

Вооружение и ЭКОНОМИКА



<p>46 Центральный институт Министерства обороны Российской Федерации Академия проблем военной экономики и финансов</p>	<p>Вооружение и экономика № 2 (2) 2008 Электронный научный журнал</p>
<p>Издается с 2008 г. Свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС77-30824 от 25.12.2007 г.</p> <p>Главный редактор дтн В.М.Буренок</p> <p>Редакционная коллегия дэн Лавринов Г.А. (заместитель главного редактора) дэн Викулов С.Ф. (заместитель главного редактора) кэн Венедиктов А.А. дтн Гальцов Е.М. дтн Горчица Г.И. дтн Горшков В.А. ктн Косенко А.А. дэн Кравчук А.А. ктн Крайлюк А.Д. ктн Нежинский Н.Н. дтн Слепов А.А. ктн Желтухин П.С. (ответственный секретарь)</p> <p>ISSN 2071-0151</p>	<p style="text-align: center;">Содержание</p> <p>Раздел 1. Военно-техническая политика 4</p> <p>Проблемные вопросы размещения заказов на поставку вооружения и средств РХБЗ в современных условиях</p> <p><i>Начальник направления Управления перспективных межвидовых исследований и специальных проектов А.Ю. Рыбаков</i> 4</p> <p>Развитие методологии ценообразования как ключевая задача в повышении оснащенности Вооруженных Сил РФ вооружением, военной и специальной техникой</p> <p><i>Доцент кафедры оценки эффективности боевых действий ВА ВКО кандидат экономических наук профессор В.А. Сорокин</i> 19</p> <p>Раздел 2. Проблемы военно-технического сотрудничества 32</p> <p>Военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами как фактор обеспечения оборонной безопасности России</p> <p><i>Начальник кафедры ВФЭА доктор экономических наук И.А. Долматович</i> 32</p> <p>Раздел 3. Теория и практика совершенствования функционирования оборонно-промышленного комплекса 57</p> <p>Оборонно-промышленная политика России: этапы совершенствования и развития</p> <p><i>Советник ЦНИИЭСУ доктор экономических наук профессор В.В. Пименов</i> 57</p> <p>Развитие авиационной промышленности России через активизацию инвестиционной деятельности</p> <p><i>Адъюнкт кафедры экономических теорий и военной экономики Военного университета А.В. Цымбалов</i> 74</p> <p>Раздел 4. Методология формирования и реализации военно-социальной политики 88</p> <p>Социальная политика государства в Вооруженных силах как макроэкономический фактор экономического роста</p> <p><i>Профессор кафедры ВФЭА доктор экономических наук Е.В. Горгола</i> 88</p>

<p>Редакционный совет дтн Балыко Ю.П. дтн Борисов А.А. ктн Ваганов Н.И. дтн Василенко В.В. дтн Золотов И.Ю. дтн Мартьянов А.Н. дтн Минаев В.И. дэн Никонов А.М. дтн Панов В.В. кэн Пискунов А.А. дтн Рахманов А.А. кэн Сторонин В.В. дтн Ягольников С.В.</p>	<p>Современное содержание термина «военно-социальная политика Российской Федерации» <i>Докторант ОВА кандидат экономических наук доцент А.А. Венедиктов</i> 100</p> <p>Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам социального обеспечения военнослужащих: проблемы нормативности <i>Главный экономист Управления финансово-экономической деятельности центрального аппарата МО РФ М.М. Венедиктова, докторант ОВА кандидат экономических наук доцент А.А. Венедиктов</i> 126</p> <p>Раздел 5. Экономика военного строительства 133</p> <p>Концептуальные проблемы обеспечения национальной безопасности <i>Доктор экономических наук профессор А.И. Пожаров</i> 133</p>
<p>Оформление, верстка Еланцев Г.А.</p> <p>Редактор Чурсина Г.В.</p>	<p>Постановка и решение задачи верификации стоимостных показателей, используемых для формирования государственной программы вооружения <i>Заслуженный деятель науки РФ доктор экономических наук профессор С.Ф. Викулов, кандидат технических наук старший научный сотрудник А.А. Косенко, доктор экономических наук старший научный сотрудник А.Г. Подольский</i> 143</p>
<p>Мнение редакции может не совпадать с точкой зрения автора.</p>	<p>Предпосылки и факторы логистизации военной экономики <i>Профессор ВАТТ доктор экономических наук Ю.П. Григорьев</i> 166</p> <p>Методика формирования показателей, определяющих финансовый результат деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации</p>
<p>Ответственность за достоверность материалов несёт автор.</p>	<p><i>Адъюнкт Военной финансово-экономической академии М.Т. Токмурзин</i> 175</p> <p>Памятка авторам 206</p>

Раздел 1. Военно-техническая политика

Проблемные вопросы размещения заказов на поставку вооружения и средств РХБЗ в современных условиях

Начальник направления Управления перспективных межвидовых исследований и специальных проектов А.Ю. Рыбаков

Повышение темпов экономического развития Российской Федерации создало условия для роста средств, выделяемых на реализацию программ и планов развития системы вооружения ВС РФ, одним из важных компонентов которой являются вооружение и средства радиационной, химической и биологической защиты (ВиС РХБЗ).

Одновременно, увеличение расходов на развитие ВиС РХБЗ сопровождается повышением требований к эффективности их использования, что составляет одну из современных особенностей функционирования заказывающих органов.

К этому добавляются и другие особенности, обусловленные в том числе:

– процессами, проходящими в оборонно-промышленном комплексе, следствием которых стало снижение его возможностей по созданию перспективных образцов вооружения и военной техники (ВВТ), снижение мотивированности к выполнению оборонных заказов, а также монополизация, усиливающаяся по мере формирования интегрированных структур;

– организационными преобразованиями системы заказов оборонной продукции, не способствующими пока повышению эффективности процесса технического оснащения войск вооружением и военной техникой;

– непрерывными изменениями законодательно-правового поля контрактно-конкурсного механизма размещения заказов для государственных нужд, являющегося правовой основой размещения заказов на поставку образцов ВВТ, но слабо учитывающего особенности производственного цикла их создания;

– совершенствованием методологии программно-целевого планирования развития системы вооружения и т.д.

Эти особенности делают необходимым формирование научно-методического сопровождения деятельности заказывающих органов по размещению и выполнению

государственного оборонного заказа, основным отличием которого станет приоритетный учет экономических аспектов реализации программ и планов развития системы вооружения ВС РФ, что может рассматриваться в качестве важной и актуальной научной проблемы.

Здесь уместно отметить, что в условиях динамичного развития экономики страны постоянное уточнение механизма размещения оборонных заказов вполне оправдано.

Например, в США практически ежегодно вносятся те или иные изменения в Наставление по приобретению (система закупок США создавалась в 50-х годах XX века и за прошедшее время, она более 130 раз модернизировалась) [1]. При этом, среди очевидных и важных организационных особенностей (другая структура МО и ФОИВ, связанных с формированием бюджетных заявок и реализацией ГОЗ, непрозрачность системы заказов, ее функциональное несовершенство и т.д.) необходимо отметить и то, что в отличие от России в США подразделения системы приобретения комплектуются специально подготовленными управленческими кадрами (например, Университет подготовки специалистов по военным закупкам). В России, несмотря на сложные процедуры формирования и реализации программ и планов развития системы вооружения, нет ни одного военного учебного заведения, специализирующегося на подготовке соответствующих специалистов.

Кроме того, в США имеется Центр по разработке политики в сфере оборонных закупок (Defense Acquisition Policy Center), который обеспечивает научное сопровождение закупочной деятельности, в то время как в России научное обоснование направлений реформирования и развития системы заказов практически не осуществляется.

