



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 6Р

**Финансово-экономические проблемы военного
строительства и пути их решения**

(материалы научно-практической конференции)

Москва, 1998

**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 6Р

**Финансово-экономические проблемы военного
строительства и пути их решения**

(материалы научно-практической конференции)

Москва, 1998

Институт экономических проблем переходного периода

Основан в 1992 г.

**Учредители: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и
Российская Академия наук.**

Директор: Е. Т. Гайдар

Редакционная коллегия: Н. Главацкая, Е. Любошиц, В. Цымбал

Компьютерный дизайн: А. Астахов

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.

**По вопросам приобретения обращаться
по телефону 229–22–12**

103918, Москва, Газетный пер., 5

тел.(095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

Институт экономических проблем переходного периода

© Институт экономических проблем переходного периода, 1998.

В сборник материалов научно–практической конференции **“Финансово–экономические проблемы военного строительства и пути их решения”**, проведенной Институтом экономических проблем переходного периода (ИЭППП) 24 декабря 1997 года, вошли доклады, а также выступления участников конференции, некоторые из них – в сокращенном виде (те, которые вышли за рамки обсуждавшихся финансово–экономических проблем военного строительства).

Конференция была организована по совместной инициативе министра обороны Российской Федерации И. Д. Сергеева и директора ИЭППП Е. Т. Гайдара.

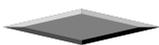
Кризисное состояние Вооруженных Сил и других войск РФ, вызванное во многом нерациональным расходом выделяемых средств и недостаточным финансированием, обусловили актуальность конференции.

В работе конференции приняли участие депутаты Государственной Думы РФ, представители Администрации Президента РФ, Государственной военной инспекции, Совета безопасности, Совета обороны, Правительства РФ, Министерств обороны, экономики, внутренних дел, Федеральной пограничной службы, ряда научных организаций, Комитета солдатских матерей, ассоциации “Гражданский мир”, средств массовой информации.

Итогом конференции стало принятие обобщающего документа “Основные результаты научно–практической конференции”, в котором содержатся выводы и рекомендации, прозвучавшие в докладах и выступлениях участников конференции.

Оглавление

<u>Вступительное слово</u>	
Е. Гайдар 5 <i>Директор ИЭППП</i>	
<u>Доклады</u>	
И. Матеров 8 <i>Первый заместитель Министра экономики РФ</i>	
С. Викулов 24 <i>Советник Совета обороны РФ</i>	
Л. Воинова 33 <i>Консультант Управления военно-экономического анализа и экспертиз МО РФ</i>	
В. Цымбал 47 <i>Ведущий научный сотрудник 46 ЦНИИ МО и ИЭППП</i>	
В. Ткачев 63 <i>Заместитель начальника кафедры Финансовой академии</i>	
<u>Выступления</u>	
Н. Михайлов 74 <i>Статс-секретарь, первый заместитель Министра Обороны РФ</i>	
А. Кокошин 80 <i>Государственный военный инспектор, секретарь Совета обороны</i>	
А. Батьковский 84 <i>ВРИД начальника научного центра при Финансовой академии</i>	
Е. Любошиц 87 <i>Старший научный сотрудник ИЭППП</i>	
А. Варшавский 91 <i>Заведующий лабораторией ЦЭМИ РАН</i>	
И. Вениаминов 93 <i>Полковник в отставке</i>	
А. Шафган 95 <i>Корреспондент газеты "Аргументы и факты"</i>	
В. Балтиков 96 <i>Директор предприятия "Агрополис"(Воронеж)</i>	
Л. Вахнина 97 <i>Координатор Комитета антивоенных действий</i>	
Г. Гагарин 98 <i>Главный редактор журнала "Вопросы оценки"</i>	
И. Куклина 99 <i>Ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН</i>	
Р. Фарамазян 100 <i>Главный научный сотрудник ИМЭМО РАН</i>	
<u>Заключительное слово</u>	
Е. Гайдар 104	
<u>Основные результаты научно-практической конференции</u> 107	



Вступительное слово

Е. Гайдар

Директор ИЭППП

Дорогие друзья, уважаемые коллеги!

На мой взгляд, до весны этого года обсуждение финансово-экономических проблем военной реформы могло носить скорее теоретический характер, чем практический. Я глубоко убежден в том, что навязать правительству программу, которую оно потом должно реализовывать, совершенно невозможно. Точно так же нельзя навязать Министерству обороны, которое не хочет проводить реформу, финансовую программу военной реформы. Все это пустые хлопоты, бессмысленные попытки.

По моим представлениям, четыре взаимосвязанных фактора определяли развитие событий в этой области до весны 1997 года. Первый – это объективное финансово-экономическое состояние страны, которое не позволяло реалистично рассчитывать на существенный рост военных расходов сверх уровня реального финансирования в 1996 году, и прогноза на 1997 год, которые по величине довольно близки. Это определялось уровнем развития страны, состоянием налоговой системы, социальными обязательствами. Короче говоря, можно было сколько угодно формулировать благие пожелания о целесообразности перераспределения бюджета, увеличения военного финансирования, но все это ничем не заканчивалось, кроме пустых обещаний: военный заказ оставался не профинансированным, денежное довольствие военнослужащим – невыплаченным и т.д.

Второе – это очевидная невозможность нормального функционирования Вооруженных сил в 1997 года в том составе, виде и структуре, в которых они существовали на начало девяностых годов, без двукратного, по меньшей мере, увеличения реального финансирования.

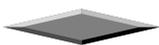
Третье – это очевидное несоответствие состава и структуры Вооруженных сил, которые достались нам в наследство от Советского Союза, новым условиям существования России с радикально изменившейся внутренней и внешнеполитической ситуацией.

Четвертое – это отсутствие воли и желания руководства Министерства обороны привести состав и структуру Вооруженных сил в соответствие: а) новым задачам и б) новым экономическим реалиям, которые диктуются нам финансовыми возможностями государства. Препрежнее руководство Министерства обороны пыталось сохранить по существу не реформируемую армию, а остальные наблюдали за тем, как эта армия быстро деградирует под влиянием недостаточного финансирования и невыполненных обещаний. На мой взгляд, только весной 97-го года, после смены руководства Министерства обороны, появилось представление о том, что военная реформа не является чем-то навязываемым армии, а абсолютно необходима для ее сохранения, для того, чтобы она вновь обрела дееспособность. Представление о том, что военная реформа это не какой-то бесконечный набор нереалистичных требований к государственному бюджету, заведомо невыполнимых, а, в первую очередь, набор четко проработанных финансовых мероприятий, позволяющих добиться экономии ресурсов, необходимых для проведения военной реформы, стало доминирующим в Министерстве обороны. Эта позиция получила очень решительную поддержку Президента. С этого времени вопрос о технической, научной, профессиональной проработке финансово-экономических аспектов военной



реформы из плоскости теоретической перешел в плоскость практическую. В этой связи наш сегодняшний разговор будет не только интересен присутствующим специалистам, но, я очень надеюсь, будет полезен и тем нашим коллегам, которые, работая в Министерстве финансов, в Министерстве обороны, в Совете обороны и других государственных органах, вынуждены будут проводить на практике эту военную реформу.

Дорогие друзья! Разрешите мне на этом закончить вступительное слово и выразить надежду, что у нас состоится интересный и полезный обмен мнениями. Спасибо.



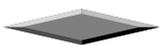
Доклады участников конференции

И. Матеров

Первый заместитель Министра экономики РФ

Военное строительство и экономическое развитие России в долгосрочной перспективе

Построение демократического государства и адекватной ему системы государственных институтов в России подразумевает проведение военной реформы, создание современной и эффективной военной промышленности. Смена политических и экономических приоритетов, ускоряющаяся интеграция российской и мировой экономик заставляют существенным образом пересмотреть оборонную доктрину страны и направления военного строительства в долгосрочной перспективе. Учитывая международную обстановку и прогнозы ее развития на ближайшую перспективу, можно сказать, что сегодня складываются благоприятные условия для осуществления необходимой стране военной реформы на современной научно-технологической базе. Однако экстенсивное развитие военной промышленности, характерное для советского этапа нашей истории, в нынешних условиях невозможно. Естественным ограничителем темпов реформирования военно-промышленного комплекса становятся внутренние, прежде всего экономические возможности государства: экономика России находится в переходном состоянии, что в значительной мере определяет возможности военного строительства. Успех военной реформы будет определяться многими факторами.

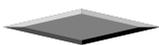


Существенное влияние на военный потенциал страны будут оказывать демографические процессы. Сейчас естественная убыль населения составляет ежегодно от 600 до 800 тысяч человек, причем прежде всего за счет высокого уровня смертности среди мужчин. Однако численность мужского населения допризывного и призывного возраста (15 – 29 лет) в течение 1998–2005 годов по демографическим прогнозам будет иметь ежегодный положительный прирост равный 1–2%. Это дает основание рассчитывать на увеличение по сравнению с 1995 годом данного возрастного контингента на 8,5% к 2000 году и на 13% к 2005 году.

Узким местом в проведении военной реформы являются и, по всей видимости, будут оставаться объемы и ритмичность ее финансирования, с одной стороны, и эффективность использования финансовых ресурсов военными – с другой.

Исходная позиция. В последние пять лет не проводилось сколько-нибудь значительного перевооружения Вооруженных сил. Объемы выделяемых средств позволяли Минобороны России лишь поддерживать эксплуатацию существующих вооружений и ограниченное производство отдельных важнейших образцов вооружения и военной техники с целью сохранения военных технологий. Производство многих из состоящих на вооружении образцов уже перешагнуло предел, за которым их выпуск в столь малых количествах экономически оправдан. Сроки разработки новых образцов вооружения и военной техники затягиваются, теряется их актуальность, что в ряде случаев приводит к отставанию от уровня разработок развитых стран.

Сегодня нельзя признать эффективной, в том числе и с экономической точки зрения, также и систему военной организации в России. Ей присуще дублирование, параллелизм и диверсификация ответственности



как в управлении войсками, так и в снабжении их необходимыми ресурсами.

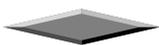
В то же время результаты экономического развития России в 1997 году дают основания полагать, что ее хозяйство стабилизируется и приближается к стадии роста. На этой базе можно реально ставить задачи эффективного проведения военной реформы и военного строительства. Однако успешное их решение возможно лишь при синхронном преобразовании всех элементов военной организации в России.

Главной целью военного строительства на период до 2005 года является создание единой, эффективной и способной к самосовершенствованию структуры, обеспечивающей военную безопасность государства и его граждан, достижение геополитических, социальных, экономических и военно–технических целей, отражающих национальные интересы России.

Основой достижения этой цели являются структурное и качественное преобразование, сохранение и укрепление ключевых составляющих научно–технологической и материально–технической базы военного строительства, исключение непроизводительных, не оправданных интересами обороны и военной безопасности страны расходов, приоритетное решение задач реорганизации и модернизации системы управления войсками, системы снабжения их вооружением и военной техникой.

Оценивая положение России в мире, можно с уверенностью сказать, что в долгосрочном аспекте ей необходим немалый уровень военных расходов. Сегодня, по известным причинам, этот уровень вряд ли достигим.

Однако если рассматривать текущие альтернативы поддержания занятости и структуры производства, то очевидно, что вложения в военную науку и военное производство более предпочтительны, нежели многие сегодняшние не всегда обоснованные капитальные или текущие затраты,

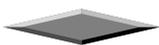


поскольку средства, которые федеральный бюджет России рано или поздно должен будет затратить потом, окажутся неизмеримо больше необходимых сейчас из-за прерывания и неравномерной скорости развертывания военных исследований и обновления «основных фондов» Вооруженных сил России.

Что касается НИОКР военного назначения, то уровень ассигнований на эти цели за все годы реформ не достигал установленных Президентом Российской Федерации 10% от общих расходов на оборону (в 1994 г. – 8%, в 1995–м – 9,9%, в 1996 г. – 8%). В США на протяжении двух последних десятилетий на проведение НИОКР военного профиля выделяется 14–16% общего объема бюджета Министерства обороны. Причем руководство Министерства обороны США считает возможным увеличение доли расходов, выделяемых целевым назначением на научные исследования и разработки, до 22–24% .

Структура расходов на оборону в России при сокращении текущих расходов на содержание Вооруженных сил, за исключением расходов на боевую подготовку, должна изменяться в сторону опережающего роста затрат на НИОКР, на закупку вооружений и военной техники. Доля бюджетных средств на закупки вооружения и военной техники и НИОКР по государственному оборонному заказу на 1998 год будет доведена до 30% от расходов на национальную оборону с увеличением этой доли в последующие годы. Естественно, необходимо добиться гарантий эффективного использования как самих бюджетных средств, так и результатов исследований, в том числе за счет рационализации систем управления войсками и распределения заказов.

С 1998 года предусматривается финансирование только перспективных образцов вооружений с учетом приоритетов в военно–технической

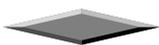


политике, исключаются поставки в войска устаревших образцов. Высвобождаемое вооружение и военная техника, не пользующиеся коммерческим спросом, должны использоваться для ремонта вооружения и военной техники, находящихся в эксплуатации.

Принимаются меры по переходу к централизованной системе заказа вооружений и военной техники, программному подходу к созданию новых сложных образцов вооружений, а также к поэтапному сокращению заказывающих организаций.

Первоочередного финансирования требуют жизненно важные для страны работы, связанные с поддержанием постоянной боевой готовности ядерных стратегических сил сдерживания, их организационно–штатной и функциональной интеграцией, повышением устойчивости и надежности функционирования основной и резервной систем управления этими силами. Учитывая, что главными задачами Вооруженных сил будет сохранение способности решения задач ядерного сдерживания, включающего стратегическую и оперативно–тактическую компоненты, а также отражение агрессии в военных конфликтах локального и регионального масштаба, следует увязать Государственную программу вооружения на 1996–2005 годы с принятыми (названными) приоритетами.

В целях более эффективного использования ограниченных бюджетных средств и совершенствования организационного управления по созданию важнейших межвидовых систем вооружения следует разработать (в рамках Государственной программы вооружения на период 1996–2005 годы) целевые программы, в которых должен быть объединен весь комплекс работ, а ответственность за своевременность разработки, освоения и поставки этих вооружений возложить на изготовителей финальной продук-



ции. Это позволит оптимизировать расходование выделяемых средств и сократить цикл обновления «основных фондов» Вооруженных сил.

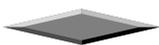
Тенденции развития экономики России и перспективная потребность в заказываемых войсками вооружении и военной технике практически ясны уже в настоящее время. Поэтому сегодня необходимо приступить к отбору головных исполнителей, готовых и способных реализовать программу вооружений при имеющихся финансовых ограничениях. Хотя круг головных исполнителей ограничен, возможности для проведения многоэтапного конкурса разработчиков и производителей все же существуют, особенно если принять во внимание множественность вариантов поставок комплектующих изделий и различных подсистем вооружений, включая импорт относительно малозначимых комплектующих.

Порядок обеспечения государственных нужд в области обороны и безопасности страны определен Федеральными законами “О поставках продукции для государственных нужд” и “О государственном оборонном заказе”. Исходя из опыта практической реализации этих законов и необходимости конкретизации целевой направленности оборонных расходов, предлагается утверждать основные показатели оборонного заказа (в стоимостном выражении) в составе федерального Закона «О Федеральном бюджете» с выделением отдельной строкой средств, направляемых на создание сложных, ключевых видов вооружения, например, ядерных стратегических сил сдерживания, атомных подводных ракетноносцев. Также в качестве одной из мер, способствующих экономической стабилизации и прогнозируемости загрузки оборонной промышленности, целесообразно в некоторых случаях устанавливать объемы разрешенных расходов для заключения долгосрочных договоров (на 2–3 года, следующих за очередным финансовым годом), с переносом этих расходов в соответствующие разде-

лы принимаемых Федеральным Собранием Законов о Федеральном бюджете на последующие годы.

Указанные «инвестиции» в военную безопасность должны поступить в распоряжение Министерства обороны с условием, что оно гарантирует их эффективное освоение и использование. Здесь, так же как и на любой производящей определенные блага фабрике, должно быть проведено четкое разделение интересов «труда» (собственно Вооруженных сил) и «капитала» (налогоплательщиков, одновременно являющихся собственниками «капитала» и потребителями «услуг» военной безопасности). Только такое разделение более или менее гарантирует непрерывную оптимизацию структуры военных расходов.

В качестве дискуссионного предложения можно обсудить следующее: вывести Генеральный штаб из состава Министерства обороны, преобразовав его в своего рода «Совет штабов», включающий в себя Главный штаб сухопутных войск, Главный морской штаб, Главный штаб ВВС и ПВО, а также главные штабы отдельных корпусов, которые сегодня являются войсками или формированиями прочих ведомств (Отдельный корпус пограничной стражи, Отдельный корпус внутренних войск, Отдельный корпус спасателей). В «Совете штабов» может быть введен, если соответствующие части будут созданы, Главный штаб казачьих войск, ответственный за обеспечение военной безопасности на отдельных приграничных территориях. Председатель «Совета штабов» – начальник Генерального штаба должен быть напрямую подчинен Президенту как Верховному Главнокомандующему и отвечать за качество оперативного управления всеми видами и родами войск, а также за координацию их действий в различных ситуациях. Таким образом будет выделено текущее управление



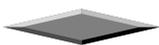
производством «услуг» военной безопасности, опирающееся на заданную материально–техническую базу.

Министерство обороны в этой системе практически должно превратиться в орган управления основным и оборотным «капиталом», отвечающий за поставки и управление экономическими ресурсами войск, за разработку и реализацию военного бюджета и программы вооружений в среднесрочной перспективе. В этом случае Минобороны станет «гражданским» по существу и по форме.

Отбором и организацией перспективных (поисковых) военных НИОКР следовало бы поручить заниматься Совету Безопасности, который затем передавал бы их результаты Министерству обороны. Это необходимо для того, чтобы разделение «инвестиций» в основной капитал на вложения в материальную часть и в научные разработки опиралось на четко сформулированные предложения со стороны организаций, конкурирующих между собой за представление среднесрочных и долгосрочных интересов собственников.

Таким образом будет разделено управление оперативными, среднесрочными и долгосрочными ресурсами Вооруженных сил, что позволит гарантировать повышение суммарной эффективности их использования, исключить решение текущих проблем в ущерб перспективному. Кроме того, будет сведено к минимуму количество министерств и ведомств, которым разрешено иметь в своем составе войска и воинские формирования, улучшена структура, состав и численность остающихся формирований и тем самым исключены неоправданные затраты, обременяющие бюджет и экономику страны.

Перспективы военной промышленности. Минэкономики России совместно с другими ведомствами продолжает работу над проектом Феде-



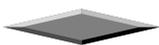
ральной целевой программы реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998–2000 годы, предусматривающей ее структурную, технологическую и организационную перестройку. Указанный проект рассмотрен и одобрен на заседании Коллегии Минэкономики России в ноябре 1997 года. С учетом высказанных на заседании Коллегии замечаний и предложений проект будет представлен в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

Для промышленных предприятий необходимо знание перспективы: каковы планы военного производства, какие мобилизационные задания будут сохранены, какие мощности подлежат выводу из сферы оборонного производства для последующей конверсии, консервации или ликвидации.

