Викулов С.Ф., доктор экономических наук профессор

Военно-экономический анализ: история, методология, проблемы[1]

В статье рассмотрена история становления военно-экономического анализа как нового научного направления, его связь с программно-целевым планированием. Изложены основные положения методологии военно-экономического анализа в интересах обоснования решений по экономическому обеспечению военного строительства. Изложены проблемы научного и практического характера развития военно-экономического анализа.

Исторический аспект развития военно-экономического анализа

Вся история развития человечества – это история тесного сплетения и военного противоборства государств и их экономик. Захват экономических потенциалов всегда был целью войн. В то же время экономика была источником создания средств вооруженной борьбы. Размер экономических усилий государств неуклонно возрастает. Если на Первую мировую войну США потратили 253 млрд. долл., на борьбу с нацистами (в ценах 2008 года) – 4,1 трлн. долл., на операции в Корее – 320 млрд. долл., на войну во Вьетнаме – 686 млрд. долл., то на Афганистан и Ирак в 2001-2010 гг. – уже 1045,3 млрд. долл. [1]. Естественно, что государства при решении стратегических и тактических задач всегда стремятся уменьшить военные расходы. Поэтому мировая наука откликалась на эти потребности военной практики, привлекала лучшие умы человечества уровня Леонардо да Винчи, С.П.Королева и готовила рекомендации по военно-техническим решениям. При этом велись исследования военно-экономического направления.

В России первые монографии по проблемам военной экономики опубликованы в XIX в., в т.ч. работа Канкрина Е.Ф. [2, 3]. В последующем, в XX и XXI вв. работы, посвященные изучению связи войны и экономики, стали выходить более активно [4, 5]. Однако только после второй мировой войны стали формироваться самостоятельные направления военно-экономической науки. К такого рода направлениям относятся, прежде всего: собственно военная экономика, экономика вооруженных сил и других силовых структур, экономика военно-технической политики, экономика тыла, финансы вооруженных сил, военно-экономический анализ [6, 7, 8, 9]. В настоящее время экономика строительства военной организации государства (экономика военного строительства) формируется как новое научное направление.

Со временем исследования экономистов все более переходили на путь обоснования нахождения наиболее экономически эффективных решений. Специалисты по исследованию экономических и военных операций стали небезуспешно заниматься оценкой деятельности по соотношению «затраты-результат». Так, Леонтьев В.В. в 1973 г. получил Нобелевскую премию по экономике за развитие метода «затраты-выпуск», где под выпуском понимается экономический результат. Уместно отметить, что методически некорректно использовать термин «стоимость-эффективность», поскольку эффективность уже предполагает учет затрат ресурсов, необходимых для получения эффекта, результата. Наиболее корректно определять эффективность качества функционирования экономической системы с точки зрения *соот-*

1 Статья подготовлена в соответствии с грантом Президента России для поддержки ведущих научных школ РФ № НШ-3850.2012.10.

ношения затрат и результатов [10]. Следует при этом подчеркнуть, что речь идет именно о *соотношении* затрат и результата, а не об *отношении* результата к затратам или наоборот[1]. Категория «соотношение» означает связь, зависимость между чем-либо [11] безотносительно к конкретному виду этой связи. Отношение – только частный случай соотношения.

Военно-экономический анализ (ВЭА) сформировался как одно из направлений экономической науки в интересах нахождения наиболее эффективных решений. Такого рода задачи решались отечественными учеными-экономистами с переменным успехом. В развитие теории В.Леонтьева при разработке научных основ военно-экономического анализа предполагается использование триады показателей эффект (W) — затраты (С) — время (Т). Необходимость использования в военной сфере показателя времени возникает вследствие различных причин. Первая – влияние технологических ограничений, в т.ч. при ведении боевых действий, когда фактор времени может играть решающую роль. Вторая – оценка длительности мероприятий необходима вследствие невозможности немедленного удовлетворения всеми ресурсами, необходимыми для достижения цели, и мгновенного исполнения всех работ, входящих в состав мероприятия. В этом состоит существенная новизна ВЭА в развитии общей теории экономического анализа.