Необходимость создания научно-методического обеспечения деятельности заказывающих органов по размещению и выполнению государственного оборонного заказа носит общий для всех государственных заказчиков характер, однако для отдельных видов вооружения и военной техники она особенно актуально.

Речь идет, прежде всего, об образцах ВВТ, которые хотя и не относятся к приоритетным, а, следовательно, развитие которых финансируется по остаточному

принципу, тем не менее, очень важных для обеспечения функционирования Вооруженных Сил РФ в условиях реальных боевых действий.

При небольших объемах финансовых средств, выделяемых на развитие таких вооружений, крайне сложно не только развивать соответствующие сегменты системы вооружения, но и поддерживать их в боеготовом состоянии.

Именно таким образом обстоят дела в области развития вооружения и средств радиационной, химической и биологической защиты, которые имеют ряд специфических особенностей [3]:

- образцы ВиС РХБЗ «распылены» по воинским частям и подразделениям;
- вклад в эффективность боевых (военных) действий вооружение и средства РХБЗ вносят в определенной степени косвенным образом – посредством создания условий для ведения боевых действий (дымовые средства) и защиты личного состава (средства индивидуальной и коллективной защиты);
- на ВиС РХБЗ приходится незначительная доля ассигнований в общем объеме финансирования системы вооружения;
- многие из образцов ВиС РХБЗ являются объектами особого контроля со стороны мирового сообщества и находятся в стадии утилизации (уничтожения) в соответствии с международными договорами;
- производственная база создания ВиС слабо структурирована;
- многие средства предназначены для использования не только в Вооруженных Силах РФ, но и в других войсках, воинских формированиях и органах, а также населением страны при чрезвычайных обстоятельствах;
- высокая значимость, с точки зрения обеспечения жизнедеятельности и безопасности гражданских объектов, повышенной опасности и др.

Наличие такого рода особенностей обуславливает дополнительные трудности в деятельности заказывающих органов при реализации контрактно-конкурсного механизма размещения заказов на создание ВиС РХБЗ, что подчеркивает актуальность создания научно-методического сопровождения деятельности заказывающих органов в части ВиС РХБЗ. Особую актуальность этому придает сложное переплетение факторов организационного, экономического, научно-технического и информаци-

онного плана, обуславливающих современные особенности функционирования заказывающих органов и затрудняющих оценку отдаленных последствий тех или иных управленческих решений, принимаемых при осуществлении контрактно-конкурсных процедур.

Именно неучет отдаленных последствий решений, принятых в 90-х годах, привел к тому, что сегодня, несмотря на то, что большая часть мощностей оборонных предприятий загружена менее чем на 50%, они оказались не в состоянии обеспечивать поставки возросшего количества заказываемых им вооружения и средств РХБЗ.

Более того, выполнение принятой и реализуемой с 2007 г. государственной программы вооружения уже уходит от программной траектории, поскольку из-за изменения экономических условий стало невозможным выполнение ее ни по номенклатурным, ни по количественным показателям. К тому же оборонная промышленность постепенно теряет способность производить отдельные компоненты ВиС РХБЗ, что осложняет создание перспективных вооружений.

Именно этот аспект в настоящее время представляется одним из наиболее важных с точки зрения оптимизации размещения заказов на поставку вооружения и средств РХБЗ. Оптимизацию необходимо осуществлять таким образом, чтобы соблюсти основные требования, вытекающие из целей развития системы вооружения ВС РФ:

- обеспечить выполнение текущих программ и планов развития вооружения и средств РХБ защиты;
- сохранить работоспособность сегмента ОПК, связанного с созданием ВиС РХБЗ;
- создать научно-технический задел, необходимый для разработки перспективных ВиС РХБЗ;
- обеспечить выполнение планов мобилизационной подготовки и т.д.

Пожалуй, единственным подходом к решению этой проблемы является реализация методов комплексного целевого программирования, которое, как показано в [2], призвано дополнить существующий механизм программно-целевого планиро-

вания комплексным целевым программированием в части развития вооружения и средств радиационной, химической и биологической защиты.

Особенность этого подхода заключается в том, что разнородные мероприятия, выполняемые в рамках различных программ и планов (государственной программы вооружения, федеральных целевых программ, ведомственных программ и т.д.), объединяются в интересах достижения такой цели, как неуклонное наращивание научно-технического и производственно-технологического потенциалов (НТПТП).

При этом область комплексного целевого программирования развития ВиС РХБЗ включает совокупность мероприятий, выполняемых как за счет централизованных источников (средств федерального бюджета в рамках федеральных комплексных целевых программ, ГОЗ и др.), так и за счет децентрализованных источников, которые могут быть использованы для наращивания соответствующих сегментов НТПТП в части создания ВиС РХБЗ.

Изложенное свидетельствует о том, что в интересах повышения эффективности функционирования заказывающих органов, с точки зрения реализации государственной программы вооружения в части вооружения и средств РХБ защиты, необходимо совместить основные положения комплексного целевого программирования и механизма размещения заказов на создание ВиС РХБЗ.

Таким образом, основная нагрузка предлагаемого к созданию научно-методического сопровождения деятельности заказывающих органов по размещению и выполнению государственного оборонного заказа в части ВиС РХБЗ должна вытекать из необходимости реализации принципов комплексного целевого программирования в конкретной деятельности заказывающих органов, осуществляемой при размещении заказов.

Целесообразность этого подтверждается ограничениями, накладываемыми на деятельность заказывающих органов ВиС РХБЗ, которые обусловлены тем, что законодательно установленный механизм размещения заказов для государственных (муниципальных) нужд является универсальным и не учитывает специфику развития системы вооружения ВС РФ в целом и ВиС РХБЗ, в частности. Возникающие в результате этого трудности связаны со следующим.

Прежде всего, принятыми в 2007 г. поправками в Федеральный закон №94-ФЗ номенклатура требований к поставщикам, отражающих их способность поставлять продукцию надлежащего качества (функциональные характеристики или качественные характеристики товара, а также качество работ, услуг и квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг) сокращена, а их значимость – снижена (до 20%, а в отношении заказов на НИОКР до 45%).

Ситуация осложняется тем, что статья 22 этого закона запрещает включать в конкурсную документацию (в том числе и в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требования к участнику размещения заказа (в том числе требования к квалификации участника размещения заказа, включая наличие у участника размещения заказа опыта работы), а также требования к его деловой репутации, требования о наличии у участника размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом контракта.

И хотя в отношении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства часть таких требований разрешается включать в конкурсную документацию, тем не менее, количественные ограничения на количество квалификационных требований не позволяют воспользоваться этим положением в нужном объеме.

Более того, конкурсная документация не должна содержать указание на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товару, его производителю, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа.

В то же время, особенности оборонной продукции и ВиС РХБ, в том числе, таковы, что описать должным образом весь набор требований к поставщикам с точ-

ки зрения возможности ее выпуска, удовлетворяющих требованиям развития системы вооружения, с ограниченным количеством простых показателей невозможно. В связи с этим единственным способом устранить эту проблему в рамках существующего законодательно-правового поля является агрегирование требований к поставщикам, отражающих качественные параметры продукции с тем, чтобы наиболее значимые из них можно было бы описать ограниченным набором показателей.

Поэтому одной из задач научно-методического сопровождения деятельности заказывающих органов по размещению и выполнению государственного оборонного заказа в части ВиС РХБЗ должна заключаться в структуризации показателей, обычно используемых при проведении конкурсов таким образом, чтобы на их базе можно было бы сформировать агрегированные критерии выбора исполнителей оборонных заказов для конкурсной документации.

