

Оценка военно-экономической эффективности военного строительства¹

Дэн профессор Викулов С.Ф., дэн доцент Трофимец В.Я.

Реальным инструментом подготовки решений и рекомендаций по снижению затрат на мероприятия военного строительства в последние годы стал научный метод, получивший название военно-экономический анализ. Созданы структуры в центральном и войсковом звеньях управления военной организации Российской Федерации для проведения военно-экономического анализа, систематически выполняются исследовательские работы по различным видам анализа (анализ хозяйственной деятельности, технико-экономический анализ и т.д.), проводится оценка эффективности применения военных систем. В то же время до сих пор такие понятия как военно-экономическая эффективность, военно-экономический анализ остаются объектами научных дискуссий. Это лишь подчёркивает необходимость выработки единого понимания применяемых терминов, создания общепризнанного понятийного аппарата. Тем более что в Министерстве обороны России поставлена задача формирования у обучающихся в военных учебных заведениях навыков военно-экономического анализа и обоснования принимаемых решений, рационального использования выделяемых ресурсов.

Публикации военно-экономического направления появились довольно давно. В России первые работы по проблемам военной экономики можно встретить, по меньшей мере, в 19 веке [1–2]. В конце 19-го – начале 20-го века стали более активно выходить работы, посвящённые изучению связи войны и экономики [3–4]. Однако только после второй мировой войны стали формироваться самостоятельные направления военно-экономической науки. К ним, прежде всего, относятся военная экономика, экономика вооружённых сил, финансы вооружённых сил, военно-экономический анализ и др. [5–7].

Как следует из названия, военно-экономический анализ является научным направлением, представляющим собой симбиоз трёх самостоятельных направлений: военного, экономического и аналитического. Кроме того, нельзя не отметить, что на

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта Президента РФ по государственной поддержке ведущих научных школ НШ-7.2008.10.

становление военно-экономического анализа большое влияние оказали такие научные дисциплины как исследование операций (в трактовке бывшего Московского авиационного института – исследование экономических операций) и системный анализ.

Военно-экономический анализ сосуществует одновременно с множеством других видов экономического 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 используются параметрические зависимости, связывающие стоимостные показатели с техническими характеристиками (см., например [16]). Применительно к промышленным предприятиям и строительным организациям применяется анализ хозяйственной деятельности. 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, отражать конечное предназначение военно-технической (например, ракетная система) или организационной (например, соединение) системы.

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» [8]. 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 рассматривать как специфическую разновидность общей теории и практики экономического анализа различных видов хозяйственной (в военной сфере – военно-хозяйственной) деятельности. За многие десятилетия анализ хозяйственной деятельности (АХД) разработан достаточно фундаментально, изданы ра-

боты по общей теории АХД, созданы методики анализа финансового состояния и в целом хозяйственной деятельности промышленных предприятий, объектов непродуцированной сферы, анализа не только предприятий, но и отраслей народного хозяйства, видов и направлений деятельности [9–10].

На фоне общей теории анализа хозяйственной деятельности, весьма детально и давно разработанной, военно-экономический анализ [11–15] выделился в самостоятельное научное направление по одной причине – вследствие специфичности оцениваемого результата деятельности. К традиционному объекту экономического анализа обычно относится экономика производственных предприятий и объединений, имеющих в военной организации и занимающихся ремонтом военной техники, частично – её производством. Основная задача АХД такого рода предприятий – оценка эффективности хозяйственной деятельности, научное обоснование планов, выявление внутривозможных резервов. Однако деятельность ремонтных предприятий в военной организации не является определяющей. Для наиболее существенных направлений деятельности в рамках военной организации государства: реальное или моделируемое применение систем «человек-оружие», боевая подготовка войск, обучение военнослужащих и т.д. характерно то, что результат деятельности носит специфичный, главным образом военный характер.