При определении круга предприятий и организаций, которые должны будут составить ядро военного производства в России, приняты следующие основные подходы:

- согласование прогнозируемых возможностей предприятий–разработчиков и производителей с планами реформирования Вооруженных сил и потребностями в вооружении и военной технике;
- опора на предприятия с современными технологиями, экспортным потенциалом, устойчивыми кооперационными связями;
- минимально возможное перепрофилирование предприятий;
- учет социальных аспектов осуществляемых преобразований.

Мировой опыт свидетельствует, что наиболее эффективными и мобильными структурами в конкурентной борьбе за поставку войскам финальных изделий являются крупные корпорации, замыкающие технологический цикл: от научно–исследовательских и опытно–конструкторских работ, разработки технологии и высокопроизводительного специального технологического оборудования до выпуска готовой продукции. Примером



могут служить такие компании как "Боинг", "Локхид", "Самсунг", "Форд", "Мерседес". Крупные оборонные предприятия России, производящие финальные изделия, в основном являются сборочными, и устойчивость их функционирования порой зависит от состояния дел у многочисленных смежников. К тому же многие конструкторские бюро по разработке вооружений и военной техники, как правило, существуют самостоятельно.

К настоящему времени при активном участии оборонных предприятий создано 12 государственных корпораций и холдинговых компаний, среди которых ВПК "МАПО-М", ОАО "Сухой", МАК "Вымпел", НПП "Энергия", АО "Компомаш" и другие. Предприятия оборонных отраслей стали членами двадцати финансово-промышленных групп. В их числе недавно созданные транснациональные финансово-промышленные группы "Точность" и "Оптроника". Семнадцати организациям присвоен статус государственного научного центра, шести организациям – статус научно-производственного центра.

Процесс реструктуризации оборонной промышленности продолжится и в 1998 году. Предполагается создание объединений на базе 80 предприятий государственной собственности и 30 акционерных обществ. Прорабатывается вопрос создания еще шести финансово-промышленных групп, в том числе четырех межгосударственных.

Процессу реструктуризации должна предшествовать паспортизация предприятий ВПК с точки зрения их технической оснащенности, кадрового потенциала, финансового состояния и т.д. По ее результатам будет произведен отбор предприятий в целях:

- перепрофилирования, приватизации и продажи;
- определения необходимых мер государственной поддержки;
- определения направлений дальнейшей интеграции предприятий.

Важная проблема, требующая особого рассмотрения, – градообразующие предприятия и их будущее. Ее, по всей видимости, придется решать в рамках отдельной программы.

Будет продолжена приватизация предприятий оборонного комплекса. При этом предстоит уточнить и рационально сократить количество государственных предприятий, приватизация которых была запрещена, и количество акционерных обществ, в которых досрочная продажа пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, также была запрещена.

Экономика и военное строительство в 1998–2000 годах. К концу 1997 года ситуация в российской экономике характеризуется укреплением и развитием ряда позитивных тенденций. Отмечается стабилизация и даже незначительное увеличение ВВП (по оценке, 100,4% к уровню 1996г.) и рост промышленного производства (101,9%). Сокращаются темпы инфляции (0,9% в среднемесечном исчислении). Растут реальные располагаемые денежные доходы населения, сохраняется тенденция снижения безработицы. Таким образом, постепенно преодолевается кризис, охвативший российскую экономику с 1990 года.

Расходы на оборону в 1997 году оцениваются в объеме 69,3 трлн. рублей.

В соответствии с основным вариантом прогноза социально-экономического развития страны ожидается, что в 1998 году уровень инфляции составит за год около 5,7%, дефицит федерального бюджета – 4,7% ВВП, прирост ВВП – 1,5–2%, а промышленной продукции – 2–3%.

К 2000 году прогнозируется выход на устойчивые положительные темпы прироста ВВП не ниже 5% ежегодно. Динамика ВВП представлена в таблице 1.

Таблица 1.

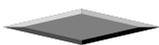
Показатели	1996	1997	1998	1999	2000	2000
ВВП – трлн. руб.	2256	2640÷2680	2840÷2900	3100÷3150	3380÷3440	
Прирост в % к предшествующему году	-0,5	0,4	1,5÷2	3,7÷4	4,5÷5	10÷12

Для выхода на целевые ориентиры военной реформы и реализации принципа экономии будущих расходов необходимо последовательное изменение приоритетов в расходовании бюджетных средств в направлении умеренного увеличения доли военных расходов (прежде всего, расходов на национальную оборону) в Федеральном бюджете России, как показано в таблице 2.

Таблица 2

Бюджетные показатели, %ВВП	1996	1997	1998	1999	2000
Доходы	14,2	12,8	12,9	12,6	12,5
Дефицит	6,9	4,9	4,7	3,7	3,2
Расходы	21,1	17,7	17,6	16,3	15,7
в том числе:					
по статье «Национальная оборона»	2,83	2,63	3,5	3,5	3,5
Доля расходов на национальную оборону в общих расходах Федерального бюджета России, %	13,4	14,9	19,9	21,5	22,3

С другой стороны, верхняя граница расходов на национальную оборону с учетом необходимости финансирования также и правоохранительной деятельности, обеспечения безопасности государства, с учетом складывающегося уровня затрат на обслуживание государственного долга не может и не должна выходить за пределы, указанные в таблице 2. Именно они определяют ориентиры, которые должны иметь в виду военные при проведении реформы и строительстве Вооруженных сил. Выход на эти показатели потребует от государства целенаправленных и не очень популярных действий, связанных с максимальным сокращением всех видов дота-



ций отраслям народного хозяйства, безадресных субсидий населению и трансфертов регионам, разумеется, с учетом социальных ограничений.

Прогнозируемая динамика расходов на оборону означает их реальное увеличение по мере экономического роста. В сопоставимых ценах 1997 года эти расходы возрастут с 69,3 млрд. руб. в 1997 году до 102,7 млрд. руб. в 2000 году или на 48%.

Учитывая реальные экономические возможности страны в этот период, основные усилия необходимо сконцентрировать на следующих направлениях:

- оптимизация структуры центральных органов военного управления, управления объединениями, соединениями, частями и учреждениями видов и родов Вооруженных сил и других войск как в целом, так и на основе военно–административного деления территории страны по стратегическим направлениям;

- стабилизация финансово–экономической обстановки в войсках, в том числе путем сокращения их состава и численности на основе объединения задач, решаемых в области обороны и безопасности, исключив диспропорции и исполнение несвойственных им функций;

- увеличение масштабов строительства жилья для военнослужащих, увольняемых в запас и в отставку, введение системы служебных квартир для служащих офицеров и гарантированных жилищных сертификатов для увольняемых.

Одновременно – об этом уже говорилось выше – следует создать целостную общегосударственную систему военного управления всеми вооруженными формированиями с едиными подходами к планированию подготовки и ведения военных действий, с единой системой тылового и технического обеспечения войск, осуществить поэтапную структурную,



технологическую и организационную перестройку оборонной промышленности в соответствии с Федеральной целевой программой реструктуризации и конверсии оборонной промышленности на 1998–2000 годы.

Ориентиры на 2005 год. Стратегической целью социально-экономического развития России до 2005 года является построение нового облика российского общества, для которого характерны принципиально иные по сравнению с сегодняшним днем источники, уровень и структура народного благосостояния. Одно из главных условий этого – расширение материальных возможностей общества в результате возобновления в 1998 году экономического роста и ежегодный прирост ВВП после 2000 года не менее 5%.

В период 2001–2005 годов будут выработаны совершенно новые подходы к формированию Федерального бюджета и его взаимоотношений с бюджетами субъектов Федерации. В этот период необходимо более интенсивно продолжать политику последовательного снижения бюджетного дефицита, доведя его в 2005 году до уровня 2,2% ВВП. Решение этой задачи станет возможным благодаря завершению структурных и институциональных преобразований, проведению социальной, военной, налоговой и бюджетной реформ.

Это позволит существенно сократить объем заимствований на внутренних и внешних рынках, резко снизить доходность по государственным ценным бумагам, свести к минимуму расходы бюджета на обслуживание государственного долга. В этот период должна завершиться его реструктуризация. Основную долю в государственном долге будут занимать средне- (3–5 лет) и долгосрочные (10–15 лет) обязательства государства.

Накопление значительных золотовалютных резервов, укрепление экономики страны позволят к концу рассматриваемого периода обеспечить

стабильный курс рубля по отношению к иностранным валютам, а также его полную внешнюю конвертируемость.

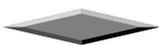
Прирост производства валового внутреннего продукта по прогнозу на 2005 год оценивается в пределах 41–43% к уровню 1996 года или 28% к уровню 2000 года.

В сопоставимых ценах 1997 года расходы на оборону возрастут со 102,7 млрд. рублей в 2000 году до 123,7 млрд. рублей в 2005 году, т.е. на 20% по сравнению с 2000 годом. В течение этого периода с учетом прогнозных оценок развития экономики и всей военной организации государства будут осуществляться дальнейшие структурные и качественные преобразования Вооруженных сил, опирающиеся на имеющийся потенциал сдерживания, в том числе ядерного. В основу организации обороны страны должен быть положен принцип стратегической мобильности с опорой на ядерное сдерживание.

Таблица 3

Бюджетные показатели, %ВВП	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Доходы	12,5	12,4	12,4	12,4	12,4	12,4
Дефицит	3,2	3,0	2,8	2,6	2,4	2,2
Расходы	15,7	15,4	15,2	15,0	14,8	14,6
в том числе:						
по статье «Национальная оборона»	3,5	3,48	3,45	3,41	3,36	3,3
Доля расходов на национальную оборону в общих расходах Федерального бюджета России, %	22,3	22,6	22,7	22,7	22,7	22,6

Необходимо также завершить формирование единой для страны системы подготовки военных кадров и комплектования ими Вооруженных сил, определить и регламентировать рамки минимально необходимой общей штатной численности военнослужащих в военной организации государства, обеспечить поддержание боеготовности, боеспособности, боевой и мобилизационной подготовки на уровне, гарантирующем эффективное



сдерживание агрессии, предупреждение и пресечение внешних и внутренних угроз национальным интересам и безопасности России, а также реорганизацию военно–промышленного комплекса, обеспечив выпуск в необходимом количестве современного вооружения и военной техники.

Прогноз на ближайшее двадцатилетие. Тенденция технологически обусловленного перехода от истребительных и разрушительных войн к “войнам” иного рода, которые будут вестись с применением нелетального, малоресурсоемкого и экологически нейтрального оружия, может быть в первом приближении принята за основу для определения стратегического направления развития военной деятельности на долгосрочную перспективу.

Перспектива развития систем вооружений в этот период во многом определяется возможностью создания и использования качественно новых “прорывных” военных технологий. В этот период основными задачами будут:

- прогнозирование на дальнюю перспективу геополитических, экономических и научно–технологических тенденций, определяющих критические направления военно–технологического прогресса;
- разработка стратегии долгосрочного развития военно–технологической базы на основе общих закономерностей научно–технического и военно–технического прогресса, долгосрочных прогнозов и общей стратегии технологического развития страны;
- обеспечение опережающей подготовки научно–технологической базы для создания военно–технических прорывов, улучшающих качественные возможности решения перспективных задач;
- своевременное упреждение намечающихся за рубежом военно–технических прорывов, создающих угрозу нашей безопасности;

• недопущение критического отставания от передовых стран по уровню развития наукоемких технологических областей, способных оказать влияние на качественный уровень перспективного вооружения.

С.Викулов

Советник Совета обороны Российской Федерации

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 содержание?

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 "подъём 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.

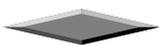
Правда, авторы разработки проекта доктрины (а это главным образом специалисты Минэкономики и Минобороны) соединили вместе военно-технические и экономические основы, назвав этот раздел "Военно-экономические основы".

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.

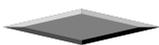


Первая практическая проблема состоит в том, что военно-экономическая деятельность силовых ведомств не рассматривается как единая система, ее элементы до сих пор методически и организационно никак не координируются. Это привело к несогласованности методик составления бюджетных заявок, разнохарактерности 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

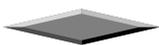
атомной промышленности и других предприятий оборонно-промышленного комплекса;

- 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.

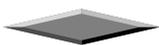
При определении размера контрольной суммы в ее основе должна быть бюджетная классификация военных расходов, находящаяся в настоящее время в стадии утверждения. Кроме того, необходимо соблюдать этапность в решении этой сложной задачи, которая имеет не только экономический, но и политический характер.



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.

Л. Воинова

*Консультант Управления военно–экономического анализа
и экспертиз МО РФ*

Структура военных расходов в федеральном бюджете и пути ее совершенствования

Жесткие бюджетные ограничения и военная реформа сделали необходимым совершенствование бюджетного процесса в Министерстве обороны России, в том числе разработку и внедрение новой классификации военных расходов как инструмента оптимизации военного строительства.

Значительным шагом вперед на пути формирования нового бюджетного механизма в России было принятие в 1996 г. закона о бюджетной классификации. Важной составной частью этого закона является классификация государственных, в том числе военных, расходов. Общие принципы построения федерального бюджета России стали соответствовать мировой практике и обеспечивают международную сопоставимость федеральных расходов, в том числе с функциональной и экономической классификациями, принятыми в МВФ. В целом это принципиально новая классификация государственных расходов, предусматривающая три взаимосвязанных типа их структурного деления: функциональная, ведомственная и экономическая классификации расходов.

В соответствии с общими принципами построения федерального бюджета все расходы, в том числе военные, представляются согласно этим



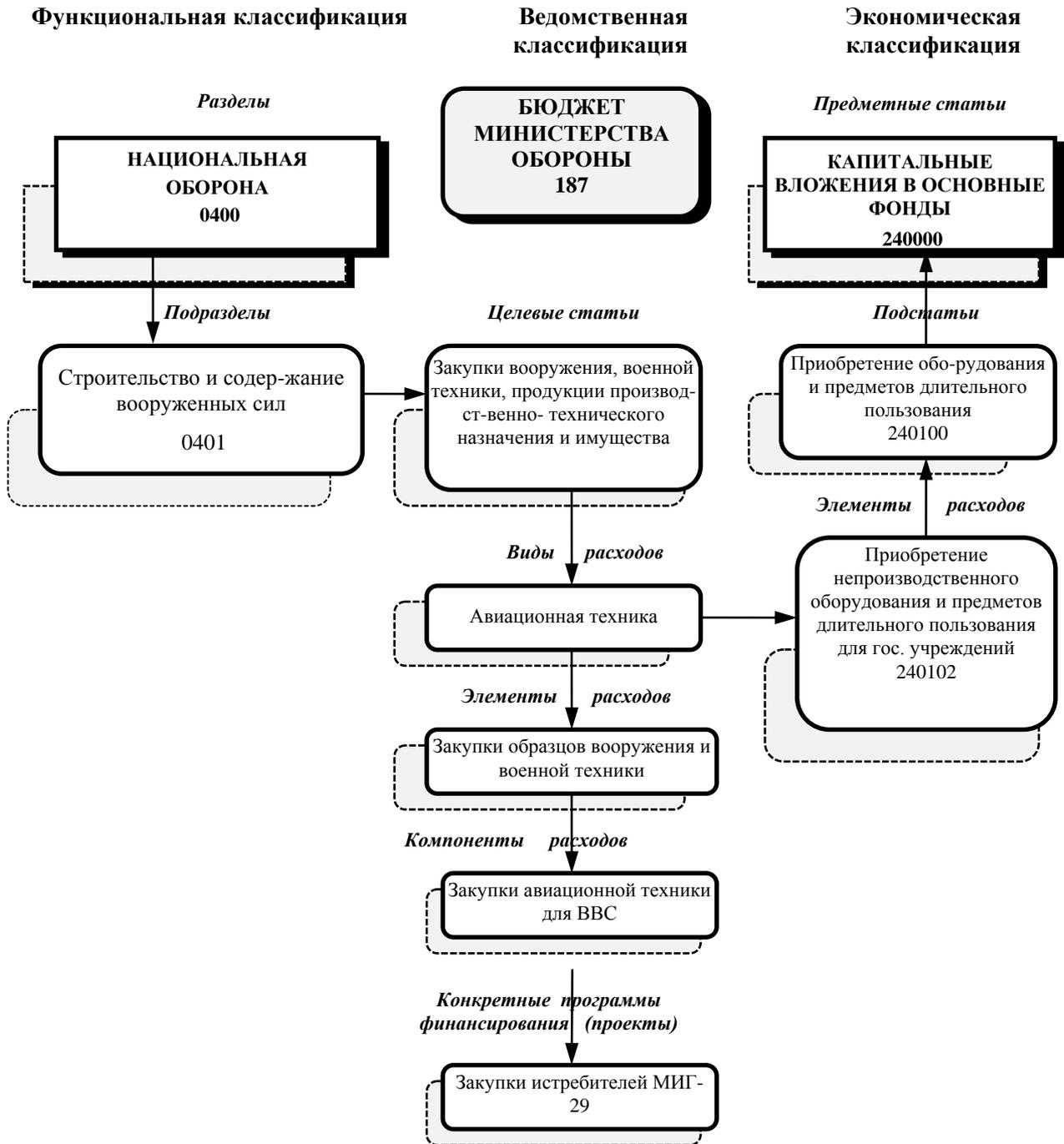
трем взаимосвязанным типам структурного деления, что наглядно видно из схемы (рис.1) построения бюджета Министерства обороны.

Экономическая классификация представляет собой группировку расходов по экономическому содержанию, единую для всех бюджетополучателей, включая Министерство обороны. Состав предметных статей отвечает общепринятому подходу. Предметные статьи детализируют около 80 подстатей и их элементов. Выделены расходы на оплату труда государственных служащих, приобретение оборудования, капитальное строительство и др.

Функциональная классификация федеральных расходов показывает их распределение по основным функциям государства. Как и в других странах, выделены расходы на государственное управление, международную и правоохранительную деятельность, здравоохранение, образование и др. Всего предусмотрено 23 раздела, разбитых на 107 подразделов. Прямые военные расходы отражает раздел “Национальная оборона”, состоящий из пяти подразделов. Самым крупным является подраздел “Строительство и содержание Вооруженных сил”.

Расходы по каждому подразделу распределяются по прямым получателям, а в рамках их бюджетов – по целевым статьям и видам расходов. Таковую группировку расходов отражает ведомственная классификация.

СХЕМА ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТА МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РФ СОГЛАСНО КЛАССИФИКАЦИИ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА





Главным получателем средств по разделу “Национальная оборона” является Министерство обороны. Кроме того, бюджет Министерства обороны включает расходы, относящиеся к ряду других разделов федерального бюджета. В то же время, часть средств, выделяемых по разделу “Национальная оборона”, проходит по бюджетам других ведомств, прежде всего Минатома и Минфина.