С учетом положений, изложенных в [2,3], в качестве таких показателей целесообразно, по нашему мнению, использовать показатели, характеризующие научно-технический и производственно-технологический потенциалы предприятий-претендентов. Однако важно не только определить номенклатуру таких показателей, но и сформировать методический инструментарий для их оценки, оформив его в виде соответствующих нормативно-методических документов, обязательных к применению.

Это, помимо возможности агрегирования разнохарактерных показателей в интересах удовлетворения потребностей заказывающих органов ВиС РХБЗ, с одной стороны, и законодательных ограничений на количество требований к поставщикам, с другой, обеспечивает совместимость с современными направлениями совершенствования методологии программно-целевого планирования развития системы вооружения, в которой в качестве параметра, характеризующего эффективность системы вооружения, используется боевой потенциал.

Как показывает анализ практики управления развитием ВиС РХБЗ, отечественное законодательно-правовое поле размещения оборонных заказов предоставляет возможность учитывать рассмотренные выше требования только на этапе разме-

щения ГОЗ – через формирование конкурсной документации, критериев выбора победителя торгов и регулирование условий контрактов.

Отсюда и вытекают требования к показателям, характеризующим научно-технический и производственно-технологический потенциалы оборонных предприятий в части ВиС РХБЗ, которые должны использоваться в конкурсной документации.

Рассмотрим этот вопрос подробнее.

В силу того, что рамки взаимодействия заказывающих органов и оборонных предприятий в процессе выполнения ГОЗ устанавливаются условиями государственного контракта, через контрактно-конкурсный механизм размещения заказов, по нашему мнению, должны решаться многие вопросы управления развитием ВиС РХБЗ.

Таким образом, условия проведения торгов должны вытекать не столько из задач текущей деятельности по размещению конкретных работ по ГОЗ, сколько из задач обеспечения программной (заданной государственной программой вооружения) траектории развития ВиС РХБЗ.

При этом необходимо учитывать, что одной из современных тенденций управления развитием системы вооружения является рассмотрение каждого образца ВВТ через призму его жизненного цикла. Другими словами, в современных условиях, как это делается в развитых странах, оптимизация развития каждого образца ВВТ осуществляется на всем его жизненном цикле, а не на отдельных стадиях, что обеспечивается за счет внедрения CALS – стратегии.

Такой подход важен и для ВиС РХБЗ, продолжительность жизненного цикла ряда образцов которых может составлять десятки лет. Значительный временной период жизненного цикла предопределяет необходимость поддержания на должном уровне соответствующей производственной базы оборонной промышленности: ведь в противном случае придется каждый раз решать задачу подготовки специальных производственных мощностей. А это прямой путь к увеличению затрат на поддержание ВиС РХБЗ в готовности к применению. Ситуация усугубляется нестабильностью структуры оборонно-промышленного комплекса, что может привести к тому,

что предприятие – победитель текущего конкурса к следующему конкурсу по аналогичной тематике перестанет существовать. Это осложнит дальнейшее сопровождение образца ВиС РХБЗ по стадиям жизненного цикла.

Поэтому при проведении каждого конкурса необходимо учитывать отдаленные последствия результатов его проведения, поскольку экономический выигрыш отдельного конкурса в дальнейшем может обернуться значительными дополнительными затратами. А это, как уже отмечалось, в современном правовом поле взаимоотношений заказывающих органов и оборонных предприятий сделать можно только путем реализации требований, сформулированных в конкурсной документации (в том числе условий проекта контракта, являющимся атрибутом конкурсной документации).

Отметим, что до настоящего времени в таком виде задача размещения государственных заказов на создание ВиС РХБЗ не ставилась, поскольку существовавшие ранее правовые нормы, регулирующие контрактно-конкурсные отношения, давали возможность заказывающим органам использовать широкий арсенал административных и экономических механизмов для обеспечения программной траектории развития ВиС РХБЗ уже по ходу выполнения государственных контрактов. Однако по мере разграничения интересов оборонной промышленности (вследствие происходящих в ней процессов) и заказывающих органов, а также усиления законодательных ограничений на процесс их взаимодействия (что обусловлено стремлением к максимальному снижению ограничений на участие предприятий в торгах), задача в такой постановке становится актуальной.

Один из возможных сценариев управления развитием ВиС РХБЗ через управление требованиями конкурсной документации приведен на рисунке 1.

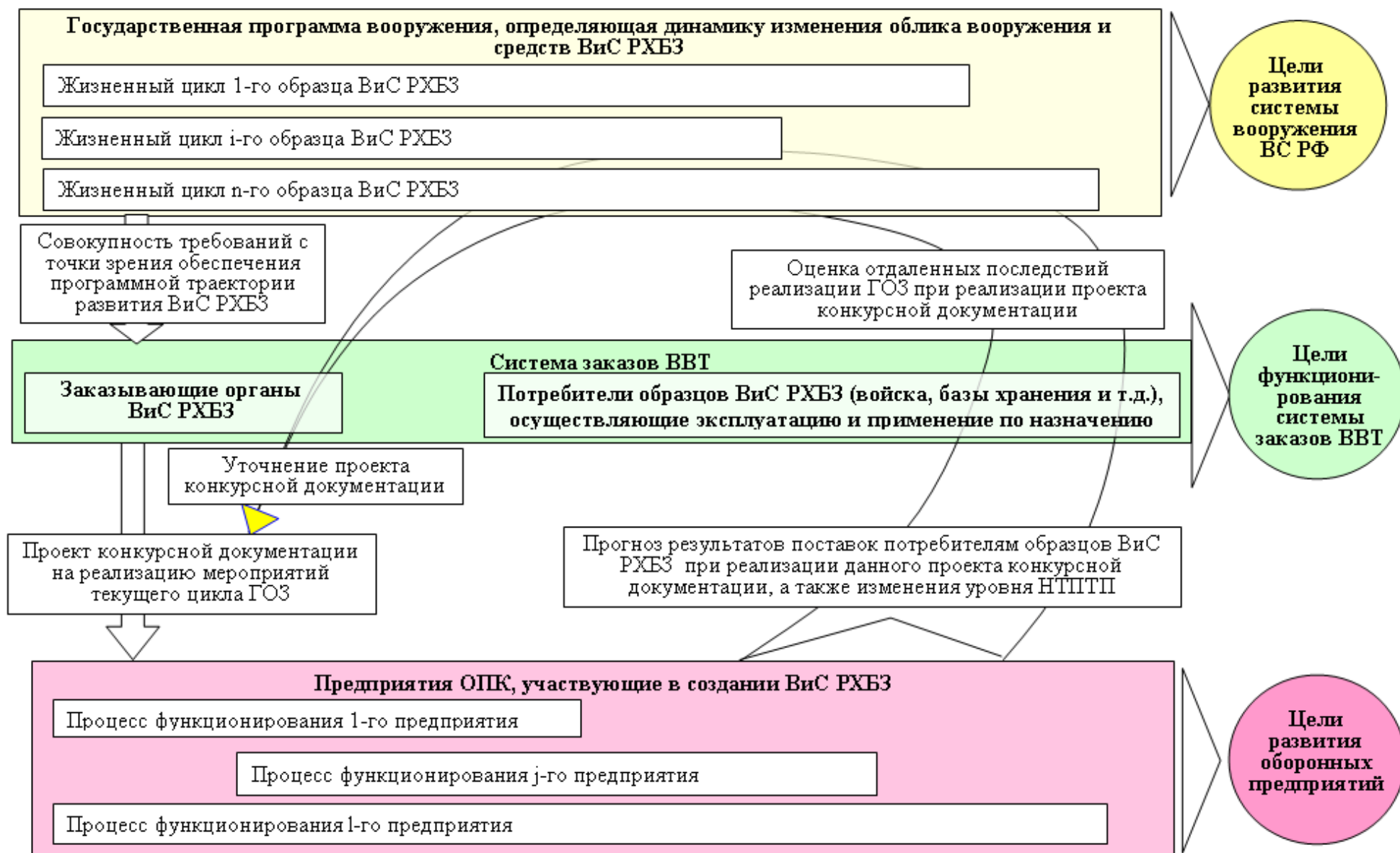


Рисунок 1 – Сценарий управления развитием ВиС РХБЗ через управление требованиями конкурсной документации