Таким образом, военно-экономический анализ предполагает в общем случае оценку триады[2] показателей: эффект–затраты–время. Смысл каждого показателя из рассмотренной триады различен. Так, показатели эффекта ***W*** могут характеризовать качество достижения цели: вероятность поражения объекта противника, качество подготовки воина-специалиста, техническую готовность военной техники к боевому применению и др. Показатель времени ***T*** может отражать либо длительность осуществления мероприятия (длительность огневого воздействия, время обнаружения объекта противника и др.), либо момент, к которому должно быть завершено мероприятие (например, взятие города в ходе военных действий). Показатель ***C*** может характеризовать расход ресурса (например, топлива) или иметь стоимостную форму.

Конкретное содержание триады показателей эффект—затраты—время может быть различным и определяется характером решаемой задачи, что, в конечном счете, зависит от цели мероприятия. Так, при решении задачи оптимального назначения боевых средств по учебно-боевым целям в качестве критерия может выступать стоимость выполнения задачи, а ограничениями являются требуемая степень поражения этих целей и время, отведенное командиром на выполнение задачи. При обосновании планов боевой подготовки в качестве показателя, подлежащего максимизации, выступает уровень обученности военнослужащих, а объем выделенных ресурсов и отведенное для обучения время является заданными и выступает в роли дисциплинирующих, ограничивающих условий.

Тенденция к повышению эффективности военной экономики постоянно стимулировала, с одной стороны, улучшение показателей боевой эффективности средств вооруженной борьбы, с другой – уменьшение стоимости оружия. Общая тенденция результатов усилий ученых и промышленности свидетельствует о том, что стоимость единицы боевого эффекта, рассчитанная в сопоставимых условиях, существенно менялась. Так, по оценкам экспертов ООН [12] при нанесении удара по живой силе на площади 1 кв. км обычным оружием затраты в среднем составляют 2000 долл., ядерным – 800 долл., химическим – 600 долл.

Наиболее интенсивно военно-экономическая наука стала развиваться в 60-е гг. прошлого века в связи с резким усложнением и увеличением стоимости оружия, что по суще-

1 Е.С.Вентцель считает, что «несостоятельность такого критерия очевидна» (см. моногр. «Исследование операций». – М.: Советское радио. – С.26).

2 Триада – единство, образуемое тремя предметами, понятиями и частями.

ству привело к созданию нового направления, состоящего в поиске экономически оптимальных решений по обоснованию ТТХ образцов и систем оружия, способов их боевого применения, распределению функций в системе «человек-оружие». В условиях гонки вооружения, когда активно создавались новые системы оружия, в т.ч. ракетно-ядерного и космического, совершенствовались методы оценки боевой эффективности применения оружия. Активно такого рода разработки проводятся и в настоящее время, когда создаются боевые средства нелетального действия, высокоточное оружие, являющееся, по-существу, альтернативой ядерному оружию, другие образцы нетрадиционного вооружения [13, 14].

Управление процессом создания вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) стало невозможным без глубокой научной аналитической проработки, что, в свою очередь, предопределило создание системы подготовки специалистов и кадров высшей квалификации военно-экономического профиля.

Важно отметить, что для проведения военно-экономического анализа существенно недоставало реальных расчетов стоимостных показателей образцов и комплексов вооружения, тем более разрабатываемых и проходящих лабораторные, заводские и полигонные испытания. В условиях появления новых систем, не имеющих аналогов в прошлом, эта проблема остается по-прежнему актуальной, как и десятилетия назад [15].

Значительные работы, которые легли в основу мотодологии программно-целевого планирования и управления развития сложными военно-техническими системами, были выполнены НИИ видов Вооруженных Сил, что позволило создать единую теорию планирования создания систем оружия на основе программно-целевого подхода.

Новизна полученных научных результатов состояла в том, что, во-первых, были отработаны методики оценки фактических и проектных показателей ракетных комплексов (РК) с использованием широкого спектра реальных исходных данных, во-вторых, была заложена методическая основа для работ по созданию межведомственных методик оценки стоимостных показателей РК по всем этапам: разработки, производства, строительства и эксплуатации. Этот опыт существенно помог в последующем при разработке методик стоимостных оценок программ вооружения.

Научный и практически результат проведенных исследований состоял в том, что была заложена основа проработки проблемы программно-целевого планирования и применения этой методологии к развитию видов вооруженных сил. Выполнялись они в 1968-1969 гг. по решениям высших органов власти государства. На основе проведенных исследований весной 1970 года были подготовлены материалы первой программы развития ВВТ РВСН.