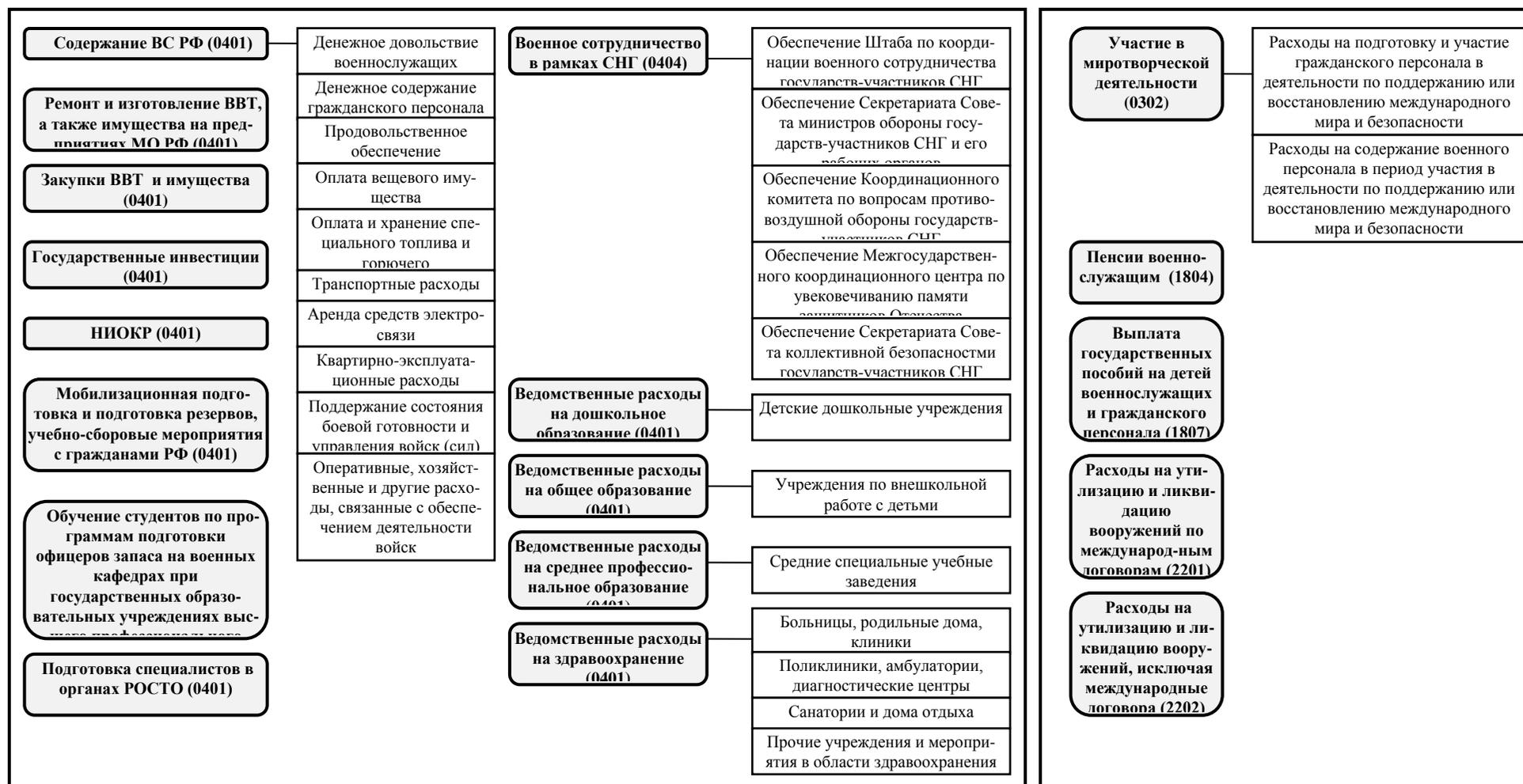
Законом о бюджетной классификации утвержден состав целевых статей и видов расходов. Однако для обоснования бюджетной заявки и для организации работы в рамках ведомств требуется дальнейшая детализация расходов: их разбивка на элементы и компоненты, а по наиболее крупным направлениям – и на конкретные программы финансирования (проекты). Такое многоуровневое деление имеет особенно важное значение по военным расходам и необходимо для создания эффективной системы финансирования военного строительства. На рисунке 1 в качестве примера показана возможная структура статьи “Закупки”. Видом расходов выступает авиационная техника, элементом – закупки ее образцов, компонентом – их закупки для ВВС, конкретной программой финансирования – закупки истребителей МИГ–29.

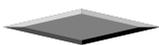
Законом о бюджетной классификации РФ по Министерству обороны предусмотрено 18 целевых статей, разбитых на 23 вида расходов (рис. 2). По сравнению с прежней структурой бюджета МО, когда выделялось всего несколько позиций, это значительный шаг вперед. Однако, как следует из анализа состава статей, структура бюджета МО еще недостаточно детальна и не отражает целого ряда важных направлений финансирования. Так у 11 целевых статей отсутствует деление на виды расходов. Особенно обращает на себя внимание отсутствие разбивки расходов по статьям закупок, ремонта, НИОКР и инвестиций. У трех статей имеется только один

**Статьи и виды расходов по бюджету Министерства обороны РФ согласно Закону
о бюджетной классификации РФ (код подраздела).**

По разделу “Национальная оборона”

По другим разделам



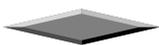


вид расходов, т.е. статья и вид совпадают. В то же время все расходы на содержание ВС, составляющие более половины бюджета МО, сведены в одну статью, по которой предусмотрено 10 видов расходов.

Ряд статей, особенно вне раздела “Национальная оборона”, в бюджет Министерства обороны законодательно не включены или непосредственно не отражены, в том числе затраты на обеспечение навигационной безопасности (содержание маячной службы), которые традиционно несет Министерство обороны, и на мобилизационную подготовку экономики, которые реализуются МО совместно с другими министерствами. Следует также отметить, что фактически в полном объеме данная классификация еще не внедрена и часть статей прямо через бюджет МО не финансируется.

Помимо дальнейшей детализации и совершенствования структуры бюджета МО объективно необходимым стало и выделение специального раздела в рамках функциональной классификации федерального бюджета, а именно раздела “Проведение военной реформы” в связи с планируемыми крупномасштабными мероприятиями, которые, в частности, касаются не только Вооруженных сил, но и других войск и воинских формирований.

Поэтому Указом Президента от 25 ноября 1996 г. “О мерах по обеспечению военного строительства в РФ” была поставлена задача детализации военных расходов и унификации расходов всех силовых структур. Во исполнение этого указа правительство представило в Государственную Думу в июне 1997 г. законопроект “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации” в части детализации и унификации статей расходов федерального бюджета на обеспечение обороны, безопасности и правоохранительной деятельности государства”. Этот законопроект с учетом поправок, предложенных прежде всего Комитетом по обороне и Бюджетным комитетом,



сегодня был принят Думой в третьем чтении и передан на рассмотрение Совета Федерации.

При подготовке проекта новой классификации военных расходов учитывались три основных требования.

Во-первых, классификация должна позволять анализировать затраты на строительство Вооруженных сил с различных сторон и выступать средством стоимостной оценки альтернативных вариантов военной реформы, обеспечивая переход от планирования строительства Вооруженных сил по военным задачам к их финансированию по организационным компонентам и направлениям экономической деятельности. Поэтому классификация должна быть многоуровневым и взаимосвязанным структурным делением военных расходов по различным критериям.

Во-вторых, она должна основываться на общих принципах построения федерального бюджета, быть достаточно открытой и прозрачной, чтобы Президент, правительство и Федеральное Собрание могли принимать обоснованные решения по финансированию Вооруженных сил и осуществлять контроль за целевым расходованием бюджетных средств.

И в-третьих, необходима международная сопоставимость классификации военных расходов России, в том числе для представления отчетности в ООН в стандартной форме по официальным бюджетным данным.

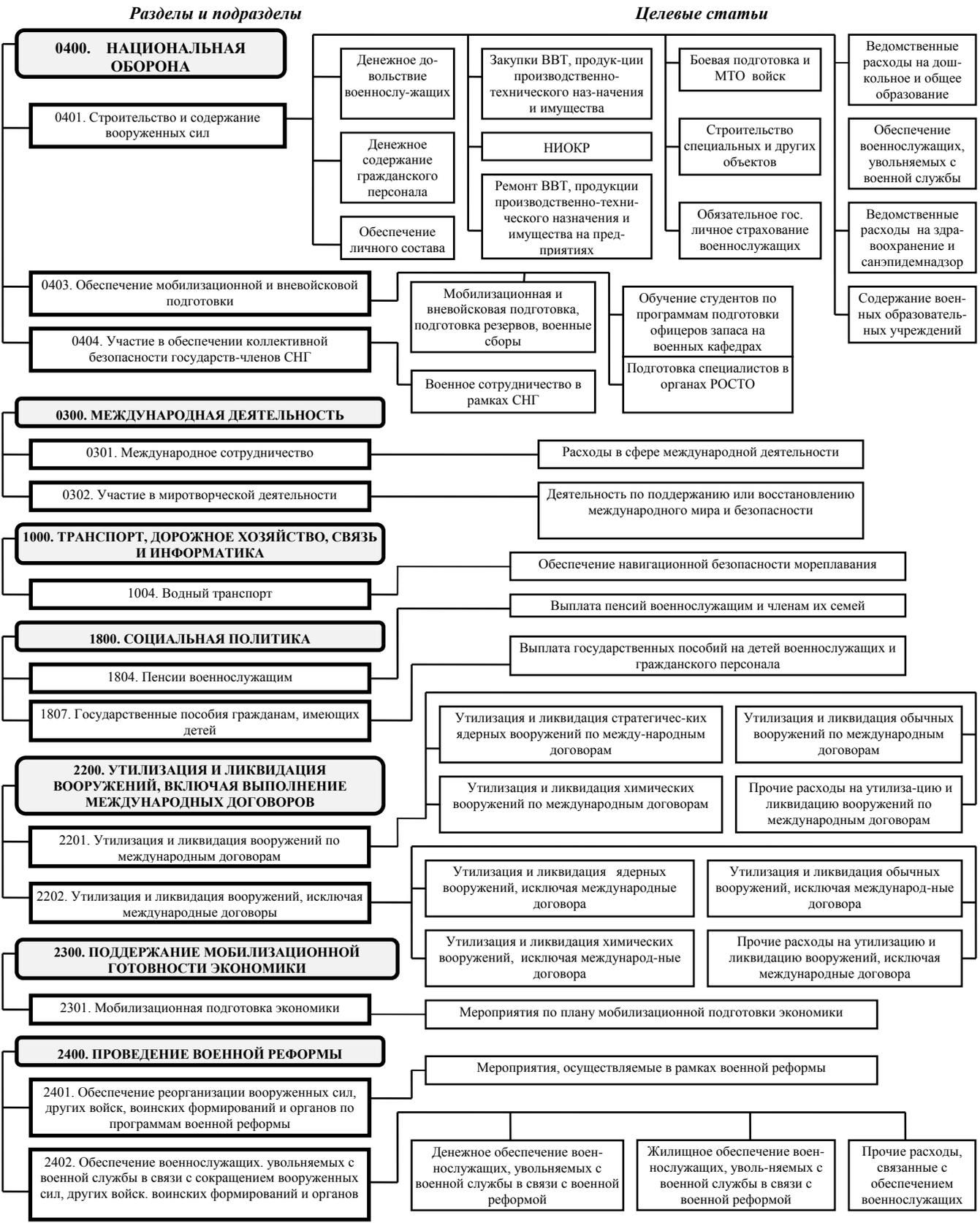
Одобренные Думой изменения в классификации военных расходов сводятся прежде всего к следующему.

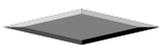
По функциональной классификации расходов (рис.3) наиболее важным является формирование нового раздела “Проведение военной реформы” в составе двух подразделов: “Обеспечение реорганизации Вооруженных сил” и “Обеспечение военнослужащих, увольняемых в связи с военной реформой”.

Функциональная и ведомственная (на уровне целевых статей) структура бюджета Министерства обороны РФ согласно новой классификации военных расходов (проект)

Функциональная классификация

Ведомственная классификация



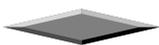


В самостоятельный раздел выделены также расходы на мобилизационную подготовку экономики. В действующей классификации они объединены с расходами на гражданскую оборону в рамках раздела по чрезвычайным ситуациям. Кроме того, по подразделу “Водный транспорт” предусмотрена целевая статья “Обеспечение навигационной безопасности мореплавания”.

Значительно большие изменения внесены в ведомственную классификацию, в состав целевых статей и видов расходов как Министерства обороны, так и других силовых органов.

В целом новая классификация военных расходов обеспечивает достаточно высокий уровень систематизации и детализации военных расходов. Отражены все основные направления деятельности Министерства обороны. Выделено 17 целевых статей по разделу “Национальная оборона” и 18 статей, относящихся к шести другим разделам. Это прежде всего разделы “Социальная политика”, куда включены пенсии военнослужащим, “Утилизация и ликвидация вооружений” и “Проведение военной реформы”.

По разделу “Национальная оборона” особый интерес представляет структура расходов на содержание и строительство Вооруженных сил. В новой классификации они сгруппированы в 13 целевых статей. Первые три статьи отражают затраты на денежное содержание военнослужащих и гражданского персонала и на обеспечение личного состава. Объем их финансирования непосредственно зависит от численности Вооруженных сил. Поэтому выделение данных статей позволяет определить наилучший вариант сокращения численности исходя из бюджетных ограничений. В действующей классификации эти затраты представлены видами расходов. Преобразование их в целевые статьи повышает международную сопоста-



вимость структуры военных расходов России и расширяет возможности их дальнейшей детализации.

Большинство других расходов на содержание Вооруженных сил объединено в статью “Боевая подготовка и материально–техническое обеспечение войск”. Отдельно показаны расходы на НИОКР, закупки и ремонт вооружений, строительство военных объектов.

По разделу “Утилизация и ликвидация вооружений” статьи сформированы по видам вооружений: ядерные, химические и обычные вооружения. Отдельно отражены расходы на утилизацию и ликвидацию вооружений по международным договорам и вне их рамок.

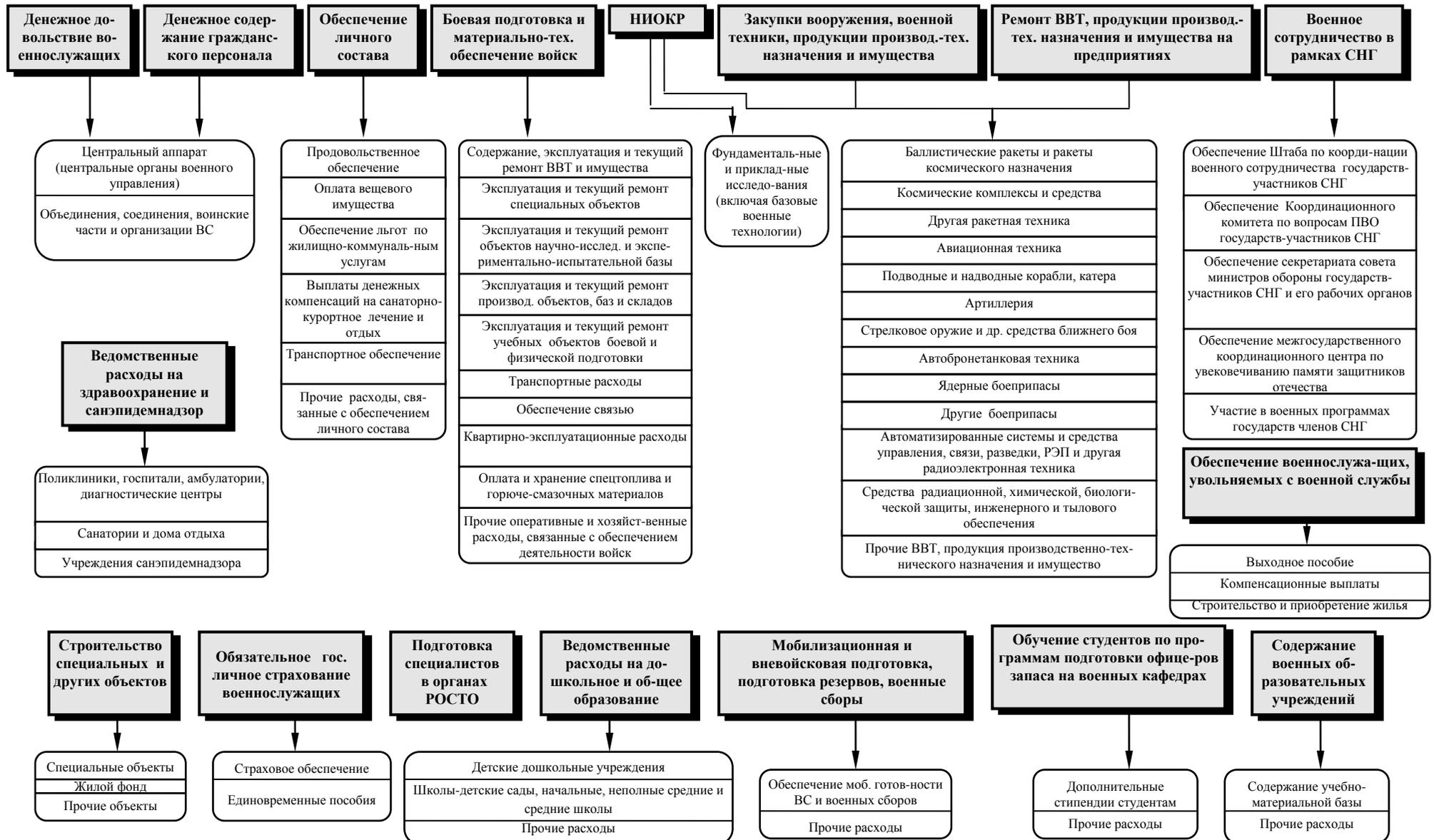
В качестве целевых статей по разделу “Проведение военной реформы” выделены: мероприятия, осуществляемые в рамках военной реформы, включая закрытие и конверсию военных баз, а также денежное, жилищное и прочие виды обеспечения военнослужащих, увольняемых в связи с военной реформой. Для обеспечения социальной справедливости и уравнивания в правах военнослужащих, увольняемых с военной службы по различным причинам, введена новая статья по разделу “Национальная оборона”, отражающая расходы на обеспечение военнослужащих, увольняемых с военной службы не в связи с военной реформой. Состав видов расходов по этой статье соответствует их перечню по разделу “Проведение военной реформы”. Это выплаты выходного пособия, компенсационные выплаты, строительство и приобретение жилья и другие расходы.