Его основная особенность заключается в необходимости одновременного учета процессов, протекающих в трех предметных областях:

- система вооружения ВС РФ, в рамках которой осуществляется управление развитием ВиС РХБЗ через государственную программу вооружения (в том числе оптимизация жизненного цикла конкретных образцов);
- система заказов вооружения и военной техники, а также эксплуатирующие организации;
- оборонно-промышленный комплекс, включающий предприятия и организации, участвующие в создании ВиС РХБЗ.

Необходимость учета характера процессов, протекающих в этих предметных областях, обусловлена тем, что, как показывает практика, интенсивность организационных изменений в них существенно опережает интенсивность функциональных изменений.

Другими словами, задачи в области радиационной, химической и биологической защиты на программном периоде меняются незначительно, в то время как организационная структура заказывающих органов, также как и предприятий ОПК, является крайне нестабильной, что необходимо учитывать, поскольку от этого зависит степень достижения конечной цели ВС РФ – обеспечение военной безопасности Российской Федерации.

Как следует из рисунка, в предложенном сценарии предполагается введение в механизм контрактно-конкурсных отношений дополнительной итерации, связанной с прогнозом отдаленных последствий реализации исходного проекта конкурсных требований с точки зрения перспектив развития ВиС РХБЗ, а также состояния оборонно-промышленного комплекса, и внесение необходимых корректив в них для того, чтобы компенсировать негативные последствия.

Такая задача, как уже отмечалось, должна решаться заказывающими органами в рамках научно-методического сопровождения деятельности заказывающих органов по размещению и выполнению государственного оборонного заказа в части ВиС РХБЗ в период до его утверждения. Это позволит к моменту начала конкурсов по

размещению ГОЗ сформировать окончательный пакет конкурсной документации, учитывающий весь спектр возможных последствий.

При этом основным требованием к показателям, включаемым в конкурсную документацию при размещении государственного заказа в части ВиС РХБЗ, является их способность учета всей совокупности задач, стоящих перед заказывающими органами, с точки зрения обеспечения программной траектории развития ВиС РХБЗ и рационального управления по стадиям их жизненного цикла, при ограничениях на их номенклатуру и количество.

В то же время, при реализации предлагаемого сценария необходимо учитывать ряд факторов, а именно:

- возможность различного рода ошибок прогноза, тем более что организационные и экономические процессы редко носят детерминированный характер;
- возможность признания конкурсов несостоявшимися по различным причинам и задержку на этой основе процедуры заключения контрактов (например, в 2007 г. сроки размещения ГОЗ в части ВВТ отставали от достаточно невысоких темпов 2006 года на два-три месяца, а по ряду позиций конкурсы так и не состоялись [4]);
- возможность некоторого изменения условий контрактов непосредственно в процессе переговоров с победителем соответствующего конкурса.

По нашему мнению, несколько смягчить негативное проявление этих факторов можно в том случае, если при осуществлении упомянутой выше дополнительной итерации формировать допустимые диапазоны варьирования требованиями конкурсной документации (в том числе условиями проектов контрактов). Этим самым появится возможность проявлять большую гибкость при осуществлении соответствующих процедур, прежде всего на этапе переговоров по заключению контрактов и формировании условий их выполнения.

Возможность внесения определенных корректив в процесс управления развитием системы вооружения в целом и ВиС РХБЗ, в частности, сохраняется и при размещении последующих ГОЗ. Однако переход к трехлетнему государственному оборонному заказу снижает дискретность таких корректив, особенно по долгосрочным контрактам.

Еще одна особенность предложенного сценария управления развитием ВиС РХБЗ через управление требованиями конкурсной документации связана с тем, что одним из основных операндов при этом служит НТПТП. Основная предпосылка его использования для решения поставленной выше задачи связана с тем, что чем будет выше потенциал, тем шире будут возможности оборонных предприятий по созданию более сложных образцов ВиС РХБЗ, а также по выполнению работ при их сопровождении по стадиям жизненного цикла. Поэтому, если в конкурсной документации правильно сформулировать требования к предприятиям – участникам конкурса, то можно создать условия для неуклонного его наращивания, тем самым повысить уровень реализуемости государственной программы вооружения.

Высокий уровень НТПТП также даст возможность оптимизировать работы по сопровождению образцов по стадиям жизненного цикла, поскольку в этом случае при сохранении необходимой конструкторской документации на соответствующие вооружения и средства РХБ защиты в заказывающих органах, можно будет выполнять необходимые работы независимо от того, сколько времени пройдет с момента начала эксплуатации соответствующего образца и сохранились ли предприятия их изготовители. Другим словами, высокий уровень НТПТП позволит снизить негативные проявления рассмотренных выше факторов.

Для обеспечения наращивания научно-технического и производственно-технологического потенциалов сегмента ОПК, связанного с созданием перспективных образцов ВиС РХБЗ, необходимо задействовать все возможные для этого ресурсы.

Отметим, что современный механизм размещения заказов на поставки продукции для федеральных (государственных нужд) создает определенные предпосылки для этого.

Так, статья 10 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг путем проведения торгов предусматривает возможность выделения лотов, в отношении которых в извещении о проведении конкурса

или аукциона, в конкурсной документации, документации об аукционе отдельно указываются предмет, начальная (максимальная) цена, сроки и иные условия поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг.

При этом два и более заказчика (уполномоченных органа) вправе осуществлять размещение заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем проведения совместных торгов. Права, обязанности и ответственность заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов и порядок проведения совместных торгов определяются соглашением сторон в соответствии с законодательством. Государственный или муниципальный контракт с победителем или победителями совместных торгов заключается каждым заказчиком, проводившим такие торги, или каждым заказчиком, для которого размещение заказа путем проведения торгов осуществлялось уполномоченным органом.

Такая схема размещения и реализации ГОЗ уже применяется в системе тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, в рамках которой размещаются заказы на поставку одинаковых товаров для различных государственных заказчиков.

Это означает законодательную возможность использования организационных и экономических механизмов для комплексирования разнородных мероприятий, выполняемых различными государственными заказчиками в рамках ГОЗ, как это и предусматривается комплексным целевым программированием.

Однако, по нашему мнению, этого недостаточно, поскольку остаются незадействованными другие источники наращивания научно-технического и производственно-технологического потенциалов, прежде всего ресурсы потенциальных инвесторов.

Законодательные ограничения на привлечение дополнительных источников финансирования ГОЗ затрудняют решение этой задачи, поскольку статьей 2 федерального закона от 27 декабря 1995 г. №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» финансирование оборонного заказа должно осуществляться только за счет федерального бюджета посредством выделения ассигнований государственному заказ-

чику. Это затрудняет непосредственное привлечение частных инвестиций для выполнения мероприятий, предусмотренных ГОЗ в части ВиС РХБЗ и обуславливает необходимость постановки еще одной важной задачи, которая должна решаться в рамках научно-методического сопровождения деятельности заказывающих органов – создание механизмов долевого финансирования, с одной стороны, соответствующего законодательным ограничениям, а с другой – позволяющего расширить спектр ресурсов, привлекаемых для наращивания НТПТП.