Специфичность военно-экономической сферы состоит в следующем:

1. Формирование основной массы военной потребности происходит не на рынке, а через программы вооружения и государственные оборонные заказы. Заказчиком военной продукции является только государство. Реальное программирование создания систем вооружения, выполняющих боевые задачи и оптимальных по военно-экономическому критерию, осуществляется в рамках военной экономики. Нет задач чисто военных, нет задач чисто военно-технических. Они одновременно являются военно-экономическими. И это принципиально важно. При этом важно знать, что в федеральном бюджете России расходы на военную организацию (войска, оборонно-промышленный комплекс и органы военного управления) составляют более 35% и это говорит о необходимости проведения широкомасштабных исследований и анализа эффективности их использования.

2. Экономика военного строительства имеет ряд специфических сфер деятельности, требующих военно-экономического обоснования, к числу которых, в частности, относятся: мобилизационная подготовка государства, органов управления военной организации, а также Вооружённых Сил РФ, других войск, военных организаций и органов; создание мобилизационных и государственных резервов; производство и поставки вооружения в условиях функционирования своеобразной системы ценообразования на военную продукцию; войсковая сфера деятельности, в которой при осуществлении мероприятий боевой подготовки происходит реализация материальных ресурсов более 4 млн. наименований, и которая сопровождается своеобразной контрактацией и оценкой эффективности использования продукции военного назначения.

3. Деятельность военной организации весьма специфична с точки зрения результата деятельности (боевой эффект, боевая готовность, боевой потенциал) и поэтому требует специальных методов оценки военного результата и эффективности использования выделяемых на эти цели ресурсов. Гражданские специалисты не знают этой специфики и в большинстве своём не допущены по режиму секретности к системам оружия и способам ведения боевых действий, которые при планировании требуют военно-экономического обоснования.

4. Оценка военно-экономической эффективности использования ресурсов требует разработки своеобразных методов, методик и моделей, отражающих боевой эффект и экономичность создания такого уровня потенциала войск, который определён боевыми задачами и военной доктриной государства.

5. Сложна и специфична экономическая деятельность собственно войсковых структур, сопровождающаяся экономическими (в том числе договорными) отношениями, сферой услуг (как их получения, так и предоставления), промышленностью (производство и ремонт вооружения) и сельским хозяйством. Специфичность финансового обеспечения войск не позволяет использовать обычную систему банковского обслуживания. Поэтому в Центральном банке России существует система полевых учреждений, которая координируется специальным департаментом. Переход силовых структур к стоимостному и бухгалтерскому учёту в войсковой сфере, а

также к казначейской системе исполнения федерального бюджета, требует проведения научных исследований, лабораторных и натурных экспериментов, поскольку не вписывается в рамки общегражданской системы в силу географических, режимных и чисто военных факторов (дислокация войск, наличие органов режима секретности, готовность перехода в особый режим функционирования и т.д.). Деятельность полевых банков также нуждается в научном обосновании с точки зрения финансово-банковской и с точки зрения военной.

6. Весьма специфична экономика воинского труда, в том числе система денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, требующая военно-экономического анализа и обоснования, поскольку выходит за рамки экономики труда, не полностью подчиняется её законам.

7. Своеобразными являются бюджетная политика, бюджетная классификация и бюджетный процесс в военной сфере. Поэтому данные категории не являются чисто финансовыми, а одновременно, и главным образом, военно-экономическими.

8. Проблема оценки эффективности обеспечения военной безопасности государства весьма специфична. Здесь решается широкий класс военно-экономических задач, начиная от своеобразных задач оптимального целераспределения при использовании боевых средств до военно-экономического обоснования программ вооружения, военной и специальной техники. Это требует развития военно-экономической науки в интересах оптимизации развития программ вооружения и военной техники.

9. Специфичными являются также задачи оценки военно-экономического потенциала государства, сравнительной оценки военных расходов различных государств, обоснования потребности в ассигнованиях на развитие военной организации, оптимизации доли валового внутреннего продукта на оборону и обеспечение безопасности государства, а также её распределения между войсками, воинскими формированиями и органами.

Изложенное доказывает необходимость разработки самостоятельного вида аналитической деятельности – военно-экономического анализа, и, как неизбежное

следствие, введение особого способа оценки результативности деятельности – а именно – военно-экономической эффективности (рисунок 1).

Данное утверждение вытекает из положения о том, что объектом военно-экономического анализа является деятельность по обеспечению военной (а не только оборонной!) безопасности государства.