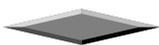
Статьи разбиты на довольно большое количество видов расходов – в совокупности на 125 видов расходов, в том числе 82 – по разделу “Национальная оборона” (рис. 4).

По статьям денежного содержания личного состава выделены расходы на центральный аппарат, так как эти показатели прямо отражают

СТРУКТУРА РАСХОДОВ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РФ ПО РАЗДЕЛУ “НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА” (ПРОЕКТ)

Целевые статьи и виды расходов





численность центрального аппарата, предельный размер которой установлен директивными документами. Предусмотрен достаточно широкий состав расходов по статьям “Обеспечение личного состава” и “Боевая подготовка и МТО войск”. Выделены расходы на продовольственное и вещевое обеспечение, закупки ГСМ, содержание и эксплуатацию вооружений, эксплуатацию и текущий ремонт объектов в разбивке по их типам и др.

По статьям расходов на НИОКР, закупки и ремонт вооружений впервые предусмотрена стандартная разбивка по видам техники (авиационная техника, артиллерия, корабли и др.). Это позволяет:

– во-первых, прямо связать суммы расходов с количеством закупаемых или ремонтируемых образцов вооружений с учетом их предназначения конкретным получателям. В итоге видны конечные результаты финансирования и их связь с состоянием Вооруженных сил и военными задачами;

– во-вторых, показать размеры закупок вооружений в соответствующих оборонных отраслях промышленности, что важно для поддержания военно-производственной базы;

– в-третьих, осуществить многоступенчатую дальнейшую детализацию расходов на НИОКР, закупки и ремонт вооружений, что необходимо для формирования приоритетов в каждой области деятельности;

– в-четвертых, унифицировать структуру расходов на НИОКР, закупки и ремонт всех силовых структур, так как “технический” подход носит универсальный характер. Это позволит определить общую величину расходов на закупки определенных видов вооружений, отражающую совокупный заказ у промышленности;

– в-пятых, представить отчетность в ООН по расходам на закупки в стандартной форме.

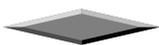
По каждому виду расходов планируется разбивка на элементы расходов. Их состав будет утвержден внутренними документами после принятия закона о новой классификации военных расходов. Показатели элементов расходов будут использованы в рамках Министерства обороны для внутреннего планирования, принятия решений при подготовке бюджетной заявки в пределах заданных бюджетных ограничений и организации контроля за использованием финансовых средств, а также для обоснования военного бюджета в правительстве и в Думе.

Так, в качестве элементов по статье “НИОКР” возможно выделение расходов на разработки новых образцов и на модернизацию существующих систем; по статье “Закупки” – расходов на закупки образцов, их модернизацию и приобретение запасных частей, по статье “Ремонт” – расходов на ремонт на предприятиях МО и в отраслях промышленности. На следующих уровнях деления бюджета планируется привязка к видам и родам войск и далее – к конкретным образцам вооружений и их получателям. Привязка к организационным компонентам Вооруженных сил предлагается и по всем другим статьям.

Принятие данной классификации позволит оптимизировать распределение ресурсов внутри Министерства обороны, существенно расширив возможность проведения всестороннего экономического анализа военной деятельности.

Во-первых, станет возможным по каждой системе оружия отразить затраты на все фазы жизненного цикла с привязкой к официальным бюджетным статьям. В результате возникает прямая связь между принятием решения о ходе работ по программе или о количестве закупаемых образцов с бюджетными показателями.

Во-вторых, разбивка расходов на содержание Вооруженных сил по видам и родам войск позволит увязать стоимостные показатели с численностью каждого компонента, что необходимо для определения оптимального варианта их перестройки.



В-третьих, становится возможным более обоснованное принятие решений по направлениям военно-экономической деятельности. Так, предложенная структура статей НИОКР и закупки позволяет в бюджетных документах прямо отразить приоритеты военно-технической политики (например, акцент на НИОКР в целях модернизации и закупки новых образцов). Детализация расходов на ремонт позволяет рассчитать количественные показатели уровня боеготовности вооружений, в том числе процент отремонтированной техники каждого вида.

Кроме того, обеспечена международная сопоставимость классификации военных расходов:

– во-первых, выделены все целевые статьи, предусмотренные классификацией ООН, и дана разбивка расходов на закупки вооружения по видам техники;

– во-вторых, в качестве элементов или компонентов расходов по всем целевым статьям будут показаны организационные компоненты ВС, состав которых соответствует классификации ООН с учетом особенностей построения ВС РФ.

В целом новая классификация, по моему мнению, обеспечивает возможность использования военного бюджета как эффективного инструмента проведения военной реформы и внедрения в Министерстве обороны программно-целевого планирования и финансирования. Она представляется необходимым элементом формирования эффективной системы принятия решений по военному бюджету и контроля за его исполнением, что особенно важно в современных условиях жестких финансовых ограничений. Однако насколько разработчикам новой классификации удалось достичь поставленных целей, покажут итоги ее обсуждения в Федеральном Собрании и результаты практического внедрения.



В.Цымбал

Ведущий научный сотрудник 46 ЦНИИ МО и ИЭППП

**Совершенствование бюджетного устройства
и бюджетного процесса – важнейший путь решения
финансово–экономических проблем военного строительства
в современной России**

В настоящее время экономика России вступила в новую стадию, одной из главных особенностей которой стал перенос центра преобразований из гражданской в военную и военно–экономическую сферы.

Актуальность этих преобразований не просто созрела, их необходимость давно стала вопиющей. Вспомним хотя бы уровень финансирования национальной обороны в 1997 году: к 1 сентября – 38,5%; к 1 октября – 43%; к 1 ноября – 49% от суммы, которая была предусмотрена в бюджете! Эти показатели известны, их неоднократно использовали в своих публикациях многие российские военачальники. Так же известны многочисленные факты, свидетельствующие о действительно бедственном положении, в котором оказались ВС РФ, другие войска, оборонная промышленность и связанная с обороной наука. Нет смысла останавливаться на них еще и в этом докладе. Тем более, что хотя и запоздало, но все–таки стартовала реальная военная реформа, началось приведение военной компоненты государственного устройства страны в соответствие с новыми задачами и условиями обеспечения военной безопасности, с экономическими возможностями России.

Часто можно услышать, что цель военной реформы – устранить накопившиеся противоречия между военной системой (иногда говорят –



военной организацией) государства и задачами, решаемыми этой системой (этой организацией) в современных условиях. На самом деле, **главное в реформе – создать новую систему государственного управления обеспечением военной (оборонной) безопасности РФ, такую систему, которая не только устранил накопившиеся противоречия, но и не допустит их в дальнейшем.** Ни структура Вооруженных Сил и так называемых других войск, воинских формирований и органов, ни их состав, ни вооружение, ни оборонные предприятия, ничто не должно измениться так сильно как система управления их совокупным скоординированным развитием.

При распаде СССР России в смысле обеспечения обороноспособности вроде бы "повезло", поскольку именно ей "по наследству" практически целиком досталась прежняя система управления оборонным строительством СССР. Эта система стала естественной опорой для российского руководства на начальной стадии собственного военного строительства. Тем более, что эта система обладала некоторыми безусловными достоинствами.

Но были у нее и существенные недостатки, которые тоже достались России. Поэтому следует хотя бы некоторое внимание уделить той системе, с которой "стартовала" военная организация РФ в 1992 году, и принципы которой оказались очень живучими как в структуре некоторых органов государственного управления, так и в миропонимании многих управленцев.

Что главное в этой системе? Четкое построение, строгое распределение функций. Высший приоритет отдавался решениям партийного руководства. Основной цикл управления определяли пятилетки. Главным считалось выполнение планов. Они утверждались на самом высоком уровне. Бюджет был лишь вспомогательным инструментом в реализации планов. При исполнении планов наблюдался явный "перекося" в сторону командно–



административных методов управления. В результате такого построения система не была застрахована от стратегических ошибок, но в тактическом звене работала практически без сбоев на всех стадиях управления и, что не менее важно, почти без криминала.

Но в силу этих же особенностей системы темп инноваций оказывался замедленным (по сравнению с другими странами), т.к. предсказать научно–технический прогресс и потребности в использовании его результатов в течение предстоящей пятилетки на стадии планирования не мог никто. Чтобы преодолеть этот недостаток особенно к концу пятилетки, в действие включался контур оперативного управления. Однако, принимая новые управленческие решения без отмены планов, система требовала привлечения новых ресурсов. Их не хватало. В итоге происходило перенапряжение экономики и, как выяснилось в историческом споре с Западом, проигрыш в гонке вооружений.

Еще острее проявились эти недостатки, когда старая система стала работать в новых условиях. Прежде всего выяснилось, что в правовом государстве, каким объявила себя новая Россия, главным должен быть Закон. А значит, важнее всего не план, не Концепции национальной безопасности или военной реформы, не Программа вооружения, даже если их утвердил Президент РФ, не Государственный оборонный заказ (ГОЗ), а федеральный бюджет, принимаемый в ранге Закона.

Для реализации этого принципа одним из первых в России был принят закон о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Для этого же Центральное финансовое управление (ЦФУ) МО СССР было преобразовано в Главное управление военного бюджета и финансирования (ГУВБиФ) МО РФ. Но в противодействии с нововведениями находился раскрученный маховик старой системы. Ее сторонникам временно удалось привлечь на



свою сторону даже Президента. Ему предлагали утвердить и он утверждал заведомо нереализуемые Программы вооружения, заведомо не укладывающийся в бюджет ГОЗ, соглашался с некоторыми военными акциями, например, в Чечне, без какого-либо обоснования, расчета их последствий для экономики.

Как должны разрешаться такого рода противоречия? Согласно Конституции РФ, если положения Указа Президента РФ и Закона РФ не совпадают, то корректировать надо Указ. Но не все приняли эти правовые нормы, не всем они нравятся. Напомним, что из “Основных положений военной доктрины РФ” в 1993 году каленым железом было выжжено малейшее упоминание о бюджете. Только программы, планы и их безоговорочное финансирование! – вот что провозглашалось в качестве основы управления военным строительством.

Однако объективные законы развития общества, уже перешедшего на совершенно новую систему экономического устройства, оказываются сильнее субъективных факторов. Мучительно, но все же формируется новая финансово-экономическая система управления военным строительством. Похвастаться ей еще нечем. Ни разу за прошедшие годы существования новой России в ней не был вовремя и качественно сформирован бюджет. Ни разу он не был должным образом исполнен. Обороноспособность страны вызывает вполне объяснимые опасения. Военная промышленность ослаблена. Даже на внешнем рынке оружия успехи России нельзя считать стабильными, поскольку достигнуты они за счет старого научно-технического задела. Новый практически не нарабатывается. Многие звенья механизма управления военным строительством поражены коррупцией и криминальными злоупотреблениями.



И все-таки в стратегическом смысле уже видны контуры новой системы, ощущаются первые результаты ее функционирования. Что важно в ней? Во-первых, приоритет закона о федеральном бюджете. Например, в законе о ГОЗ четко сказано, что он утверждается после утверждения бюджета. Там же сказано о корректировке ранее составленных программ. Во-вторых, создание единого контура управления, в котором долгосрочные планы играют подобающую им роль помощника в управлении инвестициями, а не инструмента догматического программирования. В-третьих, осуществлен переход с пятилетнего на годовой цикл управления в качестве основного.

При сопоставлении новой модели управления с существовавшей ранее в СССР выясняется, что новый механизм управления оказывается более сложным, а требуемый темп выработки в нем управленческих решений более высоким. Существенно затрудняется устранение ошибок, неизбежно присущих любому управлению, поскольку ослаблены рычаги административного вмешательства. Зато неизмеримо выше гибкость и возможности оперативной реакции на любые изменения: во внешнеполитической обстановке, в экономике страны, в научных знаниях и технологиях. Если сравнивать распределение функциональных обязанностей, то заметно отсутствие в новой системе органа с такими же возможностями комплексного управления по трем аспектам (вооружения войск РФ, военно-технического сотрудничества и ОПК), какими обладала Комиссия Совмина СССР по военно-промышленным вопросам (ВПК) в советской системе.

Главным отличием формирующейся в РФ системы государственного управления от прежней, советской является переход на методы экономического управления.



На фиксацию этих преобразований направлены проекты новых законов. И вообще, поскольку система управления усложнилась, заметно возросли требования к количеству и качеству нормативных документов, определяющих управление военным строительством. Это прежде всего закон о бюджетной классификации и бюджетный кодекс. Кодекса пока нет, но уже готов проект. И хотя бы его можно рассматривать с той же, кибернетической точки зрения, коль скоро нас интересует именно эффективность управления военным строительством в РФ со стороны государства.

Обстоятельный доклад о бюджетном классификаторе уже сделан. Не повторяя его положения, рассмотрим заключительную часть предлагаемого классификатора, а именно таблицу соответствия между функциональной классификацией и системой органов государственного управления – прямых получателей бюджетных средств на осуществление таких функций как национальная оборона, правоохранительная деятельность и других, связанных с обороноспособностью и безопасностью страны и ее граждан.

Эта таблица даже в укрупненном виде достаточно громоздка. Более 10 прямых получателей средств, каждый получает их по многим (десятки) статьям и видам расходов (более сотни). Но анализировать ее приходится пристально. Почему она так важна? Потому что она отражает главное предназначение бюджета. Ведь бюджет, как правильно отмечено в проекте бюджетного кодекса, – "форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения задач и функций органов государственной власти"... В этой таблице сходятся функции государства, органы их осуществляющие, и средства, выделяемые для этого.

Что можно сказать о соответствии функций, связанных с военной безопасностью страны, и органов, отраженных в бюджетном классификаторе



ре? Пока только то, что система далека от совершенства. Некоторые функции грубо говоря "размазаны" по многим органам. Прежде всего это функция управления военной реформой. Решается она многими органами. Средства распределяются между ними. Кем? Как? Даже на стадии обоснования бюджета ответ на эти вопросы сложен. А тем более на стадии исполнения. В условиях хронического "недофинансирования", кто решит практический вопрос о распределении скудных средств? Видимо чиновники Минфина. При всем уважении к ним, к их профессионализму, считать такое управление военной реформой правильным нельзя. То же можно сказать в отношении ликвидации вооружений и подготовки их к утилизации. Бесхозной осталась Федеральная целевая программа "Национальная технологическая база", ранее управлявшаяся расформированным Миноборонпромом. В то же время среди получателей бюджетных средств, судя по проекту бюджета на 1998 год, есть организации, которые не получают в свое распоряжение ни копейки средств на осуществление каких бы то ни было государственных функций, зато получают их на две "надобности": зарплаты и содержание кабинетов.

Работают ли Администрация Президента РФ и Правительство РФ над совершенствованием структуры своих органов, отвечающих за эффективное управление военным строительством? Судя по частым реорганизациям, – да. Судя по известным результатам, по состоянию ВС и других войск, промышленности и науки, – нет! И, кроме того, нельзя не отметить, что непредсказуемо проводившиеся реорганизации Правительства РФ с изменением состава прямых получателей бюджетных средств и их распорядителей фактически можно считать нарушением закона о федеральном бюджете! А с точки зрения теории и практики управления эти реорганизации подрывали процесс военного строительства. Спрашивается, какие та-



кие катаклизмы заставляли Правительство делать эти реорганизации, "менять коней на переправе", не дожидаясь конца финансового года?

Превращение Госкомоборонпрома сначала в министерство, а затем в одну из структур Минэкономики не позволяет считать, что ОПК России получил должную форму государственного управления оборонной промышленностью. Намеченное формирование "ядра" ОПК находится в противоречии с принципом конкурентности и с антимонопольной политикой. Особенно болезненно это отражается на "нижних" этажах системы управления. Там ясности совсем мало, поскольку процесс приватизации ОПК только начинается, принципы управления предприятиями, имеющими различные формы собственности, окончательно не определены, организационные структуры, в том числе посреднические, а главное, нормативная база их бескриминального функционирования не сформированы.

Создание Государственного комитета по военно-технической политике (ВТП) и возложение на него очень важной для страны функции координации внешней и внутренней ВТП свидетельствовали о понимании руководством государства этой проблемы. Но комитет расформирован, функция координации "повисла", вопрос не решается, по крайней мере в явном виде.

Одним из острейших управленческих вопросов остается взаимодействие двух Советов (безопасности и обороны) в управлении военным строительством и военной реформой.

Вместе с тем, повторим, структура системы государственного управления военным строительством обозначилась, органов в этой системе по количеству достаточно, многие правовые нормы установлены законодательно, недостающие можно срочно ввести в действие указами Прези-



дента. Так что не хватает для запуска системы в действие только политической воли руководства и желания чиновников.

Происходят и методологические подвижки. Постепенно внедряются представления о параметрическом нормировании процессов, связанных с созданием оборонной продукции. Изучается международный опыт использования макроэкономических параметров. Один из таких параметров – доля военных расходов, рассчитанная от валового внутреннего продукта (ВВП) государства, другой – доля тех же военных расходов от общей суммы расходной части федерального бюджета. С точки зрения отражения инвестиционной политики осознается, насколько важны доля расходов на НИОКР и на закупку ВВТ от общих расходов на оборону.

Образно говоря, есть все детали будущего автомобиля и даже топливо. Администрация Президента РФ время от времени создает компрессию, Минфин время от времени подает бензин, оба Совета (безопасности и обороны) изредка подают искры для зажигания. Нет недостатка и в желающих порулить. И чтобы превратить все это из бездействующего набора предметов и объектов в средство передвижения осталось сделать только "мелочи": подогнать детали друг к другу, собрать все вместе, отрегулировать вчерне, запустить, испытать и снова отрегулировать – основательно. Казалось бы – всего лишь. Но каждый, кому приходилось запускать в действие достаточно сложную систему управления достаточно сложного комплекса, знает всю трудность оставшихся пуско–наладочных работ!

С чего их начинать? Уж если мы живем и занимаемся военным строительством в правовом государстве, по крайней мере стремимся сделать наше государство таким, в котором основным инструментом государственного управления должен стать Закон, в частности – о бюджете, то и начинать надо с согласования системы военного строительства с бюджетной

системой РФ, а также с синхронизации процессов, которые должны протекать в этих системах.