Специфика военно-экономического анализа как науки и практики

Специфичность военно-экономической сферы состоит в том, что формирование основной массы военной потребности происходит не на рынке, а через программы вооружения, государственный оборонный заказ. Заказчиком военной продукции является только государство. Программирование создания систем вооружения, выполняющих боевые задачи и оптимальных по военно-экономическому критерию, осуществляется в рамках военной экономики, где нет задач чисто военных, военно-технических или экономических. Они одновременно являются военно-экономическими. И это принципиально важно. Например, утверждение о том, что главной задачей «Оборонсервиса» является получение прибыли, является принципиально важным, ненаучным с позиций системного подхода и стратегически чреватым для обеспечения военной и, в конечном счете, национальной безопасности государства.

При этом важно знать, что в федеральном бюджете России расходы на военную органи-

зацию (войска, оборонно-промышленный комплекс и органы военного управления) составляют более трети и это говорит о необходимости проведения широкомасштабных исследований и анализа военно-экономической эффективности их использования.

Военно-экономический анализ, как это следует из его названия, является научным направлением, представляющим собой системное единство трех самостоятельных направлений: военного, экономического и аналитического. При этом нельзя не отметить, что на становление военно-экономического анализа большое влияние оказали такие научные дисциплины как исследование операций[1] и системный анализ. Кроме того, военно-экономический анализ сосуществует одновременно и в единстве с другими видами анализа: технико-экономическим, финансово-экономическим, анализом хозяйственной деятельности и др. Так, при разработке методик прогнозирования стоимости разработки или производства военно-технических систем проводится технико-экономический анализ, при котором активно используются основанные на методах корреляционно-регрессионного анализа параметрические зависимости, связывающие стоимостные показатели с техническими характеристиками [16].

Для анализа мероприятий военного строительства традиционных методов экономического анализа оказалось недостаточно. Принципиальная разница, отделяющая военно-экономический анализ от всех других разновидностей экономического анализа, состоит в содержании результатной составляющей используемого при анализе комплексного критерия, которая должна иметь более или менее явно выраженный военный характер целевой функции, отражать конечное предназначение военно-технической (например, ракетная система стратегического назначения) или организационной (например, войсковое соединение) системы.

1 В трактовке Московского авиационного института – исследование экономических операций.

Военно-экономический анализ можно рассматривать, с одной стороны, как одно из научных направлений военной экономики, научную дисциплину, разрабатывающую методы количественного анализа и обоснования военно-экономических решений. Действительно, военную экономику и военно-экономический анализ роднит единство объекта изучения – система действий по экономическому обеспечению военной безопасности страны. С другой стороны, военно-экономический анализ вполне логично следует рассматривать как специфическую разновидность общей теории и практики экономического анализа различных видов хозяйственной (в военной сфере – военно-хозяйственной) деятельности.

Учитывая важность повышения уровня обоснованности решений в области военного строительства, руководство Министерства обороны в 1976 году приняло решение ввести в учебный план подготовки военных экономистов-финансистов специальную дисциплину «Военно-экономический анализ и исследование операций». Одним из свидетельств становления военно-экономического анализа как научной дисциплины стало издание первого учебника по этой дисциплине [17]. В последующем были выпущены другие книги, посвященные развитию методологии военно-экономического анализа [7, 18]. На необходимость изучения и применения военно-экономического анализа указано в одном из приказов Министра обороны России[2]: «Ввести в программы учебных дисциплин, обеспечивающих фундаментальную подготовку выпускников вузов, блок вопросов по формированию у обучающихся навыков военно-экономического анализа и обоснования принимаемых решений, рационального использования выделяемых средств».

2 Комплексный план практических мер, направленных на наведение порядка по всем направлениям жизнедеятельности военно-учебных заведений, п. 16. Утв. И.Д.Сергеевым 30 апреля 1999 г.

Один из концептуальных документов, утвержденных Президентом Российской Федерации, также содержит положение: «Для повышения эффективности использования материальных и финансовых средств, направляемых на обеспечение военной безопасности Российской Федерации, шире применять в планировании финансово-экономического обеспечения методы и результаты военно-экономического анализа, а также программно-целевой подход»[1]. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит статью, где принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств формулируется следующим (должным) образом: «…уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств»[2].