Для стимулирования внедрения таких механизмов, предлагается при проведении конкурсов на поставку вооружения и средств РХБЗ на основе разработанного сценария оценивать способность предприятий-претендентов использовать дополнительные источники финансирования для наращивания НТПТП в нужном, с точки зрения перспектив развития ВиС РХБЗ, направлении.

Список использованных источников:

1. Иванов В. Мертворожденный монстр. Независимое военное обозрение. 2006 г. -№23.
2. Полушкин С.А. Основы надпрограммного планирования развития системы вооружения войск РХБЗ // Вестник Военного финансово-экономического университета. 2005 г. -№2(3).
3. Полушкин С.А. Совершенствование методологии планирования развития системы вооружения войск радиационной, химической и бактериологической защиты с точки зрения процессов в оборонно-промышленном комплексе страны. Проблемы военной науки. – М.: ЦВНИ, 2005.
4. ВПК России. Обзор событий (февраль 2008 г.). – М.:, информационное агентство ТС ВПК, 2008 г.

Развитие методологии ценообразования как ключевая задача в повышении оснащенности Вооруженных Сил РФ вооружением, военной и специальной техникой

*Доцент кафедры оценки эффективности боевых действий
ВА ВКО кандидат экономических наук профессор В.А. Сорокин*

Совершенствование теории и практики планирования и развития вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) – одна из ключевых задач при решении проблемных вопросов ценообразования продукции военного назначения. Фундаментальные труды в области программно-целевого планирования [1], нормативно-правовые документы [2] создают определенный базис для практических работ в управлении заказами ВВСТ, оснащении войск современной техникой, поддержании ее в состоянии боевой готовности. Однако созданная за многие десятилетия база, как и всякая предметная область исследований, требует совершенствования и развития, что невозможно без проведения постоянно действующих комплексных НИР и практических работ в сфере планирования, создания и эксплуатации техники и вооружения.

С середины 80-х годов XX в. разрабатываемые за рубежом новые технологии направляются на выполнение совместных между промышленностью и государством стратегий по превращению технико-экономических процессов создания новой техники в единый информационный высокоавтоматизированный процесс управления жизненным циклом систем военного назначения. Компьютерные средства позволяют реализовать методы «параллельных» разработок новой техники, в которых на основе диалогового режима между министерством обороны и фирмами-разработчиками решаются вопросы оптимального сочетания тактико-технико-экономических характеристик образца, его технического облика, серийноспособности производства. В совместной работе конструктора, эксплуатационника, ремонтника отрабатываются оптимальные соотношения между временем и объемами затрат на этапы жизненного цикла систем военного назначения. Полученная экономия времени и затрат при этом соответствует современной тенденции научно-технического прогресса, концентрации усилий, оперативного привлечения и ис-

пользования широкого объема знаний, которые были накоплены за предыдущие десятилетия.

Это достигается благодаря принципу «нормативная теория – нормативная методология – нормативные методики и алгоритмы». Сущность его заключается в том, что для исследователя отбираются из всей базы знаний (теорий) только те области, которые могут служить решению конкретной прикладной задачи, и эти области знаний закрепляются как нормативные категории для создания на их основе нормативной методологии.

Нормативная методология представляет собой совокупность положений, принципов, основополагающих научных решений и моделей действий, образующих определенную целостность и единство для достижения намеченной цели или решения поставленной прикладной задачи. Исследователь, занимающийся конкретными практическими задачами, уже пользуется именно этим набором приемов методологического характера и не обращается к поиску и привлечению иных научных категорий, а значит – экономит время. Иными словами, данная методология служит уже разработке конкретных методик, алгоритмов и компьютерных технологий, которые реализуют заранее отобранные и включенные в алгоритм обоснованные и наиболее эффективные правила и подходы к решению поставленной задачи. В литературе [1] отмечается, что на основе таких технологий всеми участниками проектирования отрабатываются электронные версии проекта изделия, которые после согласования оформляются как утвержденный документ для проведения последующего этапа работ.

Характерно, что в качестве понятия «изделие» может использоваться не только образец ВВСТ, но и проект, например: Государственная программа вооружения (ГПВ), Государственный оборонный заказ (ГОЗ), отдельный контракт на проведение работ, а входящие в него компоненты (показатели) еще будут рассматриваться и как «изделия» (модули) нижестоящего иерархического уровня. Именно поэтому можно говорить о цене как о составной части изделия проекта плана, следовательно, научно практическая работа в этой области обретает право на свою методологию ценообразования, углубленно изучающую ее, использующую вышестоящие «норматив-

ные теории» программно-целевого планирования в целях создания методик и программных продуктов для расчета цен.

В рамках КНИР «Прогресс-20» разработаны материалы, которые могут рассматриваться как основные положения методологии формирования контрактных цен на сложные системы ВВСТ [3].

Структура основных вопросов, рассмотренных в монографии, представлена в виде алгоритма формирования цены на продукцию военного назначения (рисунок 1). Алгоритм отражает основные принципы и условия, определяющие последовательность событий (шагов), методов, результатов расчета и технологических модулей, которые в совокупности позволяют представить заказчику конкретные, четкие и непротиворечивые материалы для выбора уровня контрактной цены. При этом применяемые технологии расчета соответствуют существующим нормативно-правовым документам [2].

Показанные слева на рисунке 1 блоки отражают «внешнюю среду», в рамках которой происходит процесс обоснования образцов ВВСТ, их тактико-технических характеристик, цен, сроков и объемов разработки и производства, военно-экономической целесообразности включения образцов в план с учетом финансовых ограничений. Описание внешней среды завершается типовой структурно-временной схемой разработки планов и цен на ВВСТ, определяющих финансирование работ Министерством обороны по разделу «Национальная оборона» федерального бюджета (рисунок 2). Процедура проводимых работ является повторяющейся из года в год и может ориентировать заказчика, научно-исследовательские учреждения Министерства обороны (НИУ МО) и промышленности на последовательность проведения и представления необходимых данных к началу следующего этапа работ.

Объективно существующие рамки внешней среды определяют основные принципы, в соответствии с которыми формируется цена на продукцию военного назначения.

1. Принцип соответствия военной ценовой политики государства максимуму поступления современной техники в войска.