Прежде всего надо продолжить работу над бюджетным классификатором, возможно, в направлении его дальнейшей детализации, но главное теперь в другом. Необходимо провозгласить, законодательно закрепить и осуществить, по крайней мере в военной сфере, важнейший принцип рационального управления: **каждой основной функции государства должен быть поставлен в однозначное соответствие прямой бюджетный получатель и распорядитель средств.** Далее этот же принцип должен быть распространен на систему военных задач и совокупность бюджетополучателей, привлекаемых к их решению. Исключительно важно также реализовать заявленное в проекте бюджетного кодекса положение о сохранении единой классификации для всех стадий: подготовки, утверждения, исполнения бюджета и отчетности о его исполнении. Очень кстати вышел Указ Президента РФ от 11 декабря 1997 года. Вот только уточнить бы при его исполнении трактовку подпункта "б" п.1. Не столько "сокращение перечня прямых получателей средств федерального бюджета, являющихся распределителями этих средств" (так в Указе), сколько упорядочение их соответствия государственным функциям – вот что необходимо. По военной реформе и военному строительству в целом таковых, ответственных **не видно!**

Следующее направление работ, отчасти связанное с классификацией, требует анализа создаваемой в РФ бюджетной системы с точки зрения рациональности и реализуемости управления обеспечением военной безопасности. Необходимо не только рассмотреть основные понятия бюджетной системы, субъекты и объекты этой системы и взаимодействия между ними, но и осознать, что в обеих сопоставляемых системах (военного строи-



тельства и бюджетной) фактически действуют одни и те же объекты, только деятельность их рассматривается с различных точек зрения. И это положение должно быть зафиксировано в обоих комплектах нормативных документов: и по военному строительству, и в бюджетном кодексе.

Исключительно важным представляется согласование бюджетного процесса с управлением системой обеспечения военной безопасности РФ и проведением в ней военной реформы. Прежде всего, исполняемый бюджет текущего года и задачи ВС, МО, других войск и "силовых" ведомств должны иметь равную глубину обоснования. Это значит, что в течение ряда лет, предшествующих текущему, должны согласованно рассматриваться, рассчитываться и обосновываться как решаемые задачи и уровень (степень) их решения, так и средства, которые будут выделены на эти цели. И затем как решение задач, так и расходование средств, выделяемых для этого, должны согласованно контролироваться, завершаясь двойной отчетностью: как об исполнении бюджета, так и о решении соответствующих задач!

Одновременно работы по военному строительству, осуществляемые в текущем году, должны быть "нацелены" на различную перспективу, что соответствует бюджетным категориям текущих и инвестиционных расходов. При этом период, по прошествии которого наступит "отдача" от этих вложений, зависит от характера выполняемых работ (мероприятий).

Для того, чтобы решить задачу согласования бюджетного процесса с ходом военного строительства, необходимо, как оказывается, заниматься в каждый момент времени не одним, а несколькими бюджетами:

1). **Прошедшего** года, по которому готовятся отчеты (для органов власти, для налогоплательщиков, для международных организаций); одновременно анализируется степень решения задач военного строительства, полученные результаты, выявляются критически важные, прорывные и



наоборот тупиковые направления работ, дальнейшее финансирование которых не целесообразно; только на основе совокупных оценок может быть сделан вывод о фактической экономической эффективности затрат на военное строительство, о разнице между полученными результатами и теми, которые заявлялись при обосновании бюджета, о необходимости корректировки военно–технической политики и бюджетной политики согласованно;

2). **Текущего** или **исполняемого** года, по которому важен перекрестный контроль текущих потребностей ВС, других войск, военного строительства и их фактического финансирования; не менее важен оперативный анализ вариантов возможного перераспределения средств применительно к уточнившимся задачам;

3). **Планируемого** к исполнению в предстоящем году бюджета, по которому обычно происходит основная видимая часть околобюджетных событий, связанных с его разработкой, формированием, рассмотрением в обеих палатах Федерального Собрания и подписанием Президентом; одновременно и согласованно по затратам планируются все виды военной деятельности, а также ГОЗ с учетом военно–технического сотрудничества;

4). **Бюджетами среднесрочной перспективы** (в терминах проекта бюджетного кодекса), по которым должна происходить "негромкая", но очень важная предварительная работа, цель которой состоит в проектировках основных укрупненных статей бюджета; одновременно должно протекать среднесрочное планирование боевого дежурства, боевой подготовки и других видов военной деятельности, производства вооружений и имущества, подготовки к этому промышленности, уточнение списка потенциальных поставщиков продукции для нужд военного строительства;

5). **Бюджетами или, точнее, ориентировочными суммами бюджетов долгосрочной перспективы**, руководствуясь которыми можно планировать создание научно–технического (технологического) задела сугубо военного или двойного назначения, подготовку кадров, а также некоторые другие работы.

Постановка этих задач иным образом, перевод их из разряда синхронно решаемых в разряд последовательно, а еще хуже – независимо решаемых, ущербна. Бюджетные проектировки, сделанные без учета потребностей военного строительства, недостоверны.

Не менее актуален вопрос о доходах, а не только расходах военной сферы. Мы слышим со стороны некоторых должностных лиц о доходах от торговли оружием в несколько миллиардов долларов ежегодно. Но ведь эти доходы во многом определяются предыдущими вложениями в военную сферу. Или вопрос об утилизации вооружений. Мы видим в бюджете только расходы на нее. А где доходы? То же о технологиях двойного назначения. Где доходы от их наработок в военной сфере? Рассматривать военную сферу только как затратную некорректно. А значит детальное планирование военного строительства "в рамках выделенных ассигнований", опирающееся на их грубое обоснование, становится малоэффективным занятием.

Естественен вопрос: насколько строгой должна быть синхронизация бюджетного процесса и военного строительства? Ответ очевиден: точность должна максимально способствовать осуществлению обоих процессов на всех стадиях. Представляется целесообразным в перспективе довести эту синхронизацию до суток. Без достижения такой синхронности и согласованности работ мы ежегодно будем наткаться на срывы и мучительные

потуги обеих ветвей власти парировать эти срывы. А страдать будет обороноспособность страны и благополучие граждан.

Согласование бюджетного процесса с традиционным процессом управления Вооруженными Силами и другими войсками, управления оборонно–промышленным комплексом и другими объектами обеспечения военной безопасности России позволит решить две основные задачи военной реформы:

1) устранить накопившиеся противоречия между военной структурой государства, расходами на обеспечение военной безопасности и его экономическими возможностями;

2) создать и запустить в действие механизм управления обеспечением военной безопасности, действующий согласованно с бюджетной системой, а значит способный не накапливать новые противоречия.

Выводы. Первый вывод отражен в названии доклада. Его можно повторить с тем лишь уточнением, что совершенствование бюджетного процесса должно идти согласованно с совершенствованием самого военного строительства в современной России. Поэтому **механизм управления военной реформой и военным строительством в масштабах государства должен стать контролируемым прежде всего со стороны органа, которому Президент РФ поручит ее проведение.**

Второй вывод связан с совершенствованием нормативной базы как военного строительства, так и бюджетной системы РФ. Исключительно важным для реального управления и вместе с тем сложным в реализации окажется закон **о бюджетной классификации**, содержащий в числе других классификацию военных (оборонных) расходов. Для оказания упорядочивающего воздействия на процедуру формирования военных расходов необходим специальный закон **о военных расходах** (и доходах), либо спе-



циальное дополнение к бюджетному кодексу. Такая же упорядочивающая роль будет выполняться законом **о военно–техническом сотрудничестве** в этой специфической сфере внешней политики РФ.

И, наконец, третий вывод касается научной поддержки предстоящих практических работ. Для совершенствования научной базы предлагается, во–первых, объявить сопровождение бюджетного процесса важнейшим направлением деятельности головных НИО МО, в результате чего мы сможем получить ведомственно обоснований бюджет. Кроме того, должны быть практически отработаны принципы независимой экспертизы как основного инструмента получения комплексных вневедомственных оценок вариантов управленческих решений. А для увязки всех исследований необходимо решить как минимум две задачи.

Одна из них – совершенствование методов и средств учета, контроля и отчетности о военно–экономической и финансовой деятельности всех звеньев военной системы, включая внедрение современного бухгалтерского учета и отчетности.

Вторая задача более сложна и менее ясны пути ее решения. Ее основная цель – научно обосновать возможности упорядочения и синхронизации военно–экономических, военно–технических, военно–политических и иных мероприятий, направленных на осуществление военной реформы и перестройку оборонных отраслей промышленности, приведение этих мероприятий в соответствие с **бюджетным устройством и бюджетным процессом** в РФ. Результатами решения этой задачи должны стать:

– рекомендации по рациональным, научно–обоснованным направлениям и путям проведения военной реформы и уточнению проекта бюджетного кодекса;



– комплекс методик и моделей, а также проект задания на создание автоматизированной системы военно–экономических обоснований развития военной системы государства;

Для ускоренной реализации этих результатов целесообразно привлекать специалистов, занимающихся военной экономикой, к военно–научному сопровождению разработки и отладки механизма управления военным строительством в рамках бюджетного устройства и бюджетного процесса в РФ.

Разработанные рекомендации могут быть использованы при обосновании проектов бюджета на 1999 и 2000 годы в части военных расходов и связанных с ними расходов на военную реформу, а также при уточнении направлений и конкретных путей осуществления военной реформы в РФ.

Частично сферой реализации может стать законотворческая деятельность, поскольку в период проведения исследований будет совершенствоваться нормативно–правовая база, устанавливающая бюджетное устройство и бюджетный процесс, равно как и нормативно–правовая база военной реформы.

В заключение доклада, памятуя о свойственном нам шараханьи из одной крайности в другую, хотелось бы предупредить возможную кампанию: от непризнания бюджета – к его фетишизации! Главное все–таки военное строительство и обеспечение безопасности страны. А бюджет – очень важный, нужный и действенный, но инструмент.

В.Ткачев

Заместитель начальника кафедры Финансовой академии

Проблемы экономического обоснования военного строительства

Военная реформа всегда требует значительных затрат. Поэтому ее успех в решающей степени зависит от того, насколько экономически обоснованы решения в области реформирования военной организации государства.

Системный и военно-экономический анализ в принципе обеспечивают концептуальную основу для решения такого рода задач. Трудности, однако, возникают в процессе практической работы, и порождаются они тем, что в ходе разработки и экономического обоснования программы военной реформы возникает ряд проблем экономического характера, которые пока не нашли приемлемых решений.

На мой взгляд, сегодня первоочередное значение имеет решение следующих проблем:

- уточнение области возможных направлений реформирования Вооруженных сил;
- корректировка целей реформирования Вооруженных сил;
- установление критериев достаточности в развитии Вооруженных сил;
- определение нормативов материального и финансового обеспечения Вооруженных сил;
- механизмы формирования программы реформирования.

В чем же состоит суть этих проблем, и какими мне видятся пути их решения?

Уточнение области возможных направлений реформирования Вооруженных сил. Сегодня уже очевидно, что глубина и масштабы реформирования Вооруженных сил практически полностью определяются возможностями государства по их финансированию. Однако хотя проблема допустимой величины военных расходов широко обсуждается в России уже несколько лет (а в мире она обсуждается, по крайней мере, уже свыше сотни лет), экономическая наука пока не в состоянии сколько-нибудь определенно сказать, каковы же *реальные возможности* России по финансированию затрат на военные нужды в современных условиях.

Конечно, проблема очень сложна, и имеющийся на сегодняшний день опыт показывает, что найти ответ на вопрос в такой прямой постановке крайне затруднительно. Представляется, что более конструктивный подход заключается в том, чтобы военные расходы рассматривать в контексте общих государственных расходов. Тогда для государства исчезнет разница между необходимостью обеспечения денежным довольствием военнослужащих и заработной платой работников бюджетной сферы; затраты на конверсию и мобилизационную подготовку предприятий военно-промышленного комплекса будут иметь для государства такое же значение, как и финансовая поддержка предприятий гражданского сектора и т. д. При этом станет возможным не просто механически ограничивать уровень военных расходов, как это делается сейчас, а устанавливать его путем сопоставления всех потребностей государства без предварительного разделения их на военные и гражданские. А какая при этом окажется собственно величина военных расходов - это уже вопрос второй.

Вместе с тем, представляется, что научное решение вопроса о величине военных расходов сегодня имеет уже скорее политическое значение и может способствовать лишь достижению определенного консенсуса в об-



шестве по этой проблеме. В то же время на практике, учитывая современную экономическую ситуацию, вряд ли следует ожидать улучшения финансирования военной реформы по сравнению с уровнем последних лет. Особенно в свете ведущихся в последнее время дискуссий о целесообразности общего сокращения государственных (а значит и военных в том числе) расходов, как одного из основных путей обеспечения экономического роста в России.

Но в этом случае достаточно определенно можно говорить и об основных направлениях реформирования Вооруженных сил. Я остановлюсь на двух моментах, играющих, на мой взгляд, ключевую роль при формировании программы реформы.

Во-первых. Нетрудно показать, что если мы хотим иметь вооруженные силы, в которых техническое оснащение войск, а также материальное и социальное обеспечение военнослужащих будут находиться на уровне ведущих европейских стран, то при нынешнем уровне финансирования численность таких Вооруженных сил может составить только порядка 500-550 тыс. человек. Даже если предположить, что в стране начнется экономический рост с темпом порядка 3% в год, то и в этом случае к концу первого десятилетия следующего века численность Вооруженных сил, оснащенных и содержащихся по стандартам европейских стран, может поддерживаться только на уровне 700-750 тыс. человек.

Содержание Вооруженных сил численностью около 1200 тыс. человек по стандартам европейских стран требует увеличения объемов финансирования более чем в два раза по сравнению с нынешним уровнем. При сегодняшнем уровне финансирования содержание Вооруженных сил такой численности может быть обеспечено только ценой существенно более низ-



кого по сравнению с европейскими странами технического оснащения Вооруженных сил и уровня жизни военнослужащих.

Во-вторых. Самостоятельно разрабатывать и производить всю необходимую гамму вооружения сегодня может себе позволить только самое богатое государство мира - США. Ни одно из европейских государств из-за высоких затрат на НИОКР и производство современного вооружения делать это в требуемых масштабах в одиночку уже не в состоянии. Многие необходимые образцы вооружения в большинстве стран разрабатываются и производятся на основе кооперации с другими странами, либо закупаются в третьих странах. По своему экономическому потенциалу Россия сегодня уступает ведущим европейским странам. Поэтому, если не принять специальных мер, то уже в ближайшие годы в такой же ситуации окажется и Россия.

Отсюда следует три важнейших вывода, касающихся области возможных направлений реформирования Вооруженных сил.

1. Провести военную реформу в России путем простого механического сокращения Вооруженных сил невозможно. При таком подходе Вооруженные силы либо будут иметь недостаточную для территории России численность, либо они будут недостаточно технически оснащены. Необходимо искать нестандартные решения, которые могут быть непривычны с точки зрения традиционной структуры Вооруженных сил, мобилизационной подготовки государства, последовательности мероприятий по реформированию Вооруженных сил и т.д., но которые позволят Вооруженным силам с учетом войск (сил) других министерств и ведомств обеспечить приемлемый уровень военной безопасности государства.

2. При крайне ограниченных экономических возможностях государства его безопасность не может быть обеспечена только силами и ресур-



сами Вооруженных сил. Необходима максимальная координация деятельности всех министерств, ведомств и организаций, имеющих отношение к обеспечению военной безопасности государства. Причем не только министерств и ведомств, имеющих собственные войска (силы), но и тех, которые способствуют обеспечению военной безопасности России другими, не силовыми методами: Министерство иностранных дел, “Росвооружение” и др.

3. Необходимо обеспечить максимальную эффективность использования крайне ограниченных ресурсов, которые сегодня и в ближайшей перспективе Россия может выделить на обеспечение своей военной безопасности. Диапазон возможных мер крайне широк: от чисто технических (введения стоимостного учета в войсках (силах) всех министерств и ведомств, финансирование войск (сил) через органы федерального казначейства и т. д.) до организационных мер общегосударственного характера, например, интеграция планов строительства войск (сил) всех министерств и ведомств в рамках единой программы военной реформы. Поиск необходимых мер и их практическая реализация должны стать основой всей практической работы в области военной реформы.

Корректировка целей реформирования Вооруженных сил. Представляется, что необходимо более корректно определить цели военной реформы. Сегодня и в официальных, и в рабочих документах под целями военной реформы понимается приведение масштабов и направлений военного строительства в соответствие с характером военных угроз и экономическими возможностями государства.

Не говоря уже о том, что такая формулировка не вполне корректна с формальной точки зрения, она не обеспечивает единства взглядов в органах государственного и военного управления при выработке практических



мер в области военной реформы. Те органы и должностные лица, которые в государстве функционально отвечают за обеспечение военной безопасности, акцентируют внимание на первой части цели военной реформы - на возможном характере военных угроз. В то же время должностные лица и органы, отвечающие, в первую очередь, за финансовую и экономическую стабилизацию в государстве, на первый план выдвигают экономические возможности государства.

В результате и на страницах печати, и в органах законодательной и исполнительной власти нередко возникают споры и дискуссии, не имеющие никакого отношения к решению практических вопросов военной реформы. В то же время реальность несколько иная. Президент РФ Б. Н. Ельцин уже неоднократно указывал, что военная реформа должна планироваться и проводиться в рамках тех ресурсов, которые государство считает возможным выделить в рамках федерального бюджета. В соответствии с этим в последнее время разрабатывает свои предложения и Министерство обороны. Поэтому представляется, что в интересах единства и более конструктивной работы в органах власти **цель военной реформы** следовало бы сформулировать как **обеспечение максимально высокой обороноспособности страны в пределах выделенных ресурсов**. Кстати, примерно так, судя по докладу Министра обороны Великобритании “Оценка Вооруженных сил Великобритании за 1996 год”, формулируются цели военного строительства в этой стране.

Установление критериев достаточности в развитии Вооруженных сил. Уточнение целей военной реформы придаст единую направленность поиску рациональных путей реформирования Вооруженных сил. Однако оно не снимает с повестки дня вопрос о том, каким количественным параметрам должна удовлетворять военная организация государства

и, прежде всего, Вооруженные силы. Сколько необходимо иметь дивизий, боевых самолетов, кораблей, танков и т. д., чтобы Россия была в состоянии противодействовать возможным военным угрозам? Или, другими словами, каковы критерии достаточности в развитии Вооруженных сил?

Необходимо сразу сказать, что установление критериев достаточности относится к числу сложнейших и не до конца решенных проблем военного строительства. Даже в разгар “холодной” войны, когда противники и масштабы возможных войн представлялись вполне определенными, вопрос о критериях достаточности Вооруженных сил решался сторонами скорее эмпирически. Только в области ядерных вооружений критерии достаточности были обоснованы научными методами, хотя и они все эти годы продолжали обсуждаться и уточняться, склоняясь на практике к приблизительному равенству сил.

Еще более сложная ситуация сложилась в нынешних условиях. В силу произошедших в мире геополитических перемен традиционный противник “исчез”, а широкомасштабная война стала представляться маловероятной. Причем такая ситуация возникла для всех ведущих стран. Наилучшее решение было найдено в США, где было принято, что численность и программы строительства Вооруженных сил США должны обеспечить им возможность противодействия в крупном региональном конфликте на удаленном театре военных действий любому противнику, имеющему до 400-750 тыс. человек личного состава и определенный уровень технического оснащения.

Такой подход вполне приемлем для США, поскольку в силу их географического положения любой крупный региональный конфликт будет происходить “на удаленном театре военных действий”, а в число возможных “противников”, подпадающих под сформулированные количествен-



ные параметры, входит добрый десяток стран в различных регионах мира, включая и такие страны, как ФРГ, Франция.