Анализ всегда был и останется элементом управления. Но его роль увеличивается и понижается в зависимости от сложности ситуации, стиля руководства и уровня компетенции лица (органа), принимающего решения. Безусловно, все элементы управления (планирование, учет, контроль, регулирование и т.д.) реализуются в сочетании с аналитической деятельностью. Однако аналитическая деятельность может быть самостоятельной, обеспечиваться определенными полномочиями, информацией, методами и процедурами, соответствующими организационными структурами, которые работали, как правило, на общественных началах. По мере усложнения экономики потребовалось создание профессиональных аналитических структур. Так, в Главном управлении военного бюджета и финансирования Министерства обороны были созданы подразделения военно-экономического анализа мероприятий развития Вооруженных сил. Наиболее значимое из них – Управление военно-экономического анализа и экспертиз Министерства обороны. В 1993 г. в Администрации Президента было создано Аналитическое управление общей и социальной политики, где функционировал отдел военного направления. В аппарате Совета обороны РФ был создан отдел военно-экономического анализа. В аппарате Совета безопасности РФ работал отдел экономики военного строительства, в котором трудились три доктора экономических наук. В ряде военных академий были созданы научно-исследовательские лаборатории ВЭА.

Круг интересов специалистов в области военной экономики был широк: от участия в разработке военной доктрины до подготовки аналитических материалов для Президента Российской Федерации и его аппарата.

Проблемные вопросы методологии военно-экономического анализа

Несмотря на определенные успехи в разработке методологии военно-экономического анализа в научной и учебно-методической литературе по военно-экономическому анализу не нашел должного отражения и разработки комплекс научных и практических проблем. В их числе:

- развитие общей методологии ВЭА в условиях появления принципиально новых образцов оружия, способов ведения боевых действий и войн, театров боевых действий, меняющихся коалиций стран и блоков;
- разработка методов анализа и оптимизации систем оружия и способов их боевого применения. Военно-экономическая оптимизация ТТХ образцов ВВСТ. Способы реализации принципов системного подхода к решению оптимизационных задач, включая способы формирования критериев оптимизации систем, имеющих сложную многофункциональную структуру;

1 Основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года. Утверждены Президентом РФ 17 августа 2002 г.

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 34.

- анализ функционирования оборонно-промышленного комплекса, инфраструктуры войск в условиях формирования их нового облика. Оценка качества функционирования системы отношений «заказчик – изготовитель» ВВСТ в условиях рыночных отношений, монопольного производства ряда систем и комплексов вооружений;
- разработка методов учета неопределенности и риска процессов создания систем, находящихся на боевом дежурстве и функционирующих десятки лет, к качеству которых предъявляются повышенные требования по всем параметрам;
- оценка достоверности показателей триады «эффект – затраты – время» в условиях разноточности составляющих, ограниченности исходных данных, многофакторности функций векторной оптимизации.

Рассмотрим наиболее существенные.

1. Проблемы, связанные с проявлениями процесса становления конкурентных (рыночных) элементов в российской экономике. Дело в том, что экономика военного строительства (ЭВС) весьма специфична. С одной стороны, она обеспечивает функционирование строго централизованной и, по определению, авторитарной системы. С другой – экономика военного строительства не может быть изолированной от проявлений рыночного, в идеале – конкурентного, характера экономики страны и мира. Это не должно игнорироваться военно-экономической наукой и ее ветвью – военно-экономическим анализом.

Некоторые наиболее характерные проявления рыночной (конкурентной) экономики состоят в следующем.

Во-первых, получила законодательное закрепление конкурсная система размещения заказов на поставки предметов военного назначения, товаров и услуг при реализации государственного оборонного заказа. Особенность реакции военной организации состоит в попытках адаптации контрактной системы для условий монопольного создания значительной части вооружения и военной техники.

Во-вторых, на самых ранних стадиях перехода к рыночной экономике конкуренция товаров и услуг, в т.ч. международная, привела к появлению жесткого и даже жестокого рынка труда. В результате произошла утечка военных кадров и работников оборонно-промышленного комплекса, и в первую очередь, наиболее квалифицированных и динамичных. Коснулась она и такого важного института обеспечения качества вооружения как военные представительства заказчика на предприятиях промышленности. Кроме того, «рынок» принес падение дисциплины, взлет цен, резкое сокращение финансирования оборонной сферы и повышение расходов на обеспечение внутренней безопасности, увеличение сроков ожидания получения офицерами жилья до 5-7 лет, падение престижа военной службы.

Реагируя на эти негативные явления, военная организация борется со стихийностью проявлений рынка труда, пытается законодательно регулировать сроки службы, содержание заключаемых с военнослужащими контрактных документов и т.д.