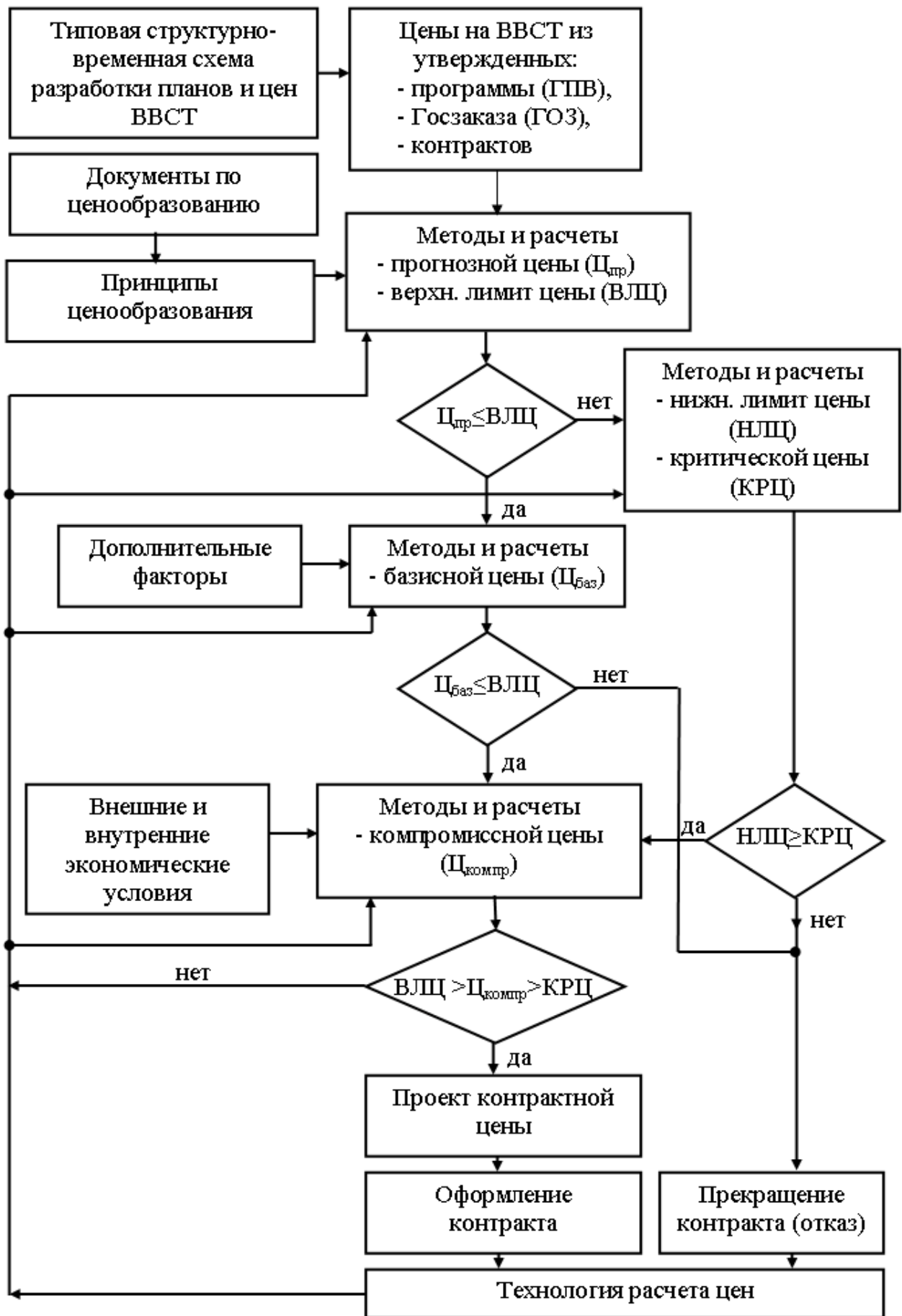


Рисунок 1 – Общий алгоритм формирования цены на продукцию военного назначения

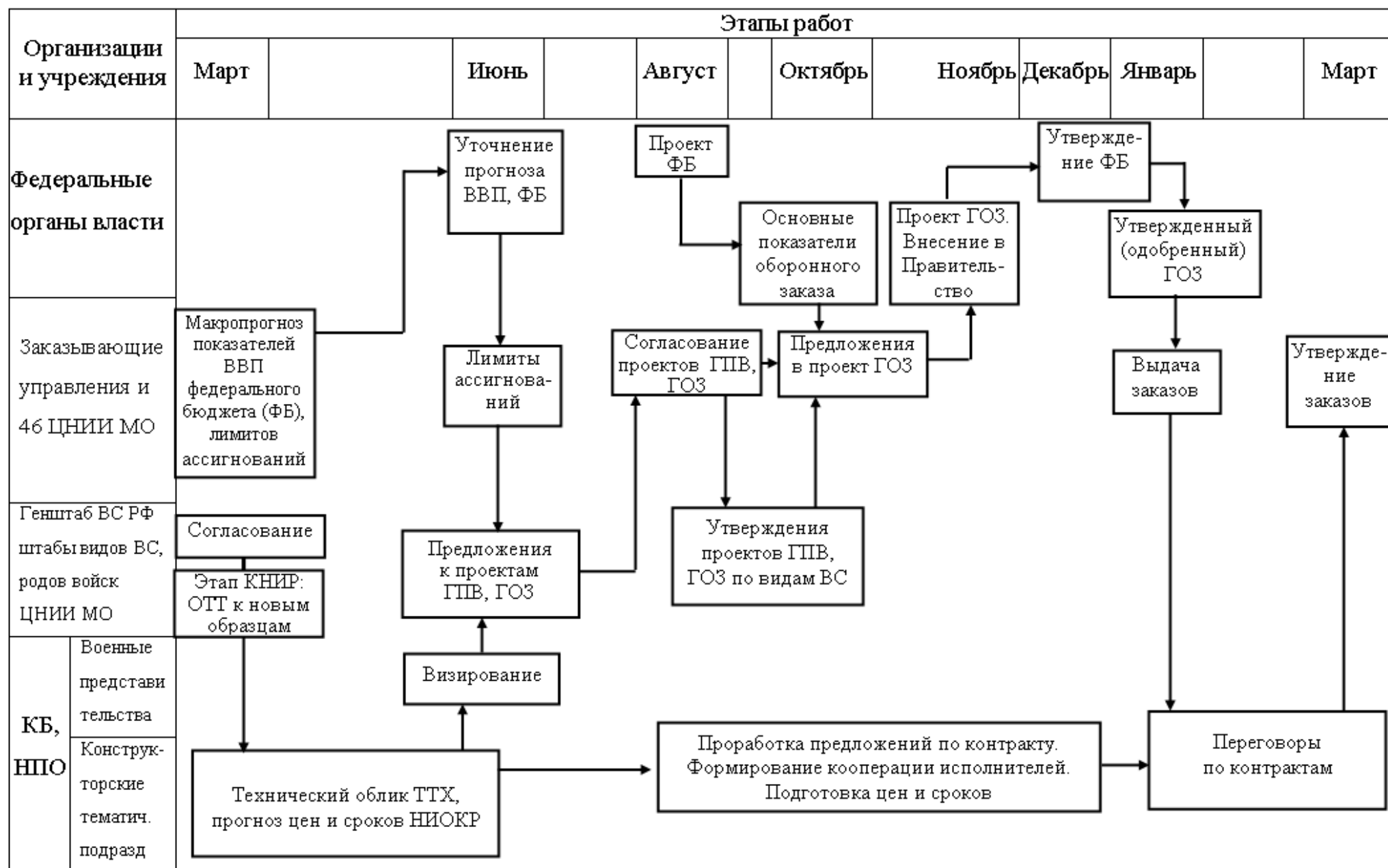


Рисунок 2 – Типовая структурно-временная схема разработки планов и цен на ВВСТ

2. Принцип соответствия потребительной стоимости (полезности) ВВСТ, их тактико-техничко-экономических характеристик и боевых возможностей развивающимся военно-техническим средствам вероятного противника. Обеспечение и поддержание на этой основе военной безопасности государства и общества.

3. Принцип соответствия стоимости ВВСТ общественно необходимым затратам на их разработку, производство и эксплуатацию в войсках.

4. Принцип законности, т.е. легитимности образцов ВВСТ и цен на них, включаемых в перспективные и краткосрочные (годовые) планы на основе паспортизации и образцов и документирования обоснованных тактико-технических и экономических характеристик. Изменение паспортных данных также должно сопровождаться соответствующими документами, а, следовательно, должна существовать широкая информационно-статистическая база исходных данных, предваряющая разработку программ и планов.