Но в силу того же географического фактора такой подход совершенно не пригоден для России, когда любой, заданный аналогичным образом абстрактный противник, легко может быть однозначно идентифицирован, что вызовет напряженность с соответствующей страной.

Тем не менее, несмотря на все трудности, искать критерии достаточности необходимо, ибо без них невозможно обосновать рациональный вариант реформирования Вооруженных сил, сформулировать требования к войскам других министерств и ведомств, а также к мобилизационной подготовке войск, экономики и страны в целом.

Определение нормативов материального и финансового обеспечения Вооруженных сил. Программа военной реформы должна базироваться на научно обоснованных нормативах обеспечения, комплектования и оснащения Вооруженных сил. Причем в первую очередь речь идет не о нормативах денежного, продовольственного и вещевого обеспечения военнослужащих. Методы обоснования нормативов в этой области достаточно отработаны и не представляют особых сложностей.

Трудности возникают при попытке получить нормативы более высокого порядка: каково должно быть рациональное соотношение между затратами на техническое оснащение Вооруженных сил и содержание личного состава, какова должна быть доля расходов на НИОКР при изменении численности Вооруженных сил, каково должно быть соотношение между боевыми и обеспечивающими частями и подразделениями и т. д.

Ранее большинство ответов на эти и многие другие вопросы военного строительства были получены эмпирически на основе статистических данных, накопленных в период “холодной” войны. Сегодня же вся военная



организация государства оказалась в той области, где отсутствует эмпирический опыт. Многогранность проблемы не позволяет предложить какой-то единый универсальный подход. Необходимо использовать и мировой опыт, и попытки найти закономерности в материальном и финансовом обеспечении Вооруженных сил, и широкое использование различных методов моделирования процессов и операций и т. д. Но искать нормативы необходимо, ибо успех военной реформы в значительной степени будет зависеть от того, насколько правильно будет решена эта проблема.

Механизм формирования программы реформирования Вооруженных сил. Названные выше проблемы относятся к числу тех, которые решаться и уточняться будут постоянно, в том числе и в ходе самой военной реформы. Однако существует еще и такая проблема как совершенствование механизма формирования программы реформирования Вооруженных сил, которая требует безотлагательного решения. В частности, совершенствование механизма обоснования финансовых ресурсов на проведение военной реформы.

Сегодня, как и много лет назад, при подготовке бюджетной заявки в Министерстве обороны используется подход, основанный на методе “прямого счета”. Суть этого метода состоит в том, что объем финансовых ресурсов, необходимых для Вооруженных сил в течение предстоящего финансового года, определяется путем непосредственной оценки затрат на все мероприятия, которые считается необходимым провести в Вооруженных силах в этот период для поддержания их боеспособности и обеспечения жизнедеятельности.

Я не буду останавливаться на недостатках метода “прямого счета” для решения таких задач, как обоснование программы реформирования Вооруженных сил. Об этом имеется много публикаций. Отмечу главное:



метод “прямого счета” не обеспечивает эффективного использования ресурсов, выделяемых государством на строительство Вооруженных сил.

Поэтому с начала 60-х годов все ведущие государства мира постепенно перешли на программные методы обоснования своих планов военного строительства. Думаю, что в этой аудитории нет необходимости останавливаться на существовании этого подхода. Можно только отметить, что за прошедшие десятилетия пока не предложено подхода, который обеспечил бы более эффективное использование ресурсов.

Переход на программные методы разработки программы военной реформы сделает более ясным и открытым аргументы разработчиков, значительно облегчит процесс ее рассмотрения и утверждения в законодательных органах, т. к. значительная часть доказательств обоснованности предложенного проекта готовится еще в процессе разработки программы.

В то же время значительно облегчается и положение руководства Министерства обороны, так как в этом случае органы законодательной и исполнительной власти уже не смогут произвольно, исходя из чисто экономических соображений, сокращать уровень финансирования тех или иных статей военных расходов и оставлять Министерство обороны один на один с возникающими при этом проблемами, неразрешимыми на ведомственном уровне. При представлении военного бюджета на программной основе сокращение военных расходов может производиться только путем сокращения тех или иных конкретных программ военного строительства. И орган власти, сокращая уровень военных расходов, фактически должен будет брать на себя ответственность за будущее Вооруженных сил. А это уже совершенно иной уровень их ответственности в области обеспечения обороноспособности страны.

На практике реализация программного подхода для разработки программ военного строительства представляет собой достаточно длительную,



многоэтапную итерационную процедуру, которая требует тесной координации и взаимодействия различных органов управления всех видов Вооруженных сил и родов войск, наличия развитого аппарата исследований, а также их широкого информационного обеспечения и разработки специальных процедур принятия решений. Поэтому переход на программные методы обоснования военного бюджета не может произойти одновременно и требует определенной подготовительной работы.

Вместе с тем, представляется, что было бы большой ошибкой бесконечно затягивать такую работу. У России сегодня слишком ограниченные ресурсы, чтобы и далее продолжать их использовать неэффективно. И в то же время есть все возможности для осуществления такого перехода в кратчайшие сроки.

Прежде всего необходимо отметить, что на протяжении многих лет формирование программы вооружения в нашей стране также осуществляется на программной основе. Поэтому в настоящее время в органах управления и в НИУ Министерства обороны есть специалисты в области программного планирования, наработан определенный методический задел. Из этих специалистов можно было бы сформировать специальную группу в составе Управления военно-экономического анализа и экспертиз МО с целью разработать основанный на программном подходе новый механизм формирования программы реформирования Вооруженных сил. Его разработку необходимо вести параллельно с начинающимся в ближайшее время процессом формирования федерального и, соответственно, военного бюджета на 1999 год.

Представляется, что такой подход позволит к концу очередного бюджетного цикла разработать новый механизм формирования программы реформирования Вооруженных сил. Тем более, что новый классификатор воен-



ных расходов, о котором сегодня докладывала профессор Воинова Л. Н, вполне обеспечивает реализацию предлагаемого подхода.



Выступления участников конференции

Н. Михайлов

Статс–секретарь, первый заместитель Министра обороны РФ

Уважаемые участники конференции! Прежде всего, я хотел бы сделать два приятных замечания: всех присутствующих можно поздравить с тем, что ровно час назад в Государственной Думе в третьем чтении был принят Закон о новом бюджетном классификаторе. Это очень отраднo, и я думаю, что нет другого силового ведомства, кроме Министерства обороны, более заинтересованного в этом. Это первое.

Второе – очень приятно, что в это сложное время у руководства ИЭППП хватило мудрости военно–экономическую проблему вынести на обсуждение, провести научную дискуссию. По большому счету сегодня судьба реформирования Вооруженных сил действительно зависит от того, будет ли процесс их реформирования проходить на бюрократической основе или на основе военно–научного обеспечения. И поэтому любое научное слово, доказательно аргументированное, нам сегодня нужно, как воздух.

Дальше совсем кратко остановлюсь на основных вопросах. Во–первых, почему чуть ли не самой главной проблемой в нашем общественном сознании стала проблема "быть или не быть военной реформе". Причин много, нет смысла на этом останавливаться, но совершенно ясно, что мир изменился, изменились потенциальные угрозы, и абсолютно необхо–



димо всю систему организации Вооруженных сил привести в соответствие с новыми видами угроз. Цель ясна. Кроме того, бремя, которое несет общество, сохраняя на достойном уровне свои Вооруженные силы, – слишком тяжелое бремя и нужно соизмерять желаемое с возможным.

Совершенно ясно, что нужно снизить нагрузку содержания Вооруженных сил на федеральный бюджет. Совершенно понятно, что без радикального сокращения численности Вооруженных сил решить эту проблему нереально. На конец следующего года поставлена задача – понизить численность Вооруженных сил до 1200 тыс. чел. Это сверхмасштабная задача для любого государства, даже находящегося на стадии экономического подъема. В данном же случае у нас нет примера, нет прецедента, когда столь масштабные преобразования проводились бы на фоне глубокого кризиса. Здесь и возникает ситуация, когда нужны не просто эмоциональные оценки “правильно – неправильно”, “то или не то делаем”. Нужны научные аргументы и подходы.

Другой момент связан с реальным реформированием остающихся Вооруженных сил, преобразованием их в такой вид, в котором бы они действительно были эффективны и при котором военная организация соответствовала бы новым угрозам. А стало быть для этого ВС РФ кроме современной военной организации должны иметь современное вооружение и оснащение.

Как этого достичь? Единственно возможный выход на стадии пока еще продолжающегося кризиса – несмотря на тяжелые последствия для оборонно–промышленного комплекса, решительный отказ от заказов вооружения, военной техники, которые сегодня можно отнести к устаревшим, которые не соответствуют современным тенденциям в развитии вооружения и военной техники. Нужно продержаться несколько лет. Как?



Единственный выход: максимально продлевать технические ресурсы существующих образцов вооружения. К сожалению, тут тоже нужны средства, поэтому необходимо использовать модернизационный потенциал нашего первоклассного вооружения, военной техники. Они действительно первоклассные по сравнению с тем, что есть в мире, потому что модернизационные возможности закладывались нашими конструкторами, военными, всегда. Потенциал модернизационной способности отнюдь не исчерпан. И от того, насколько нам удастся воспользоваться им, во многом будет зависеть, сможем ли мы в ближайшие пятьдесят лет содержать Вооруженные силы на достаточно эффективном уровне.

На фоне кризиса предстоит обеспечить процесс реформирования ВС РФ, не утратив управляемости. Это принципиальный вопрос. Для достижения этой цели нужны иные, нетрадиционные подходы, нетрадиционные решения. Какие? Абсолютно ясно, что совершенно необходимо для обеспечения процесса реформирования Вооруженных сил использовать, в том числе, и внебюджетные источники финансирования. В эти минуты начинается заслушивание в Государственной Думе бюджета на 1998 год. Рядом наших депутатов, Комитетов Государственной Думы, фракций в Думу внесено, как нам представляется, довольно интересное предложение, которое получило предварительное одобрение Министра финансов и Президента.

Предлагается на цели реформирования Вооруженных сил выделить 1% от доходов консолидированного бюджета. Это около 7 млрд. денонмированных рублей. Следующий источник средств – это реализация со складов Министерства обороны того арсенала вооружения, военной техники, которые не будут в ближайшие годы гарантировано востребованы. Это современное вооружение, военная техника, которые могут представлять



интерес для иностранных потенциальных покупателей. Этот шанс нужно использовать непременно.

Нам нужно не только проявить заботу о том, чтобы воинские формирования были полностью укомплектованы и оснащены, но и о том, чтобы они действительно были по настоящему эффективны. Важно, чтобы воинские формирования, рода и виды войск, были обеспечены современными информационными системами, современными системами боевого управления, которые позволяли бы эффективно использовать военный (оборонный) потенциал как внутри видов, так и на межвидовом уровне. Я ответственно могу сказать, что за последние полгода в этом вопросе сделано больше, чем может быть за последние несколько лет. Мне представляется это принципиально значимым.

Наряду с этим крайне важно реформирование огромной инфраструктуры Министерства обороны, которое должно привести не только к освобождению от несвойственных функций, которые были закреплены за Министерством обороны, но и к реформированию того, что всегда было, есть и должно быть в Министерстве обороны. В частности, должна быть реформирована система образования военнослужащих младшего, среднего и высшего звена. Здесь есть довольно приличный потенциал. Я могу сказать, что только в училищах, научных организациях Министерства обороны служат и работают десятки тысяч человек. Мы наметили пути реформирования этого блока, в котором должно совершенствоваться военное научно-техническое обеспечение реформирования Вооруженных сил.

За последние несколько месяцев мы довольно заметно усилили взаимодействие по проблеме военно-научного обоснования с институтами Академии наук и с отраслевыми институтами. Это непросто в условиях



полного безденежья, но, тем не менее, есть некоторые договоренности и взаимные обязательства.

И, наконец, последний вопрос, которым я хотел бы завершить свое выступление. В Министерстве обороны абсолютно убеждены, что недопустимо рассматривать проблемы реформирования Вооруженных сил России вне жестких связей с проблемами реструктуризации оборонного комплекса, прежде всего оборонной промышленности. Разорванность в этих процессах абсолютно губительна как для промышленности, так и для Вооруженных сил, а стало быть и недопустима. В этой связи Министерство обороны поддерживает усилия, которые в последнее время предпринимает Министерство экономики по обоснованию реструктуризации оборонного комплекса. Действительно по обоснованию, а не по вкусовым интересам, симпатиям или антипатиям тех или иных руководителей. Предложение Министерства экономики – это программа реформирования оборонного комплекса в целом, в том числе ключевых научно–производственных организаций оборонного комплекса. Но тут есть сложная проблема. Я имею в виду, что процесс реструктуризации оборонного комплекса совпал по времени с процессом конвертации собственности оборонных предприятий. Именно здесь уже сделано множество ошибок. Хорошо, что сейчас мы об этом говорим совершенно прямо, но еще лучше, что уже стало понятно, что это ошибки. Завтра должно состояться заседание правительства, одним из ключевых вопросов на нем будет программа реструктуризации оборонных отраслей промышленности, которую совместно проводят Министерством экономики и Министерством обороны.



А. Кокошин

Государственный военный инспектор, секретарь Совета обороны

Уважаемые коллеги! Я очень рад возможности выступить на столь представительной конференции. Вопросы экономики военной реформы, экономики Вооруженных сил, экономики военной организации государства у нас, к сожалению, не пользовались достаточным вниманием, и я считаю, что проведение такой конференции принесет свои плоды. Она должна дать импульс к обсуждению этих проблем как в среде специалистов, так и обществе в целом. Гражданин, налогоплательщик должен четко понимать, на что тратятся и как тратятся те деньги, которые с таким огромным трудом собираются, и что он получает за эти деньги с точки зрения безопасности государства, общества, личности. У большинства наших граждан нет полной ясности, нет четкой увязки между личными интересами каждого гражданина и интересами государства в целом в обеспечении обороноспособности страны. Работать здесь придется еще очень и очень много. Я считаю, что у нас произошел скачкообразный переход от чрезмерной милитаризации нашей экономики к утрате обществом понимания необходимости должной военной мощи. И только через экономику, конкретнее, через военную экономику, мы можем выйти на более сбалансированное понимание этих проблем.

В основе реформы Вооруженных сил, военной реформы в целом, заложены определенные количественные параметры совершенствования военной организации. Они были разработаны в рамках Министерства обороны той группой, которая работала прежде со мной. Эти параметры уже заложены в концепцию реформирования Вооруженных сил, которая утверждена Президентом. О каких параметрах идет речь? Прежде всего это ресурсообеспеченность военнослужащего. По этому параметру мы откати-



лись вниз по сравнению не только с ведущими государствами, но и с государствами, которые не числятся в числе ведущих. Следующий параметр – это расходы на текущее и перспективное оснащение, вооружение и военную технику, тоже в расчете на одного военнослужащего. Далее – расходы на боевую подготовку в расчете на одного военнослужащего и денежное довольствие, прежде всего офицеров и прапорщиков.

В этом смысле, сокращение численности Вооруженных сил, которое сейчас проводится, направлено на то, чтобы по этим качественным характеристикам положение дел в наших Вооруженных силах существенно улучшилось.

Естественно, что это все может быть осуществлено только при очень строгом отношении к бюджету: как при формировании бюджетной заявки, так и при реализации бюджета. Конечно же положение дел в 1997 году оставляет желать лучшего. Более того, уже просматриваются серьезные проблемы по бюджету 1998 года, особенно в плане переходящих долгов, которые явно будут у Министерства обороны, да и у других силовых ведомств. И это, конечно, накладывает отпечаток на всю проводимую реформу. Но параметры, о которых я говорил выше, рассчитаны даже не до 2000-го года, а до 2005 года и на более длительный период, исходя из того, что реформа это дело не одного, двух или даже трех лет.

Мировой опыт военных реформ и наш собственный, отечественный опыт тех реформ, которые проводили Потемкин, Милютин, Фрунзе, показывает, что реальные плоды, результаты реформ с точки зрения реальной боеспособности Вооруженных сил и трансформации всей военной организации государства в целом можно увидеть не раньше чем через пять–шесть лет. У нас в идею реформы заложено такое изменение структуры расходов, чтобы не умерла оборонная промышленность, чтобы создавался задел на



перевооружение армии и флота и чтобы армия каждый день и каждый час занималась своим делом. Серьезно влияет на реализацию такого замысла военной реформы и концепции, которая утверждена Президентом и активно сейчас проводится в жизнь руководством Министерства обороны, общее состояние дел с бюджетом.

Часто и правильно говорится о том, что военная реформа – это не только реформа Вооруженных сил. Это реформа всей системы обороны государства. Очень остро стоит вопрос о структурной перестройке оборонной промышленности. Нуждаются в реорганизации и другие силовые ведомства, так или иначе участвующие в обороне страны. Относится это и к системе государственного управления.

Существует ряд и других компонентов военной реформы, в частности система военного образования. Она, с одной стороны, - неотъемлемая часть Вооруженных сил и других силовых ведомств. А с другой, - образование является общегосударственной задачей. Без общих стандартов в области образования, без применения к военному образованию тех же критериев, но с учетом, конечно, специфики, которые ставятся для системы высшего образования страны в целом, оно не может быть реформировано.

Количество ведомств, имеющих в своем составе войска, особенно строительные, разрослось неимоверно. До последнего времени мы использовали призывной ресурс в 14 ведомствах. Каждое ведомство имело хотя бы маленькое, но свое войско. С этим покончено. Сейчас, в соответствии с Указом Президента, призывники идут только в те ведомства, где по закону и в соответствии с предыдущим решением Президента положено проходить срочную службу. Вместо многочисленных мелких распыленных органов и строительных служб создана одна федеральная специальная служба. Существенно трансформируется и военно–строительный комплекс Ми-



нистерства обороны, где числится около 350 тысяч человек – как гражданских, так и военных.

В последние месяцы мы приступили к реформированию органов, связанных с обеспечением безопасности страны, чтобы они четко соответствовали функциям и задачам, которые возложены на них Конституцией, законом и указами Президента. Это касается федеральной погранслужбы и Внутренних войск Министерства внутренних дел. В ближайшее время будут также приняты решения, связанные с войсками гражданской обороны, которые когда-то входили в Министерство обороны, а сейчас входят в Министерство по чрезвычайным ситуациям.

В конечном итоге, мы будем иметь войска, которые будут соответствовать букве и духу закона о Вооруженных силах. Все остальные органы будут иметь другого рода формирования, которые будут ориентированы на те задачи, которые предписаны им законом и которые будут строиться на принципах, соответствующих их функциям. Естественно, многие из них будут сокращены, перепрофилированы и подвергнуты существенным структурным преобразованиям, подобным тем, которые проходят в Вооруженных силах. Я еще раз хочу подчеркнуть, что военная реформа в этом году вышла из стадии концептуальных проработок, хотя в документах еще не все четко зафиксировано.