В-третьих, в силу увеличения доли предприятий негосударственной формы собственности более высокими стали риски при создании и эксплуатации оружия. Это связано с объективно присущими рыночной экономике неопределенностями, с большей свободой участников процесса реализации гособоронзаказа в принятии решения о вступлении в кооперацию создателей оружия. Если ранее участие в процессе создания ВВТ было экономически выгодным и политически престижным, то в условиях рыночной экономики для многих предприятий и организаций ситуация коренным образом изменилась.

В-четвертых, значительно усилился криминальный аспект в характеристике экономики военного строительства, как и во всей экономике страны.

В-пятых, в значительной мере рыночной стала военно-социальная сфера, многие бывшие льготы стали платными или отменены совсем. Это болезненно отразилось на моральном состоянии личного состава и не способствовало стабилизации кадрового состава войск. Коренным образом реконструирована система подготовки военных кадров, многие учебные заведения ликвидированы, академии и университеты выводятся из столицы, что приводит к снижению интеллектуального потенциала военной организации. Полностью прекращена подготовка военных экономистов и финансистов.

В-шестых, усложнилось прогнозирование военно-экономических показателей, в т.ч. оценки тенденции развития военно-политической ситуации, на длительную перспективу, что обусловлено динамикой международной ситуации, длительностями жизненных циклов (измеряемыми десятками лет) образцов современного вооружения, военной и специальной техники.

В-седьмых, увеличились тенденции приобретения вооружения у зарубежных поставщиков. Если такие закупки и могут иметь некоторый финансово-экономический интерес, то в перспективе потеря технологий и самостоятельности в производстве оружия чревато радикальными потерями в ходе возможных боевых действий. Великая держава не имеет права быть зависимой в создании оружия от вероятных противников.

В-восьмых, продолжается ликвидация аналитических структур в военной организации. Эта проблема носит многоаспектный характер. Так, известно, что в России ежегодно защищается большое количество докторских и кандидатских диссертаций по военно-экономической проблематике. В них есть много научно обоснованных решений. Но в России никто не занимается изучением, систематизацией, обобщением и координацией научных исследований. Отсюда разобщенность, слабая реализация результатов исследований. Такая расточительность недопустима для нашего государства.

В этих условиях военно-экономический анализ в еще большей степени становится актуальным, поскольку незыблема истина, что уровень боевой готовности войск, их боевой потенциал зависят от многих факторов, к основным из которых относятся система управления войсками, возможности военной техники и уровень профессиональной и психологической подготовленности личного состава к выполнению боевых задач. Определение этих факторов, изучение степени их влияния, обоснование способов позитивного воздействия на них – одна из главных задач военно-экономического анализа.

В последние годы военно-экономический анализ складывается в самостоятельную научную школу. Важно констатировать, что даже в условиях ликвидации системы подготовки кадров военных экономистов коллективы ученых военных экономистов был удостоены грантов Президента Российской Федерации по разделу «Ведущая научная школа» в 2003 (научный руководитель – доктор экономических наук, профессор Пожаров А.И.), в 2008 и 2012 гг. (научные руководители сотрудники 46 ЦНИИ МО РФ – доктора экономических наук, профессора Викулов С.Ф. и Лавринов Г.А.). Это, с одной стороны, явилось оценкой труда большого коллектива ученых и, с другой стороны, стимулировало активизацию дальнейших исследований и, что важно, вовлечение молодых ученых в проведение исследований по военно-экономической проблематике.

Поэтому представляется целесообразным активизировать обсуждение научных проблем организации и теории военно-экономического анализа. О проблеме организации аналитической работы приходится говорить, потому что профессионально ориентированные структуры периодически создаются и исчезают.

Связь военно-экономического анализа и программно-целевого метода в России

Важным этапом активизации разработки методологии и применения военно-экономического анализа стал переход к целевому планированию развития военной организации, основанному на системном подходе. Этому предшествовал ряд этапов выработки концептуального подхода к новому принципу планирования, который можно выразить формулой: «от социальных норм к программе действий». Впоследствии этот принцип был воплощен в методологии программно-целевого планирования. К числу таких этапов можно отнести работу комиссии под руководством Кржижановского, создававшей в 1920 г. план ГОЭЛРО. Потом Россия отошла от разработки теории и практического использования программно-целевого метода. Начался этап жесткого ведомственного планирования.