5. Принцип научно-методической обоснованности цен на основе согласованных и утвержденных междуведомственных и ведомственных методик расчета технико-экономических показателей образцов по основным стадиям жизненного цикла и/или отдельных этапов этих стадий.

6. Принцип учета интересов покупателя и интересов производителя, основанный на сочетании теории полезности (ценности) товара для покупателя и теории стоимости, т.е. учета издержек производства и прибыли для производителя.

Все это позволяет сформулировать *главный принцип ценообразования*. Формирование цены на товар (продукцию военного назначения) может и должно складываться из учета двух обязательных факторов: цены потребителя как *верхней лимитной цены*, исходящей из оценки полезности товара, и цены производителя – *нижней лимитной цены*, определяемой издержками производства и прибылью.

Таким образом, методические основы определения цены на НИОКР и закупки ВВСТ складываются из *трех компонентов*:

а) необходимость определить верхнюю лимитную цену, как денежную оценку полезности ВВСТ для Министерства обороны;

б) необходимость определить нижнюю лимитную цену, как возможную для производителя ВВСТ;

в) формирование контрактной цены, т.е. компромиссной цены для заказчика и производителя в конкретных условиях экономики страны и располагаемых бюджетных средств.

Реализация этого методического подхода представлена шагами (блоками) в центре и правой части рисунка 1, где правила сравнения и последовательность вытекающих из них дальнейших шагов приводит к двум основным результатам действий: либо получению приемлемого уровня договорной (контрактной) цены и оформлению ее в виде контракта, либо прекращению, отказу от заключения или продолжения контракта ввиду неприемлемого уровня цены для заказчика или исполнителя. Лимитные цены, которые являются основанием для таких решений, связаны с определенными *порогами*, нарушение которых приводит к негативным последствиям, что переводит образец в новое качественное состояние.

Верхняя лимитная цена (ВЛЦ) отражает предельно допустимый уровень цены, исходя из военно-экономической целесообразности разработки и производства образца ВВСТ. Она отражает цену потребителя (в лице заказчика), выше которой он отказывается покупать товар (продукцию военного назначения), исходя из его потребительских свойств, при условии наличия другого эквивалентного товара и/или экономических возможностей для его приобретения. Пороги верхней лимитной цены, определяющей военно-экономическую целесообразность образца ВВСТ, связаны с оценкой 1) от отечественного аналога, 2) от зарубежного аналога, 3) от величины боевого потенциала (боевой эффективности) и показаны на рисунке 3.

Нижняя лимитная цена (НЛЦ) – цена производителя, ниже которой он отказывается производить товар (ВВСТ), исходя из издержек своего производства при условии наличия более выгодного заказа и располагаемых возможностей (мощностей) производства. Цена производителя определяется из ТТЗ заказчика и включает собственные издержки и издержки соисполнителей (контрагентов), нормативную прибыль, объем (количество) и сроки исполнения заказа.

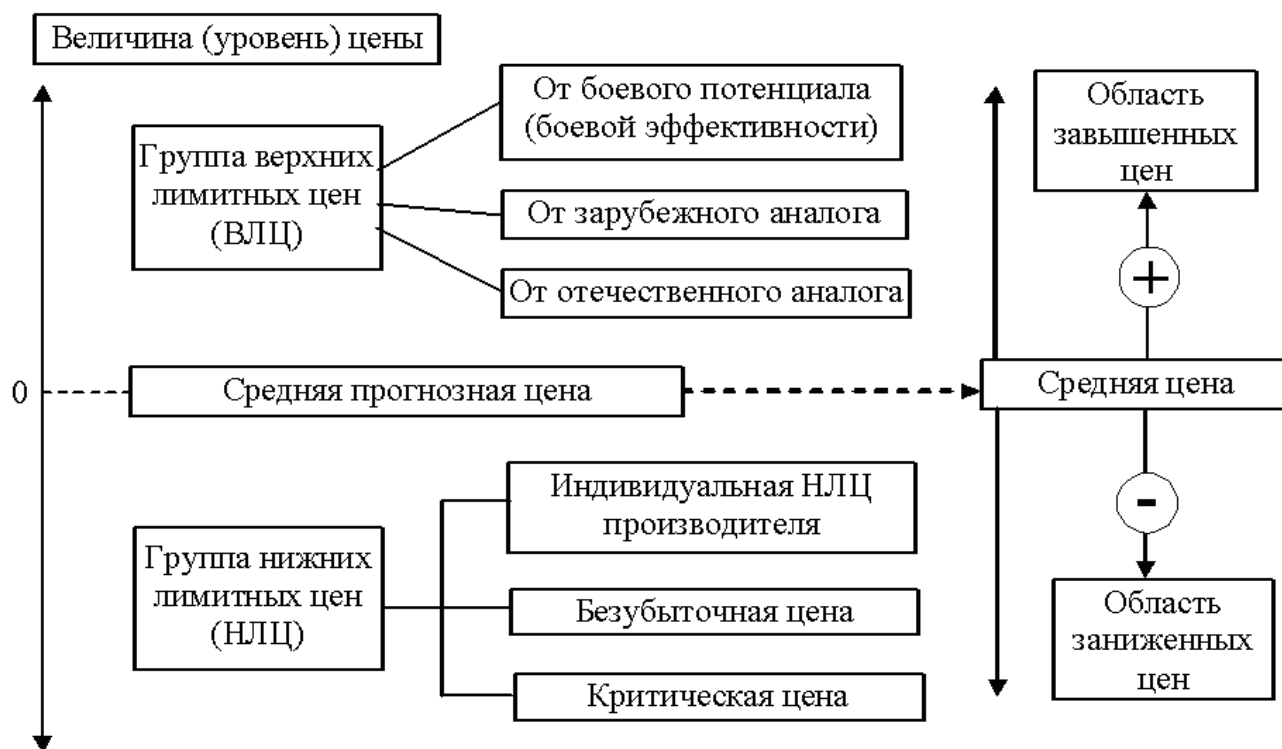


Рисунок 3 – Полная совокупность цен для определения базисной цены

Пороги нижней лимитной цены связаны с необходимостью оплаты затрат производителя, и включают три категории цен (рисунок 3):

- нормальная цена предприятия (индивидуальная цена производителя),
- безубыточная цена предприятия,
- критическая цена предприятия.

Расчет *нормальной (средней) цены* производится по среднеотраслевым нормативам и отражает общественно необходимые затраты и среднюю (нормативную) прибыль. Учет индивидуальных особенностей производства, связанных с дополнительными факторами (отклонениями от среднеотраслевых нормативов), внешних и внутренних экономических условий показывается отдельными графами, что позволяет заказчику на заключительном этапе формировать компромиссную договорную (контрактную) цену на очередной финансовый год (рисунок 4).

Безубыточная цена рассматривает возмещение только издержек производства без учета прибыли ($P = 0$).