Предметом ВЭА являются специфические военно-экономические отношения по поводу наиболее эффективных путей использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов, выделяемых из федерального бюджета для решения задач обеспечения военной безопасности. В условиях жёстких бюджетных ограничений, которые являются скорее правилом, чем исключением, и характерны для всех времён и государств, уровень боевой готовности войск всё больше становится зависимым не только от объема ресурсов, выделяемых на оборону и безопасность страны, но и от эффективности их использования.

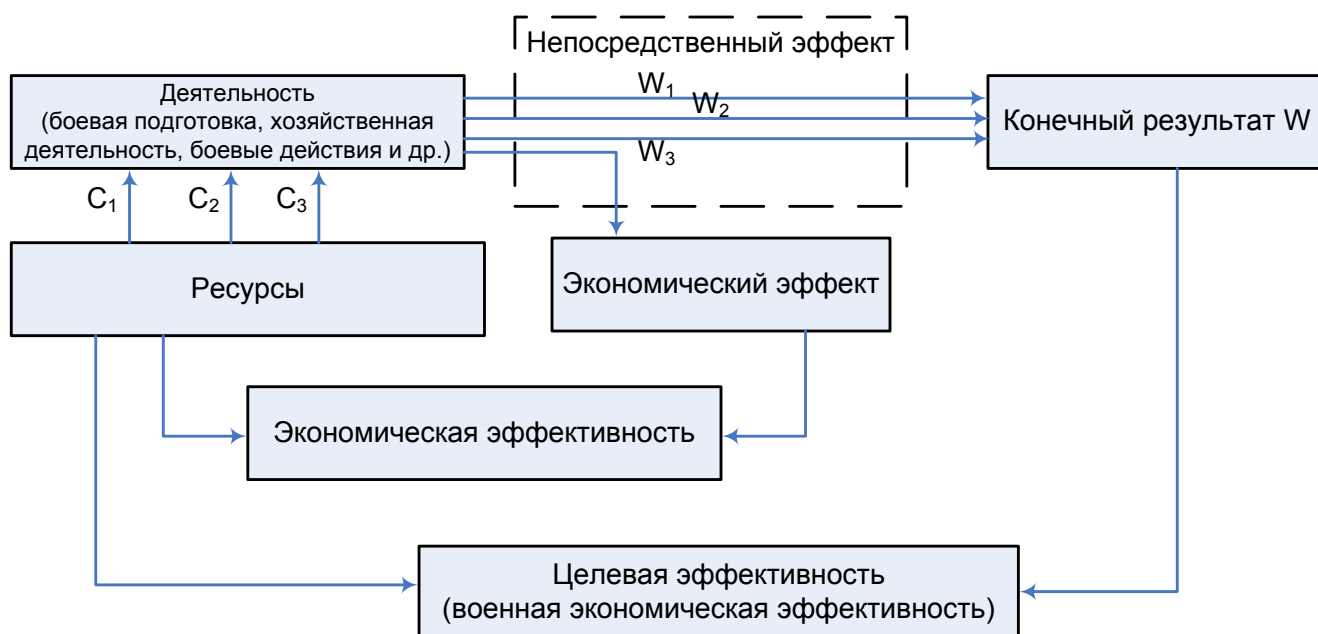


Рисунок 1 – Формирование показателей боевой и экономической эффективности: C_1, C_2, \dots – расход ресурсов, W_1, W_2 – частные показатели боевой (целевой) эффективности, W_3 – показатели экономического эффекта, W – итоговый показатель результата деятельности

Связь результатов деятельности всех структурных элементов военной организации государства со степенью эффективности использования ресурсов становится все более тесной и ощутимой. Отсюда вытекает всевозрастающая роль военно-

экономического анализа, который обеспечивает практическую деятельность руководителей всех уровней методами количественного анализа и обоснования военно-экономических решений.

При оценке эффективности деятельности есть общие принципы, которые являются основополагающими также и для военно-экономического анализа. В настоящее время они закреплены в ряде нормативных актов. Так, введенный в действие с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит специальную статью, в которой требование эффективности и экономности использования бюджетных средств декларируется следующим 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»¹.