На заре становления программно-целевых методов, в соответствии с решениями Госплана СССР и Комиссии Президиума Совета Министров СССР по военно-промышленным вопросам о совершенствовании системы планирования[1], в Министерстве обороны начала функционировать трехступенчатая система планирования, содержащая разработку годовых, пятилетних и перспективных (на 10 лет) планов. При этом пятилетние планы, которые рассматривались и одобрялись на съездах КПСС и долгие годы были доминирующими, оказались ликвидированными, на несколько лет забылось и перспективное планирование в гражданской сфере. Впоследствии в «Основах (концепции)...»[2], утвержденных Президентом Российской Федерации в 1998 г., была поставлена задача: «Создать единую систему планирования военного строительства, предусматривающую разработку документов долгосрочного (10-15 лет), среднесрочного (4-5 лет) и краткосрочного (1-2 года) характера на основе программно-целевого подхода». Нельзя не отметить, что здесь, как и в 1969 г., специалисты в области военного планирования оказались лидерами прогрессивных форм управления развитием сверхсложных систем – таких, как система обеспечения безопасности государства.

Существенным и принесшим элементы формализации процессов реализации крупных и сложных комплексов работ был этап создания и применения в США системы ППБ – программирование – планирование – бюджетирование, которая стала рабочим инструментом управления развитием сложных систем на рубеже 60-х гг. прошлого столетия. В США программирование было использовано при реализации в 1957 г. программы «Поларис», в 1958 г. – программы «Аполлон».

Весной 1970 г., в условиях режимности, а потому не освещавшийся в прессе и научных публикациях, в СССР был подготовлен первый комплект программных документов. Начался очень важный, имеющий активное творческое продолжение, этап создания научных основ планирования не только в военной сфере, в частности, применительно к вооружению и военной технике, но и во всех отраслях народного хозяйства. Это определило начало новой эпохи в развитии системы планирования в СССР, а затем – в России. Специалисты отмечают, что «в конце 60-х – начале 70-х годов стали применяться программно-целевые методы обоснования системы вооружения ВС» [19]. При этом были заложены научные основы программно-целевого планирования, которые стали использоваться не только для развития вооружения, но и для активной разработки общесоюзных программ, например, Продовольственная программа и некоторые другие. Они, как правило, получали одобрение на партийных форумах КПСС и после это-

1 Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 июня 1969 г. № 433-157 «О дальнейшем улучшении планирования развития вооружения и военной техники».

2 «Основы (концепция) государственной политики Российской Федерации на период до 2005 года». Утв. Президентом Российской Федерации 30.07.1998 г.

го получали законодательное закрепление на форумах народных депутатов СССР.

Уместно отметить, что в России военная наука была лидирующей в разработке и практическом применении новой методологии планирования. Более того, когда в начале 90-х гг. тогдашнее политическое и экономическое руководство страны практически отторгло все плановые подходы и предпочтение было отдано стихийно-рыночным методам, применительно к ВВТ программирование продолжалось. Это выразилось, в частности, в формировании программ на периоды 1991–2000 гг., 1996–2005 гг., 2001–2010 гг. Кроме постановления 1969 г. важную роль сыграли документы, принятые в последующем. Так, после того как был принят Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», было издано постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». В этом постановлении содержатся два важных нормативно-методических документа:

а) порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация;

б) порядок закупки и поставки для федеральных государственных нужд, в т.ч. особенности для поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности РФ.

Существенную роль в становлении программно-целевого подхода в планировании сыграл Бюджетный кодекс России и, в частности, такие статьи, как ст. 174 (Перспективный финансовый план), ст. 179 (Долгосрочные целевые программы), ст. 192 (Документы и материалы, представляемые в Государственную думу одновременно с проектом Федерального закона о федеральном бюджете), ст. 197 (Внесение федеральных целевых программ на рассмотрение Государственной думы).

И, тем не менее, несмотря на очевидные успехи в развитии методологии программно-целевого планирования и перенос ее в сферу гражданскую, расширение направлений применения, следует констатировать, что за прошедшие десятилетия образовался разрыв между потребностью в реальном содержании программ, которые стали носить в значительной мере финансово-экономический характер, и степенью участия органов управления, принимающих непосредственное участие в разработке программных документов. Это выражалось в том, что финансово-экономические органы страны (Минэкономики и Минфин страны), военные финансисты прошлого века практически не включались в механизм подготовки проектов программ военного назначения. Их функция сводилась, главным образом, к обеспечению разработчиков программ статистической информацией, подготовке данных о возможных ресурсных ограничениях на программируемом периоде и последующей проверке исполнения программ с позиции финансового контроля. Впервые это было реализовано в 1970 г.