Правильно говорят, нет у нас пока полноценной, развернутой военной доктрины. Но и когда Фрунзе проводил реформу, тоже не было военной доктрины. Были дискуссии о военной доктрине. Долго спорили, а какого-либо обстоятельного документа так в конце концов и не появилось. Но появилось общее понимание, для чего нужны Вооруженные силы, что можно и чего нельзя делать. Так и сейчас мы в значительной степени отталкиваемся от той общественной дискуссии, которая идет у нас, в которой



принимают участие самые разные стороны. В принципе, оборонная политика должна соответствовать, как того требует Президент, максимальной степени понимания всеми сегментами нашего политического спектра задач обороны, потребностей обороны. На основании общественного согласия, на основании общих взглядов на угрозы, на проблемы, с которыми сталкиваются Вооруженные силы, мы, пока еще и не имея военной доктрины, хотя работа по ее разработке проводится достаточно интенсивно, все таки осуществляем процесс реформирования Вооруженных сил. По многим вопросам есть ясность, причем гораздо большая, чем она была, скажем, год назад.

Уже есть концепция строительства Вооруженных сил и уже утвержден на Комиссии по военному строительству замысел военного строительства в целом. Это был очень непростой процесс, но, я считаю, в то же время очень полезный, в ходе которого мы не только добились какого-то межведомственного компромисса. Нам удалось в ходе согласований подняться выше интересов конкретных ведомств, на общегосударственный уровень. И сейчас нам понятно, что мы должны делать в ближайшее время и в отдаленной перспективе.

А. Батьковский

ВРИД начальника научного центра при Финансовой академии

Считаю необходимым отметить, что в большинстве докладов, кроме доклада В.Н.Ткачева, и проекте заключительного документа конференции проблемы военного строительства отражены слабо. Основное внимание уделено финансово-бюджетным процессам и проблемам. А так как решение этой конференции не в меньшей мере, чем для правительственных ор-



ганов, интересно для структур Министерства обороны, то наверное были бы полезнее рекомендации, связанные с конкретными планами военного строительства, и их финансово–экономическое обоснование.

Уважаемые участники конференции! Меня подвинуло подойти к этой трибуне следующее обстоятельство. Рассуждая о реформировании Вооруженных сил и финансово–экономическом обеспечении планируемых мероприятий, мы очень часто забываем, что речь идет о живых людях, имеющих не только свои потребности, целевые установки в жизни, но и определенные социальные гарантии и права, которые в принципе должны безусловно учитываться при определении направлений реформирования Вооруженных сил. Поэтому я хотел бы, в порядке дискуссии, обратить внимание участников конференции на такой момент, как учет человеческого фактора при финансово–экономическом обосновании реформирования Вооруженных сил. Следует отметить, что Президент РФ в марте 1997 г. в Послании к воинам России определил следующие цели военной реформы, которые в последнее время уточнялись, но в принципе заключаются в следующем: повысить обороноспособность России, привести наши войска в соответствие с требованиями времени, улучшить условия службы воинов и обеспечить рост благосостояния семей военнослужащих. Поэтому при проведении реформы армии и финансово–экономическом обосновании планируемых мероприятий необходимо учитывать влияние человеческого фактора на планируемые результаты и на ход реализации данных мероприятий. Ему, к сожалению, в известных мне и вам планах реформирования должного внимания не уделяется. Человеческий фактор отражается на уровне профессиональной подготовки, то есть обученности и морально–психологическом состоянии военнослужащих. А его влияние на боеготовность и боеспособность армии очень велико.



При сохранении существующих показателей всех видов обеспечения и той численности, которая сейчас есть, российская армия к 2002 году станет небоеспособной, то есть не сможет решить те задачи, которые ей предписаны соответствующими руководящими документами. Вот лишь некоторые данные, свидетельствующие об обоснованности этого суждения.

В настоящее время боевая подготовка в Вооруженных силах свертывается из-за нехватки средств. Планы боевой подготовки выполняются в среднем на 20% из-за финансово-экономических проблем, командно-штабные учения с перемещением войск, пунктов управления и т.д. заменяются “учениями” на картах.

Также низок уровень морально-психологического состояния военнослужащих. А каковы причины? С 1995 года уровень денежного довольствия военнослужащих не повышался ни разу. В настоящее время военнослужащие скатились в число низкооплачиваемых категорий населения России. А ведь раньше офицерский корпус относился к высокооплачиваемым слоям. Например, в 1914 г. размер денежного довольствия командира взвода превышал среднюю заработную плату России в 3 раза, в 1946 г. – в 2,5 раза. Даже в 1990 г. денежное довольствие офицера обеспечивало его семье уровень жизни, который был выше прожиточного минимума (при среднем составе семьи) в 1,8 раза, а ныне составляет лишь 60%. Снижение уровня материального благосостояния военнослужащих вызвало рост социальной напряженности в Вооруженных силах. Как результат, мы наблюдаем процесс самосокращения Вооруженных сил. В настоящее время число военнослужащих, добровольно покидающих ряды Вооруженных сил, не выслужив установленные сроки службы, приближается к числу выпускников военных училищ.



Остро стоит вопрос, по какому пути пойдет реформирование Вооруженных сил. Наиболее реальны два варианта, которые просматриваются даже без глубокого анализа. Первый вариант – это продолжение того курса, который мы сейчас наблюдаем и который проводится без учета человеческого фактора. Возможными результатами данного курса может быть либо резкое напряжение социальной обстановки в Вооруженных силах, либо развал. Второй путь – это кардинальное изменение плана военной реформы с учетом человеческого фактора. Реализация этого пути предполагает осуществление, как минимум, трех мероприятий. Первое – обеспечить в полном объеме финансами и ресурсами реформирование Вооруженных сил. Вы знаете, что в этом году предполагалось выделить на проведение военной реформы 3,6 трлн. руб., а лишь только для решения жилищных проблем требовалось 8–10 трлн. руб. Несопоставимые величины. Поэтому говорить о решении данного вопроса пока не приходится в принципе. Вторая задача – выполнение в полном объеме мероприятий, направленных на повышение профессиональной подготовки военнослужащих. Ну и третье – это повышение престижа воинской службы, снижение социальной напряженности среди военнослужащих и, в первую очередь, повышение уровня их денежного довольствия. Так что я прошу отметить в проекте заключительного документа конференции необходимость учета человеческого фактора в рассматриваемой проблеме.

Е. Любошиц

Старший научный сотрудник ИЭППП

В начале я хочу несколько подискутировать с моим предшественником по выступлению – Александром Михайловичем Батьковским. Он пре-



красно говорил, и многое из того, что он сказал – правильно, и человеческий фактор учитывать надо. Но не был учтен один момент, который нельзя оставлять без внимания, – оценка возможностей государства. Может ли наше государство содержать многомиллионную армию? Я анализировал проект бюджета на 1998 год, который был представлен правительством. И получается, что одну треть всех расходов (474 млрд. руб.) составляют общие расходы на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность, включая расходы на мобилизационную готовность экономики, на ликвидацию оружия, на пенсии военнослужащих и на другие военные нужды. А непосредственно на войска и на воинские формирования планируется затратить (оценочно) 24% расходной части бюджета. И при такой большой доле расходов армия находится в том положении, о котором вы все знаете и о котором очень хорошо говорил Александр Михайлович. Почему? Прежде всего, потому что не выполняется федеральный бюджет. Этот вопрос я не собираюсь обсуждать, поскольку очевидно, что надо принимать такие бюджеты, которые можно выполнять. Но главное в другом. Главный ответ на этот вопрос сформулировал новый Министр обороны. Он сказал, что мы, военные, никогда не умели и не умеем считать военные расходы, но должны этому научиться. В этом и состоит основная задача участников нашей конференции. Надо добиться того, чтобы мы все научились считать расходы, и для этого уже кое-что сделано.

Во-первых, создано новое Управление военно-экономического анализа и экспертизы при Министре обороны. Во-вторых, Министр обороны обратился к экономической науке, конкретно, к Е. Гайдару, и просил помочь в решении экономических вопросов. Наша конференция является следствием этих действий. Правда, было и встречное движение.

Все это должно дать хорошие результаты. Небезынтересно вспомнить, что же говорили по экономическим проблемам предшественники нынешнего Министра обороны. Что касается Павла Грачева, то он прямо говорил: хотите реформы, давайте больше денег. А сколько это будет стоить государству, по силам ли это государству, это его не касается. Или Игорь Николаевич Родионов, человек ученый, бывший начальник Академии Генштаба, – он то же самое выразил в наукообразной форме (цитирую): "...политика, выражающая общенациональные интересы, не может не иметь первенства над экономикой,... геополитические интересы государства и, соответственно, задачи Вооруженных сил должны стать задающим генератором, а не финансы".

Что тут скажешь? Реальной может быть только такая геополитика, которая соответствует ресурсам страны. Если у человека нет штанов, то фрак ему не поможет. Извините за может быть чрезмерную образность.

Но можно ли винить одних только военных в том состоянии армии, в котором она находится? Я считаю, что нельзя. Военное превосходство любой ценой – вот каким был наш лозунг, который в конечном счете и явился одной из главных причин распада Советского Союза, Варшавского договора и всех прочих последствий. Американцы, между прочим, с 1962 года действуют по иному принципу, который предложил Макнамара: больше оружия на доллар, оружия в широком смысле слова. И то, что мы не сумели перестроиться на этот лад, не поняли, что и мы должны добиваться максимума обороноспособности на рубль затрат, – это и является самой главной причиной сегодняшнего плачевного состояния Вооруженных сил. И в этом виноваты не только военные, но и правительство, и экономическая наука, которая не пришла им на помощь. Разве не видели, в каком состоянии находится, к чему идет армия? Разве мало было сигналов?



Вы почитайте, скажем, статью С. Рогова, ныне директора Института США и Канады "Бесхозная армия", опубликованную в 1991 году, его же статью "Цена паритета", ряд статей В. Лопатина, ныне депутата Государственной Думы. Да и мне самому в 90-м году удалось в журнале "Вопросы экономики" опубликовать статью, которая называется "Военные расходы под контроль науки". В статье, на примере ракетных войск стратегического назначения, были названы некоторые факты, которые мы сегодня обсуждаем. И что, разве это на кого-то подействовало? И средства массовой информации не уделяли этому достаточного внимания. Так что это наша общая беда и вина в том, что дошли до такого положения. Надеюсь, что мы не опоздали еще и успеем его исправить, идя по тому пути, который намечился сегодня.

В заключение своего выступления я хочу остановиться на двух конкретных вопросах. Первый из них – о роли научно-исследовательских институтов, в особенности, военных. Это организации, обладающие очень высоким научным потенциалом. Они должны активно участвовать в формировании и, главное, в обосновании военного бюджета соответствующих войск. И, последнее, на чем я хотел остановиться, – это секретность. Ведь зачастую, секретность мешает оптимизировать военную экономику, причем совершенно необоснованно. Все равно мы сведения о военных расходах докладываем в ООН, другие международные организации. А в Законе о государственной тайне записано, что к секретным сведениям могут быть отнесены и расходы на вооружение. Могут быть, а могут и не быть. Для того, чтобы устранить эту неопределенность, надо внести соответствующие изменения в Федеральный закон "О государственной тайне" и сделать так, чтобы военный бюджет был открытым или, как сейчас принято говорить, транспарентным.



А. Варшавский

Заведующий лабораторией ЦЭМИ РАН

Прежде всего мне хочется сказать следующее: очень хорошо, что такая конференция проводится. Это происходит в первый раз, и надо поблагодарить организаторов конференции, потому что делают они важное, чрезвычайно актуальное для нас всех дело.

Если говорить о впечатлении от конференции, то образно оно такое: башня разрушается, каждый выбирает себе по кирпичику и несет его в общую грудку камней, а не на строительство новой башни. Нужна научная проработка глобальных политических и экономических проблем военной реформы, но не менее нужна проработка этих проблем в практическом смысле. Надо осознать существование мощных долгосрочных процессов, которые мы, наверное, не в состоянии остановить. Первый процесс – это в основном процесс разрушения и распада того военного потенциала, который был накоплен. Будет он ощущаться еще и в 2015, и в 2020 году. Я говорю это на основании тех разработок, которые мы делали в ЦЭМИ. И при 3–х процентах ВВП, которые выделяются на оборону, а надо бы по нашим оценкам 5–6%, эти процессы будут длиться очень долго. А вот какие приоритеты выбирать в этих условиях, – очень важный вопрос, и для этого нужны научные исследования.

Второе, что надо учитывать. Мы привыкли побеждать численностью и умением, сейчас численности не осталось. По отношению, скажем, даже к Турции, у нас нет перевеса в численности. А соотношение по численности Китая к России такое же самое, как России к Болгарии и Венгрии вместе взятым. Отсюда и должны вытекать все требования и к новым НИОКР, и к новым типам вооружений, и к новым доктринам, и к методологиям, и к



военному строительству. Конечно, жалко, что сегодня эти вопросы не обсуждались.

Что еще хотелось бы сказать. Надо учитывать еще одну крайне негативную тенденцию, о которой мало говорилось в докладах, – негативную тенденцию в возрастной структуре. Дело в том, что мы сейчас говорим о перестройке армии, но очень мало говорим о перестройке в оборонной промышленности. Там ситуация крайне тяжелая с точки зрения возрастной структуры. Оборонная промышленность вымирает и вымрет, по-видимому, после 2005-го года, если не будут предприняты сверхмощные усилия. Я не говорю о разработчиках, потому что разработчики – это люди науки, и нам понятна ситуация в науке. Я говорю о рабочих пенсионного возраста. Помню, что когда я работал в так называемом “почтовом ящике”, мы тряслись над каждым инструментальщиком, над каждым механиком, потому что хороший механик был на вес золота, его готовить надо было десятки лет. Кто будет работать дальше, непонятно. Наука должна, по крайней мере, предложить, что надо делать, как выбирать приоритеты.

Хотелось бы проинформировать присутствующих о некоторых исследованиях, которые проводятся в ЦЭМИ. Сейчас мы проводим исследования на макроуровне, то есть даем какие-то оценки макрозатрат, необходимых для обороны нашей страны, а также на микроуровне – идет обследование организаций и учреждений: оборонной науки и оборонных предприятий. Плюс к этому мы продвигаем свои идеи не только в нашей стране, но и за рубежом: доказываем, например, что насильственная дезинтеграция стран СНГ способствует глобальной нестабильности, вследствие чего и США и другие страны несут от этого большие потери; доказываем необходимость расширения нашей доли на зарубежных рынках оружия. Я думаю,

что имею право от имени нашего института предложить помощь в такого рода работах.

И. Вениаминов

Полковник в отставке

В обсуждаемом сегодня на заседании Госдумы бюджете выделена определенная доля валового внутреннего продукта на оборонные расходы. 3,6% ВВП – это максимум того, учитывая напряженность отечественной экономики, что государство может выделить для своей обороны. К этому установленному пределу уже нельзя добавить из бюджета ничего. Но, как известно, из ничего можно извлечь довольно много шума. Этим и занимаются сейчас Рохлин, Родионов совместно со своими так называемыми патриотическими единомышленниками, требуя, не взирая ни на что, увеличить расходы на оборонные нужды не на несколько процентов, а в несколько раз. Нужно сказать, что некоторой питательной почвой для выдвижения таких требований являются методы формирования бюджета страны и доли военных расходов в нем. Сейчас обоснование расходной части бюджета основывается на разного рода качественных соображениях, на аналогиях, на подобию с иностранными, с предшествующими расходами и т.п. Обоснования не носят научно аргументированного количественного характера, который возможен только при условии четкого представления о том, какого эффекта мы должны ожидать от военных расходов. Вообще говоря, этот эффект заключается в успехе предотвращения или парирования возможного военного конфликта, вероятных угроз.

Поэтому следует всячески приветствовать утверждение Концепции национальной безопасности, на которой должна базироваться военная док-



трина. В свою очередь, военная доктрина должна дать ответ на вопросы о вероятном противнике, вероятном театре военных действий, условиях вынужденного вступления наших Вооруженных сил в этот конфликт, а также факторах, определяющие ход и исход этого конфликта. Вот когда будет полная ясность в том, чего же мы добиваемся и чего можем добиться, или должны, вернее, добиться, участвуя в этом конфликте, можно обоснованно говорить о том, что для этого потребуется.

Любое оптимальное решение должно предусматривать наивыгоднейшее соотношение между желаемым эффектом и затратами, необходимыми для его достижения. Так вот ясности, чего мы хотим добиться, у нас сейчас нет. И на это я хотел обратить особое внимание присутствующих. Именно это должно быть главным в ближайшее время. Тогда можно будет говорить обоснованно о достаточности или недостаточности военных расходов для достижения определенного, утвержденного руководством страны, успеха в предстоящем военном конфликте, если таковой будет неизбежен. Ответ на этот вопрос с достаточной для практики приближенностью может быть получен с использованием математического метода исследования операций, в частности, того его раздела, который называется статистическим компьютерным моделированием. Моделироваться должны комплексы возможных ситуаций, складывающихся в результате ведения военных операций, и их результаты. Напомню еще, что практическая ценность любой модели, в том числе математической, определяется двумя условиями: во-первых, адекватностью самой модели, то есть ее соответствием возможным реальным ситуациям, возникающим в ходе такого действия, военного действия, военного конфликта, и, второе условие, – это добротность и достоверность исходных данных, которые будут закладываться при реализации этой модели.



Первое условие требует наличия квалифицированных научных кадров, имеющих навыки и опыт в составлении соответствующих итерационных алгоритмов и их реализации на компьютере. Такие кадры есть в научно–исследовательских институтах Министерства обороны и их целесообразно привлечь к дальнейшей работе над военной реформой. Не следует опасаться при этом неизбежной ведомственной заинтересованности этих учреждений. Опасения напрасны потому, что результаты этих исследований всегда могут быть проверены независимой вневедомственной экспертизой.

Второе условие организационно выполнить сложнее. Для участия в нем необходимо привлечь Министерство иностранных дел, ФСБ, службу внешней разведки, Федеральное агентство правительственной связи и информации и другие подобные органы, добывающие и владеющие этой конфиденциальной информацией. Наивно полагать, что эта информация будет абсолютно достоверной. Но в том то и состоит ценность методов статистического моделирования, что они позволяют получить достаточно достоверный результат даже при некоторой неопределенности исходных данных. Я не буду объяснять, чем это определяется, какими особенностями этого метода достигается, если будут вопросы я с удовольствием на них отвечу. Соответствующие предложения в заключительный документ конференции мною подготовлены и переданы в секретариат.

А. Шафтан

Корреспондент газеты "Аргументы и факты"

У меня перед глазами, с одной стороны, тексты докладов, с другой – сотни писем наших читателей, затрагивающих в основном три темы: жилье

для военнослужащих; неуставные отношения, заканчивающиеся, чаще всего, трагическими и печальными последствиями; материальное обеспечение тех, кто пострадал в процессе боевых действий – инвалиды, тяжелораненные и т.д. К сожалению, ответов на эти вопросы сегодня не было.