Чтобы обеспечить наиболее эффективное использование ресурсов, выделяемых государством для обеспечения высокой боевой готовности войск, необходимо на всех уровнях руководства проводить комплексный военно-экономический анализ планируемых мероприятий по укреплению боевого потенциала, начиная с обоснования направлений совершенствования существующих и создания перспективных ВВТ и кончая мероприятиями по текущему обслуживанию техники в войсках, обучению и воспитанию личного состава войск и сил флота, несению боевого дежурства.

Чем выше уровень, на котором принимаются решения (Совет Безопасности РФ, Правительство РФ, руководство федеральных ведомств), и чем более отдаленной перспективы они касаются (10—15 лет), тем сильнее проявляется качество их обоснования, тем выше эффективность использования всех видов ресурсов. Поэтому естественно, что в настоящее время методология военно-экономического анализа наиболее активно используется для решения задач на высшем уровне управления, для чего создаются специальные структуры (например, функционировавший в 1996–1998 гг. отдел военно-экономического анализа в аппарате Совета обороны Россий-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации.

ской Федерации, Управление военно-экономического анализа и экспертиз в Минобороны России).

Наиболее сложными и важными являются задачи оптимального распределения материальных и финансовых ресурсов в целях создания условий для рационального развития Вооруженных Сил Российской Федерации. Государство выделяет на оборону значительные средства (более половины всех расходов на военную организацию), и они должны быть использованы с максимальной эффективностью. Достичь этого невозможно без военно-экономического анализа мероприятий, планируемых и проводимых всеми структурными элементами военной системы государства. Так, при разработке проекта военной доктрины основные трудности представляет согласование потребностей, выражаемых военными специалистами, и экономических возможностей государства. То есть, по сути военной доктрины решение формулируется по критерию «затраты – эффект».

Большие возможности предоставляет военно-экономический анализ как научная дисциплина для решения практических задач по обоснованию оптимальных тактико-технических характеристик вооружения и военной техники, планов и программ испытаний образцов в ходе опытно-конструкторской отработки, программ контроля серийного производства и т.д.

Очень ответственными и важными являются задачи военно-экономического анализа войсковой сферы деятельности. Именно в войсках создается система «человек – оружие», проверяется действительное ее качество и поддерживается требуемый уровень боевой готовности.

Таким образом, задачи военно-экономического анализа возникают и решаются в весьма разнообразных направлениях и на разных уровнях структуры военной системы государства.

Следовательно, задачи, которые решаются с использованием военно-экономического анализа, можно классифицировать:

– по уровню организации, проводящей анализ (задачи высших звеньев управления государством и министерств, задачи видов Вооруженных Сил и родов войск,

главных и центральных управлений министерств, задачи штабов, управлений и служб военных округов, объединений и соединений);

– по условиям действий войск (обоснование оптимальных способов ведения боевых действий, обоснование мероприятий в процессе текущей деятельности войск в мирное время);

– по направлениям деятельности (определение путей совершенствования систем вооружения и оценка потребных ассигнований на их развитие и поставку в войска, оптимизация мероприятий войсковой сферы деятельности, оптимизация планов предприятий и организаций производственной сферы деятельности, оптимизация деятельности предприятий оборонно-промышленного комплекса, обеспечивающих разработку и производство ВВТ, оптимизация мероприятий вневойскового обеспечения);

– по цели анализа (расчет военно-экономических показателей: эффекта, затрат ресурсов, продолжительности проводимых мероприятий, выбор оптимальных способов проведения мероприятий);

– по постановке задач («прямая» задача, направленная на максимизацию эффекта от использования выделенных ресурсов – задача повышения эффективности, «обратная» задача, связанная с выбором наиболее экономичного плана достижения цели – задача повышения экономичности);

– по виду получаемых результатов (выбор способов организации деятельности, обоснование ТТХ ВВТ, объемов потребных ресурсов и порядка их поставки).

Штабы высших звеньев управления войсками и заказывающие органы Минобороны России используют результаты военно-экономического анализа для обоснования перспектив развития систем оружия, тактико-технических характеристик образцов ВВТ, объемов потребных ассигнований на разработку, производство и обеспечение эксплуатации вооружения, оптимального распределения боевых задач между видами Вооруженных Сил РФ, родами войск и образцами вооружения и др.