Поэтому принципиально важным стало определение новых направлений и форм активизации программно-целевого планирования. Они изложены в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию и Правительству России на 2005 и 2006 гг. В них, в частности, констатируется, что при формировании бюджета в малой степени используются программно-целевые методы. Основной мотив, приведший к такой констатации, состоял в том, что возникла и стала очевидной и актуальной реальная проблема необходимости повышения эффективности бюджетных расходов.

В постановлении Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» было отмечено, что основное направление реформирования бюджетного процесса должно со-

стоять в переходе преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Это, в свою очередь, побудило к развитию методов прогнозирования и индикативного планирования.

Руководство Министерства обороны Российской Федерации на очередном заседании Коллегии Министерства обороны РФ, которое состоялось 28 февраля 2006 г., отметило, что «анализ строительства военной организации государства в постсоветской России показывает – без коренного пересмотра системы планирования военного строительства решить данную проблему в условиях политического и экономического переустройства нашей страны невозможно», а также указало на недостаточную внутреннюю согласованность между двумя основными направлениями военного строительства: первое – организационное строительство, второе – планирование развития вооружения и военной техники. Стало ясно, что далее недопустимо работать по-старому, не увязывая при планировании цели с ресурсами. Именно с этой целью на Коллегии была поставлена задача по переходу к активному внедрению программно-целевого метода, ориентированного на результат. В такой постановке границы применения программно-целевого метода существенно расширяются, он выходит за рамки развития системы вооружения, становится тотальным в рамках военной организации.

В результате существенной деформации плановой системы, произошедшей в 90-х гг., выпало важное звено среднесрочного планирования на 5 лет. Учитывая специфику объекта планирования – вооружение, имеющее жизненный цикл 15–20 и даже более лет, между программным периодом 10 лет и годовым гособоронзаказом (ГОЗ) образовался недопустимо большой разрыв. Одно из проявлений этого разрыва состоит также и в том, что оформление контрактов на реализацию ГОЗ после его утверждения затягивается на месяцы. В результате вместо полного года активной работы по ГОЗ остается зачастую всего 5–7 месяцев, а иногда и менее. При такой неритмичности работ и финансирования трудно ждать высокого качества научно-технической продукции и серийно выпускаемых образцов ВВТ. Следовало бы проработать вопрос об увеличении горизонта перспективного финансового планирования до 5 лет.

В связи с происходящими изменениями системы планирования в полный рост встала проблема прогнозирования, в т.ч. средне- и долгосрочного прогнозирования. Профессиональные экономисты прогнозированием занимаются давно и плодотворно. Однако в финансовой практике прогноз долгие годы ограничивался горизонтом годового бюджетного планирования. Между тем теоретические разработки по статистическим методам прогнозирования применительно к финансовой практике были разработаны и изложены, например, в работах профессора Е.Четыркина. Но они оказались мало востребованы финансовыми работниками-практиками и даже учеными. Основные усилия в этой области были направлены на обеспечение формирования годового оборонного заказа.

В интересах стоимостных оценок образцов ВВТ, включаемых в программы вооружения, наиболее плодотворны публикации последних лет, выполненные А.Г.Подольским, Г.А.Лавриновым, А.А.Косенко. Сейчас с введением перспективного финансового планирования, пусть даже трехлетнего, а не пятилетнего, потребность в создании аппарата прогнозирования применительно к специфике военной финансово-экономической деятельности существенно возрастает. Анализ состояния вопроса с учетом интенсивного развития средств вычислительной техники позволяет утверждать, что целесообразно в качестве инструмента прогнозирования использовать метод статистической экстраполяции в

сочетании с экспоненциальным сглаживанием, который достаточно давно и активно используется при военно-экономическом анализе.

Аналогичная ситуация складывается с индикативным планированием. Мировая наука и практика в последние годы широко используют различные модификации индикативного планирования. Начал применяться этот метод и в России, где переход к индикативному планированию означает мягкую реанимацию ранее существовавшей системы тотального планирования в пределах здравого смысла и на другой основе.

Для использования методов индикативного контроля управления результатами в аудите эффективности расходов федерального бюджета на обеспечение национальной безопасности предлагается использовать статические и динамические индикаторы.

