, замена их

другими, упрощение отчетности и т.д. По меньшей мере необходимо гласное обсуждение сущности, содержания проблем и путей реализации военно-экономической реформы.