Заказывающие органы МО РФ используют результаты военно-экономического анализа для разработки проектов программных документов и планов развития ВВТ, оптимизации государственного оборонного заказа.

Штабы и другие органы управления нижестоящих уровней (соединение, объединение) используют результаты военно-экономического анализа для обоснования планов боевой подготовки частей и соединений, обучения личного состава в учебных центрах, оценки и выбора рациональных вариантов проведения учений, маневров и др.

Условия действия войск определяют характер задач военно-экономического анализа. Так, для условий военного времени или моделирования боевых действий в ходе командно-штабных учений характерными являются задачи оценки затрат на планируемую операцию или бой, военно-экономического обоснования решения командира по оптимальному распределению средств поражения по объектам противника из условий минимальной стоимости выполнения боевой задачи. В мирное время круг задач военно-экономического анализа не менее широк и связан с оценкой эффективности мероприятий по боевой подготовке, ведению войскового хозяйства, деятельности производственных предприятий и строительных организаций.

Владение навыками военно-экономического анализа позволяет в условиях конкурентной (зачастую называемой рыночной) экономики не только строго исполнять директивные указания, но и оценивать конкурентоспособные варианты организации деятельности, уметь выбирать оптимальные решения. Знание методов и методик военно-экономического анализа позволит специалистам выбирать наиболее экономичные варианты в различных областях: в войсковой сфере деятельности при решении задач тылового обеспечения и организации боевой подготовки, при оптимизации программ вооружения и государственного оборонного заказа, при формировании путей военного строительства и реформы Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и войсковых формирований, входящих в военную организацию государства. В военной сфере конкурентный подход проявляется при оптимизации программ развития вооружения и военной техники, военно-экономическом обосновании ТТХ ВВТ, проведении конкурсов на поставку продукции для государственных нужд, оптимизации военной деятельности и совершенствования механизма финансово-экономического обеспечения военного строительства.

Кризисные явления в российской экономике, совершенно неудовлетворительное состояние финансирования военной организации России, проведение мероприятий военной реформы лишь подчеркнуло необходимость военно-экономического анализа, умения оценивать результаты деятельности, считать затраты на их достижение и сроки решения поставленных задач.

Список использованных источников:

1. Канкрин Е.Ф. «Военная экономика», С-Пб, 1820.
2. Пожаров А.И. История русской военно-экономической мысли. – М., 1997.
3. Блюх И.С. Будущая война в техническом, экономическом и политическом отношениях. – С-Пб, 1898.
4. Боголепов М.И. Война, финансы и народное хозяйство, Петроград, 1914.
5. Хитч Ч., Маккин Р., Военная экономика в ядерный век, – М., 1964.
6. Солнышков Ю.С. Оптимизация выбора вооружения, – М., 1968.
7. Горшечников И.Ф., Эффективность оборонных расходов, – М. 1975.
8. Военная экономика. Теория и актуальные проблемы. Под ред. А.И.Пожарова, – М., Воениздат, 1999, с. 20.
9. Баканов М.Н., Шеремет П.Д. Теория анализа хозяйственной деятельности.
10. Экономический анализ хозяйственной деятельности предприятий и объединений / Под. ред. Барнгольц С.Б.
11. Жуков Г.П., Викулов С.Ф. Военно-экономический анализ и исследование операций, – М., ч.1, Военно-экономический анализ, 1981.
12. Жуков Г.П., Викулов С.Ф. Военно-экономический анализ и исследование операций, – М., Воениздат, 1987.
13. Викулов С.Ф. Основы военно-экономического анализа, М., 1998.
14. Военно-экономический анализ / Под ред. Викулова С.Ф. – М.: Воениздат, 2001.
15. Военно-экономический анализ в экономике военного строительства: современные проблемы и тенденции развития / Под ред. Викулова С.Ф. Москва-Ярославль. 2007.
16. Методы военно-экономических исследований перспектив развития космических средств / Колл. авторов; под ред. Е.В.Рыжова. – М.: Машиностроение, 1998.