После развала структур обороны и безопасности (особенно бывшего КГБ), произошедшего в 90-х гг., становится все более очевидным, что многие проблемные вопросы, относящиеся к программированию вооружения, военной и специальной техники, созданию интегрированных систем тылового и технического обеспечения и др., должны решаться в системном единстве. Понятие военной организации внесено в Военную доктрину, федеральные законы, в том числе закон об обороне, оговорены условия совместного решения задач различными элементами военной организации. Следовательно, пора ставить вопрос о создании единой методологической базы программирования и прогнозирования в рамках всей военной организации и законодательного закрепления создаваемой методологии. Эта задача является новой и очень сложной, но совершенно необходимой.

Практика показывает, что даже при том, что методология военно-экономического анализа продолжает развиваться, военно-экономический анализ уже стал действенным инструментом оптимизации принимаемых решений. С усложнением ВВТ и ростом ее стоимости роль ВЭА возрастает.

Современная тенденция развития военно-финансовых отношений и повышение требований к эффективности военных расходов говорит о **возрастании роли военно-экономического анализа**.

Сюда же примыкает проблема управления всей системой военно-финансовых и экономических отношений в России. Становится все более очевидной необходимость более тесной координации усилий всех элементов военной организации в сфере военных финансов и экономики. Нужны структурные изменения в сфере управления военно-экономической деятельностью: должен быть орган управления военным бюджетом (по аналогии с Главной военной прокуратурой). Заслуживает внимания предложение о создании на базе Совета Безопасности РФ управленческого органа, который осуществлял бы функции бюджетополучателя и распорядителя средств на военную организацию в целом.

Таким образом, военно-экономический анализ как прикладная научная дисциплина за годы своего существования всегда выполнял роль активного инструмента повышения эффективности военно-экономической деятельности. Его значение с ростом сложности способов военного противоборства и повышением стоимости ведения боевых действий будет расти. Это требует дальнейшего активного развития научных основ военно-экономического анализа и укрепления организационных структур, готовящих обоснования для принятия управленческих решений в области военного строительства.

Список использованных источников

1. Иванов В. // Независимое военное обозрение. – 2010. – 25 июня / По данным Специалистов Исследовательской службы Конгресса (Congressional Research Service).

2. Канкрин Е.Ф. Военная экономика во время войны и мира. – СПб.: 1821.

3. Блиох И.С. Будущая война в техническом, экономическом и политическом отношениях. – СПб.: 1898.

4. Боголепов М.И. Война, финансы и народное хозяйство. – Петроград: 1914.

5. Хитч Ч., Маккин Р. Военная экономика в ядерный век. – М.: Воениздат, 1964.

6. Военная экономика. Теория и актуальные проблемы / Под ред. А.И.Пожарова. – М.: Воениздат, 1999.

7. Военно-экономический анализ в экономике военного строительства: современные проблемы и тенденции развития / Под ред. С.Ф. Викулова. – Москва-Ярославль: ЯВФЭУ, 2007.

8. Горшечников И.Ф. Эффективность оборонных расходов. – М.: Воениздат, 1975.

9. Солнышков Ю.С. Оптимизация выбора вооружения. – М.: Воениздат, 1968.

10. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. – М.: Наука, 1987. – С.484.

11. Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А.Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2005.

12. Независимое военное обозрение. – 1999. – 4 июня.

13. Буренок В.М. Новые технологии, новые системы вооружения, новый характер войн // Вооружение и экономика – 2011. № 1 (13).

14. Буренок В.М. Технология, вооружение, войны // СПб.: ВАТТ им. А.В.Хрулева, 2011.

15. Военный энциклопедический словарь ракетных войск стратегического назначения / Мин-во обороны РФ. – Большая Российская энциклопедия, 1999. – С. 449, 623, 625.

16. Викулов С.Ф., Подольский А.Г., Косенко А.А. Повышение точности прогнозирования стоимостных показателей мероприятий Государственной программы вооружения //Вооружение и экономика – 2009. № 4 (8).

17. Жуков Г.П., Викулов С.Ф. Военно-экономический анализ и исследование операций. – М.: Воениздат, 1987. – 440 с.

18. Военно-экономический анализ / Под ред. Викулова С.Ф. – М.: Воениздат, 2001.

19. Буренок В.М., Журавлев А.В., Карпачев И.А. Становление и развитие методологии обоснования системы вооружения ВС и программы вооружения государства // Военная мысль. – 2002. – № 6. – С. 70.