Наиболее интересным для меня были выступления в прениях, в частности, Батьковского и Любошица – относительно того, что надо научиться считать военные расходы. Я достаточно долго работал в ВПК и хорошо знаю эту механику. Никто расходов не считал, существовал жуткий параллелизм и внутри каждого института и между смежниками. Сейчас все рассыпается, происходит жестокое сокращение. ВПК живет за счет сдаваемых в аренду помещений. И вместе с тем, как я знаю, есть пути спасения оборонного сектора при минимальных затратах со стороны государства. Вот о них и должна идти речь.

В. Балтиков

Директор предприятия "Агрополис" (г. Воронеж)

Очень полезная конференция, очень интересная информация. Да, нельзя не учитывать человеческий фактор, это заводит в тупик. Перефразируя Клемансо, можно сказать: "Нельзя доверять военное строительство военным". Куда они заведут – понятно. О сегодняшнем состоянии Вооруженных сил достаточно много говорилось. Куда ни глянь – проблема. Непомерно раздутые штаты военных учреждений, давно не работающая мобилизационная система. Защищать государство могут люди, профессионалы, толковые, любящие Родину люди, но не наемники. Строить наши Вооруженные силы надо исходя из потребностей и из возможностей, которые у нас сейчас очень ограничены. И опять же, обращаясь к человеческо-



му фактору. Не уделим ему внимания – и не пойдут наши молодые люди в военные училища, видя условия, в которых живут военнослужащие. У нас, например, есть конкретная программа, как обустраивать на селе уволенных в запас, одновременно возрождая и сельское хозяйство. Есть программа, есть средства, нужны люди и заинтересованность государства.

Л.Вахнина

Координатор Комитета антивоенных действий

Мне хочется сказать о гуманитарном аспекте проблем военнослужащих. Он плохо учитывается экономистами, и это приводит к ошибкам. Например, проблема здоровья призывников. У нас здоровых всего 5%. Больные юноши военкоматами отправляются в армию и возвращаются оттуда в первые же месяцы в количестве до 20%. Это ведь и экономика тоже, деньги–то затрачиваются. Существующая система призыва очень неэкономична, а вопрос о профессиональной армии на конференции не затрагивался. Так же влияет на экономические показатели и моральное состояние армии.

Конечно, может быть новый бюджетный классификатор поможет понять, куда идут деньги. А то так и останутся безответными вопросы: что делать с “черной дырой”, в которую проваливаются деньги? Что делать с финансовыми злоупотреблениями в армии? Думается, что и экономистам и военным нужно иметь контакт с общественностью, использовать ее уникальный опыт и информацию о положении в армии.



Г. Гагарин

Главный редактор журнала "Вопросы оценки"

Я хочу сказать несколько слов не об общих финансово-экономических проблемах армейской реформы, а об одном из элементов военной реформы, о конкретной разработке, которая была инициирована членом Комитета Государственной думы по обороне Воробьевым Эдуардом Аркадьевичем.

Во всех докладах и дискуссии разговор шел о том, что армейская реформа и все разработки, касающиеся этого, требуют затрат. На самом деле армейская реформа в некоторой своей части, конечно, достаточно скромной, может быть доходной. Дело касается высвобождаемого армейского имущества, которое в ходе реформы будет выводиться из-под юрисдикции армии. Это может быть недвижимость, здания и сооружения, машины и оборудование. Очевидно, они могут быть реализованы. Я знаю коммерческие структуры, которые готовы приобрести это армейское имущество, начиная от обмундирования, которое хранится на складах и не будет применено по прямому назначению.

Как это сделать правильно? Безусловно у всех на памяти та приватизация, которая называлась "прихватизацией", когда приобреталось государственное имущество за бесценок и затем приносило доходы, которые по сравнению с первоначальными затратами были просто безумными. Для того, чтобы этого не произошло, предлагается провести инвентаризацию, независимую экспертизу и оценку имущества, выводимого из ведения армии.

За последние 4 года в России сформировался институт независимых оценщиков. Существуют коммерческие структуры, которые занимаются оценкой имущества, начиная от недвижимости и кончая ювелирными из-



делями. И все, что в этом промежутке находится, может быть оценено. Люди прошли специальное обучение, есть учебные заведения, которые выпускают дипломированных оценщиков. Это Академия оценки, это Институт независимых оценщиков при Финансовой академии и т.д. Существует механизм оценки.

Поэтому предлагается внести в заключительный документ конференции положение о целесообразности использования этого механизма. В проекте конференции есть фраза о независимой экспертизе, но ее следует немножко конкретизировать. Почему нужны независимые оценщики? Если будут оценивать те, которые хотят купить, или те, которые хотят продать, армия или коммерсанты, то цена будет или завышена, или занижена.

Предложение об использовании вневедомственных оценок первый раз прозвучало этим летом в одном из институтов Министерства обороны. Там был задан вопрос, как проводить оценку закрытых объектов. Оказалось, ничего страшного: оценку можно проводить, во-первых, по документам, во-вторых, как правило, не сам объект секретен, а секретно его применение или местонахождение. Ну, а если существует объект, который не может быть продан, то определяется его ликвидационная стоимость. Так что стоимостные оценки – вещь реальная и необходимая.

И. Куклина

Ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН

Прежде всего хотела бы поблагодарить организаторов за чрезвычайно интересную конференцию. Сейчас произошел очень важный сдвиг в подходах к решению проблем армии и осуществлению военной реформы. Очень важный шаг – принятие закона о бюджетном классификаторе, и это



единственный реальный шаг, который пока сделан. Это шаг к установлению гражданского контроля над развитием военной сферы. Это и предотвращение той специфической угрозы национальной безопасности, с которой связаны деструктивные процессы в нашей армии.

Пока военная реформа сводится к реорганизации военных структур и к решению вопросов социального обеспечения военнослужащих. Но это еще не реформа, реформа должна означать изменение принципов формирования и функционирования Вооруженных сил.

Всегда военные готовятся к прошедшим войнам. В документах по военной реформе создается прежний миф о непобедимой и легендарной, и он распространяется также на финансово–экономическую систему. Нет экономических расчетов ни по призывной системе, ни по профессиональной армии. Нам нужен качественный скачок, а не эволюционное реформирование. Нам надо сохранить своих людей, а сегодняшняя армия убивает физически и морально. И с такой армией нельзя дальше существовать, не нужна такая армия России.

Научная обоснованность при решении финансово–экономических проблем армии принесет большую пользу. Я желаю больших успехов всем тем, кто занимается этой проблемой.

Р. Фарамазян

Главный научный сотрудник ИМЭМО РАН

Уважаемые коллеги, мы все прекрасно знаем, что наши Вооруженные силы переживают трудные времена, что страна испытывает огромные трудности в финансово–экономическом обеспечении военного строительства. Совершенно очевидно, что эти трудности обусловлены, прежде всего,



состоянием нашей экономики, финансов, тем, что существующие Вооруженные силы не соответствуют реальным экономическим возможностям и т.д. Достаточно сказать, что по численности мы имеем Вооруженные силы, как США, а валовой продукт – на порядок ниже. Это все так. Но трудности финансово–экономического обеспечения военного строительства в значительной степени обостряются еще и теми трудностями, которые существуют в системе государственного управления военным строительством.

Тут уже говорилось, что у нас еще нет военной доктрины, она только разрабатывается, нет концепции военного строительства, а без этого, естественно, нет четких ориентиров в военном строительстве. В годы холодной войны мы создали мощный военный сектор хозяйства, не жалея никаких ресурсов, а затем весьма успешно привели этот уникальный комплекс, его научно–технический и производственный потенциал почти к разрушению.

Значительно ослабло государственное управление военно–экономической деятельностью. В Советском Союзе была Военно–промышленная комиссия, были Министерства, которые руководили военным строительством, решали военно–экономические вопросы. Сейчас у нас нет даже единого органа по управлению военной экономикой. Сейчас это возложено на Министерство экономики, но военный сектор экономики, все же особый сектор, здесь нужны особые методы управления, особые формы.

Даже в самых рыночных странах роль государства велика в управлении военной экономикой, а у нас этого не чувствуется. Все эти трудности, недостатки в управлении весьма негативно влияют на процесс финансово–экономического обеспечения военного строительства. Поэтому, мне представляется, что одним из важнейших вопросов нашей конференции является



ся разработка государственного механизма управления военной экономикой. Это первый момент.

Немало говорилось сегодня о системе финансирования. Действительно, это очень важно, и здесь существуют огромные недостатки. Очень хорошо, что разработана система классификации военных расходов, и прекрасно, что Дума приняла эту классификацию. Здесь также говорилось о том, что нужно установить ориентиры в военно-экономических расходах — тоже хорошо. Но я должен сказать, что сами по себе эти важные моменты еще не обеспечивают эффективное финансирование военного строительства.

В Соединенных Штатах Америки это поняли еще в конце 50-х годов. Они еще в начале 60-х годов приняли систему планирования, программирования и разработки бюджета, то есть, программно-целевой подход. Поскольку традиционная система классификации, установление лимита расходов сами по себе еще не позволяют оценить, в какой степени военный бюджет отвечает требованиям обеспечения национальной безопасности, какую боевую мощь они позволяют создавать, в какой степени эффективно расходуются выделяемые ресурсы. Поэтому программно-целевой подход давно необходим и у нас. Наш институт еще в начале 60-х годов много писал об этом, обращался, как тогда говорили, в директивные органы, в Министерство обороны. Меня еще в 60-м году пригласили в Генштаб и я рассказывал о том, что это за система. В общем, были попытки применять эту систему, но потом все заглохло. Сейчас опять этот вопрос поднимается и, может быть, хоть сейчас удастся что-то сделать.

Принятие этой системы требует огромной научно-методической и организационной работы. Но главное в другом. Эту систему можно принять, если есть политическое решение на самом высшем уровне. Применя-



ется она во многих странах. Я не призываю, да и было бы неуместно, копировать эту систему, но сам программно–целевой подход необходимо использовать. Тем более, что наши ограниченные ресурсы требуют более эффективного использования.

И последнее, на чем я хотел бы остановиться, – это роль научной общественности в решении актуальных проблем военно–экономического строительства. В нашей стране военно–экономической науке очень не повезло по сравнению с тем, что делается в других странах. Тем не менее, у нас есть кое–какие силы, но они разбросаны по разным институтам и организациям, и если бы Вам, Егор Тимурович, кроме организации обсуждения этой проблемы, еще и сконцентрировать эти разрозненные усилия на решении самых актуальных проблем, то Вы сделали бы огромный шаг в решении самых сложных проблем нашей сегодняшней жизни. Ведь голодная армия, слабо вооруженная армия – это весьма опасно для национальной безопасности. Если так будет продолжаться, то мы можем оказаться в такой ситуации, что не только не сможем экспортировать оружие, а должны будем импортировать новейшие системы вооружения. Поскольку наш научно–технический потенциал, производственный потенциал оборонного комплекса устаревает и разрушается.



Заключительное слово

Е. Гайдар

Директор ИЭППП

Уважаемые коллеги! В первую очередь, хочу поблагодарить всех, кто принял участие в этой конференции. Мне кажется, сегодня было много интересных докладов, выступлений. Обмен мнениями был полезным. Ни в коей мере не претендуя на подведение итогов, хочу просто высказать несколько замечаний по обсуждаемым вопросам. Непрофессионалы и специалисты часто не могут понять, какой драматизм скрывается за сухими финансовыми построениями и цифрами. Вот, например, история краха Римской империи. Это история краха римских финансов под влиянием непосильных для налогоплательщиков военных расходов. Ее можно проследить в сухих цифрах податей, их динамики в III веке нашей эры, а можно представить себе в лицах, человеческих трагедиях и т.д.

На то, что у нас происходит сегодня в армии, можно смотреть, естественно через призму сухих цифр, и для специалиста будет понятно, что за ними стоят разбитые судьбы, офицеры без солдат, офицеры без квартир, небоеспособная армия и т.д. То же самое можно увидеть по результатам. Итог на самом деле будет один и тот же.

Споры, которые тут прозвучали, – это не споры. Люди смотрят на один и тот же процесс кризиса российской военной машины с разных сторон и разным профессиональным языком его описывают. Довольно долго разговор о военной реформе и военных финансах напоминал разговор



между глухими. Экономисты и финансисты говорили: “Вот больше денег нет и не будет”. Руководство Министерства обороны говорило: “А нам меньше нельзя”. В результате у нас было два бюджета – бюджет утвержденный и бюджет исполненный. В утвержденный закладывалось более или менее то, что армии нужно, а в исполненный – то, что экономика реально может дать. А разрыв между ними – это недофинансирование, кризис оборонной промышленности, отсутствие какого либо систематического финансирования научно–исследовательских разработок, ну и все другие прекрасно известные последствия. Необходимо осознать, что этот разрыв должен быть преодолен, чтобы добиться каких бы то ни было успехов в военной реформе. Сейчас, когда Министерство обороны и Министерство финансов стали работать вместе, конструктивно и серьезно, по крайней мере, возникают предпосылки, что какие–то из проблем, обозначенных здесь, начали решаться.

В чем сегодня, на мой взгляд, есть положительные сдвиги? Мы имеем Министерство обороны, руководство которого, по моему глубокому убеждению, действительно хочет осуществить военную реформу и видит направления ее осуществления. И готово к использованию любых научных идей. Сегодня Министерство обороны готово к восприятию любых научных рекомендаций, может быть больше, чем в любое другое время. Это, конечно, накладывает на нас, на ученых, очень большую ответственность. Раньше мы собирались, говорили, жаловались, что мы вот такие умные, а нас никто не слушает, но ни за что не отвечали. А сегодня ситуация другая. Нам наши коллеги, очень серьезные люди, говорят: “Мы готовы с вашей помощью считать”. Военная реформа – счетная вещь, реформа строительства жилья для офицеров – тоже счетная вещь и т.д.



Я надеюсь, что мы продолжим работу, эта конференция – только начало. У нас нет никаких иллюзий, мы понимаем, что сил не очень много, но мы очень хотим их в максимальной степени объединить и использовать. Работы хватит для всех. Дальше надо переходить от обсуждения проблем военной реформы на таком макроэкономическом уровне к абсолютно конкретным, технологическим вопросам, к тому, из чего строится военная реформа: армейское имущество, оценка (прекрасные предложения здесь прозвучали), реализация имущества, военно–строительный комплекс, максимально эффективное использование имеющихся ресурсов, экономная система обеспечения жильем офицеров, программно–целевой метод планирования, доведение до конца новой системы бюджетирования. Все это серьезные разработки. Конечно, здесь потребуются (и нам придется с Министерством обороны об этом договориться) достаточный уровень открытости информации, потому что без нее, без серьезной фактуры никакие научные разработки не могут быть эффективными. В этой связи нам может быть надо специально встретиться с нашими коллегами из Министерства обороны. Большой массив информации, нам необходимой, не является по существу, секретным. Для следующего продвижения такой разговор был бы целесообразным и полезным. Еще раз благодарю всех, кто выступил, и очень надеюсь, что эта конференция послужит началом достаточно серьезной совместной работы. Спасибо.



Основные результаты научно–практической конференции "Финансово–экономические проблемы военного строительства и пути их решения"

В настоящее время процесс трансформации российской экономики вступил в новую стадию, одной из главных особенностей которой стал перенос центра преобразований из гражданской в военную и военно–экономическую сферы.

Необходимость этих преобразований назрела давно. Однако у них были противники – явные и скрытые; наблюдалось и бездействие ряда должностных лиц. В результате такой политики положение, в котором оказались ВС РФ, другие войска, оборонная промышленность и связанная с обороной наука, оценивается как крайне неблагоприятное. Лишь совсем недавно началась реальная военная реформа, приведение военной компоненты государственного устройства страны в соответствие с новыми задачами, условиями и экономическими возможностями России.

Из основного доклада, подготовленного в Минэкономике, следует, что экономика России в состоянии обеспечить проведение военной реформы и военного строительства, но объем средств, которые могут быть использованы для решения этих задач, крайне ограничен.

Важность финансово–экономических механизмов военного строительства осознана военно–политическим руководством страны, о чем свидетельствует появление соответствующего раздела в новой военной доктрине России, проект которой находится на завершающей стадии отработки. Тем не менее, подход к военному строительству в РФ еще нельзя назвать системным. Совокупность "силовых" ведомств в РФ практически не развивается как единая (в экономическом смысле) система.



В числе разнообразных аспектов военного строительства много внимания в последние годы было уделено бюджетной классификации. Специалистами МО и соответствующих комитетов Госдумы подготовлен проект бюджетной классификации, отвечающий данному этапу военного строительства, а также предложения по его рациональной открытости.

В значительно худшем положении находится нормативная база планирования, разработки и исполнения бюджета в части военных расходов. Управление военным строительством не увязано с бюджетным процессом.

На основе докладов и выступлений участников конференции могут быть сформулированы следующие рекомендации:

1. Важнейшими направлениями совершенствования финансово-экономического обеспечения военного строительства в РФ должны стать взаимосогласованность целей и задач военной системы с экономическими возможностями государства и повышение эффективности военных расходов.

2. Совершенствование военного строительства в России должно идти согласованно с совершенствованием бюджетного устройства и бюджетного процесса. Только так могут быть решены финансово-экономические и тесно связанные с ними другие проблемы военной реформы, дальнейшего развития Вооруженных сил, вооружений, оборонно-промышленного комплекса, военно-технического сотрудничества с другими странами.

3. Необходимо совершенствование нормативной базы как военного строительства, так и бюджетной системы РФ. В числе первоочередных находятся закон о новой **бюджетной классификации** в части военных (оборонных) расходов и закон **о военно-техническом сотрудничестве**. Упорядочивающее воздействие на процедуру формирования и совокупность



военных расходов может оказать специальный закон **о военных расходах**, либо специальное дополнение к бюджетному кодексу.

4. Разработка и внедрению новой бюджетной системы и новой системы управления военным строительством в РФ нужна научная поддержка. Необходимо применение методов программно–целевого планирования и синхронизация военно–экономических, военно–технических и военно–политических процессов. Одновременно должны быть выработаны принципы независимой экспертизы как основного инструмента получения комплексных вневедомственных оценок вариантов управленческих решений. В интересах повышения обоснованности управленческих решений целесообразно использовать как методы математического моделирования, так и методы экспертных оценок, в частности для оценки высвобождаемого военного имущества.

5. Реформирование военной экономики должно учитывать также следующие аспекты:

– гуманитарный – влияние макроэкономических показателей на “микроуровень”, их значение для отдельного военнослужащего, работника оборонного производства, для членов их семей, пенсионеров и инвалидов;

– правовой – преобразование системы управления военным строительством должно опираться на комплекс законов и подзаконных актов, сочетаться с внедрением гражданского контроля для искоренения криминальных явлений в сфере военной экономики.