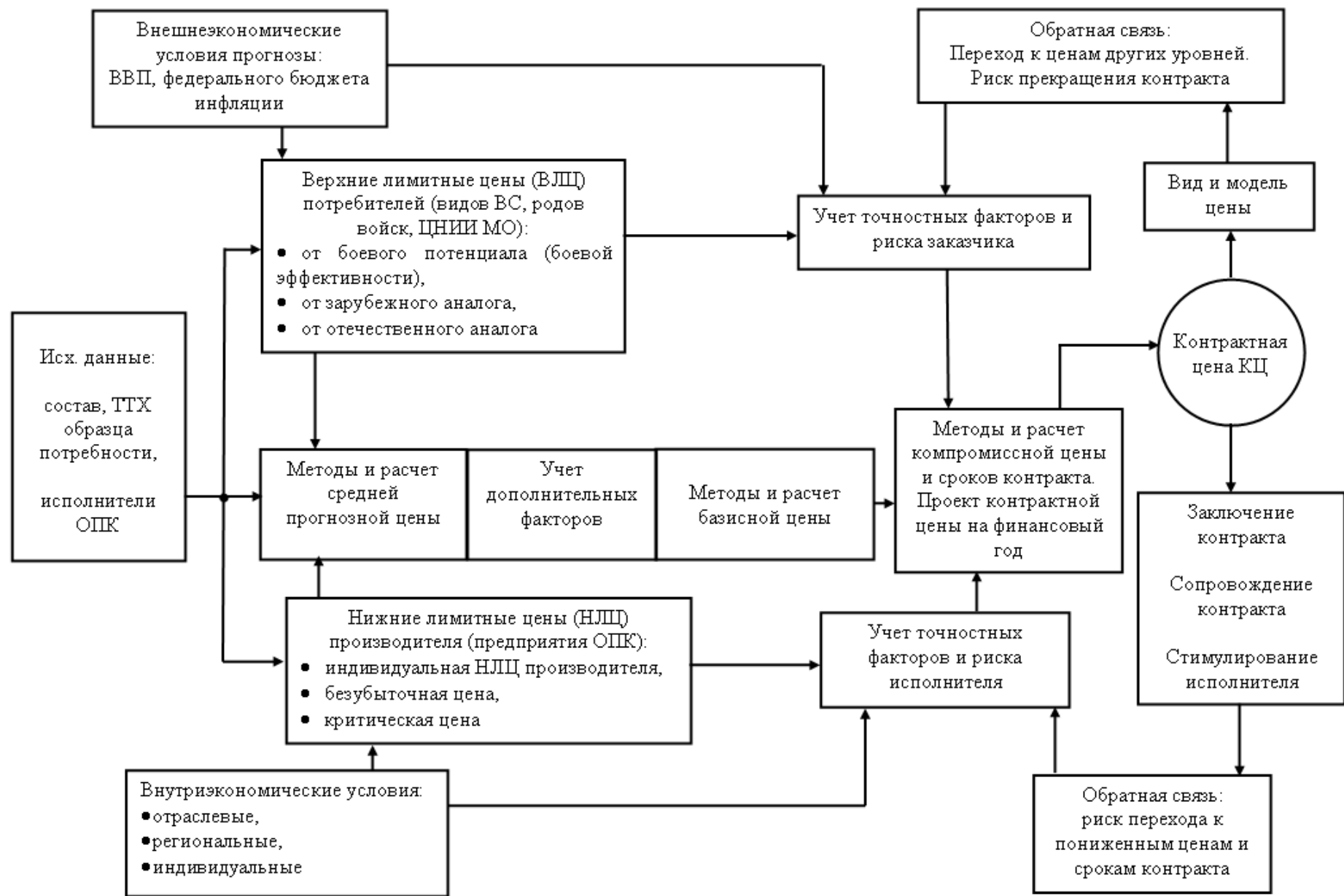


Рисунок 4 – Модульная схема программно-технологического комплекса формирования контрактной цены контрактной цены

Поскольку прибыль должна распределяться на поддержание и развитие научно-производственной базы (НПБ) предприятия и поощрение работников труда, то при оплате заказа на уровне безубыточной цены в краткосрочном периоде предприятие потерь не несет, однако перспектив развития и сохранения персонала не имеет, что может привести к утрате возможностей производства современной ВВСТ. На последующих этапах, если государственное финансирование оборонного сектора будет недостаточным, то предприятие может выбыть из состава оборонно-промышленного комплекса (ОПК).

Критическая цена (КРЦ) – цена при минимально допустимом заказе предприятию, ниже которого она не покрывает издержки производства, а рентабельность (норма прибыли) равна нулю. При цене, ниже критической, предприятие становится банкротом и не способно сохранять свою возможность производить продукцию по госзаказу в силу необходимости искать загрузку мощностей иными заказами, конвертировать или диверсифицировать производство.

По своему содержанию КРЦ представляет перерасчет оптовой цены (стоимости) разработки или серийного производства образца ВВСТ путем вычета из общей себестоимости образца амортизационных отчислений ($\alpha_{ам}$), дополнительной заработной платы (ДЗП) и прибыли ($P = 0$). При перерасчете осуществляется минимизация накладных расходов, сокращение стимулов и поощрений. Главным стимулом на таком этапе финансирования является обеспечение прожиточного минимума и выживаемости предприятия. Однако при оплате заказов по критической цене предприятие теряет возможность простого воспроизводства и в перспективе также выбывает из состава ОПК.

Расчеты верхних лимитных цен осуществляют НИУ МО, расчеты нижних лимитных и критических цен – организации промышленности, которые согласовывают их с военными представительствами на предприятиях.

Верхние и нижние лимитные цены определяют диапазон («коридор») возможного выбора цены и используются заказчиком для формирования обоснованной (компромиссной) цены. Если предложенная исполнителем цена превышает верхнюю лимитную цену («коридор» исчезает), то это означает конфликт между потре-

бительной стоимостью (полезностью) и стоимостью образца, и в этом случае рассматривается вопрос о прекращении заказа по причине военно-экономической нецелесообразности. Однако такое положение невыгодно ни заказчику (поскольку часть денег уже затрачена), ни исполнителю, который лишается возможности оплачивать труд своих рабочих и контрагентов. Наиболее предпочтительный способ решения конфликта возможен в переходе к более низкой (жесткой) категории нижней лимитной цены. Это стимулирует предприятие, во-первых, к сокращению издержек производства, во-вторых, к поиску более эффективных путей исполнения заказа и, в-третьих, возврату в последующем к нормальному уровню цены и прибыли при удовлетворении требований по военно-экономической целесообразности.

Таким образом, наличие указанных групп цен является *обязательным* для выбора и принятия решения по контрактной цене. Без оценки верхней лимитной цены заказчик теряет возможность давать заключение цене, предъявленной производителем, и процесс создания и приобретения продукции промышленности принимает затратный характер. К сожалению, института оценки уровня верхних лимитных цен в Министерстве обороны до сих пор не существует. Следствием этого является опережающий рост цен по отношению к росту финансирования заказов Министерством обороны.

Исходя из рассмотренных основных положений методологии ценообразования, строится автоматизированная технология расчета компонентов цены, на основе исходных данных для выбора и установления обоснованной контрактной цены. Программно-технологический комплекс (рисунок 4) наглядно показывает собой набор взаимосвязанных, неизменяемых по структуре модулей, где выходные показатели одного модуля являются входными показателями другого модуля.

Условно модули можно представить в виде пяти групп:

1. Модули расчета средней цены. Известны экспертный, аналого-сопоставительный, экстраполяционно-статистический (регрессионный), агрегатный, нормативно-калькуляционный методы.

2. Модули расчета верхних и нижних лимитных цен.

3. Модули учета внешних и внутренних экономических факторов.

4. Модули учета риска заказчика и исполнителя и выбора компромиссной справедливой цены заказчика (вида и модели цены).

5. Модули оценки последствий от принятия завышенных цен, сроков работ, снижения реального финансирования заказов Министерством обороны.

Совокупность данных модулей создает достаточный аппарат для расчета цены и учета различных факторов при ее формировании. Этот аппарат служит для совместной работы и оперативного согласования показателей госзаказа на уровнях 1) между специалистами управления заказчик вооружения, 2) между заказчиком и исполнителями работ от промышленности, 3) между заказчиком и представителями министерств и органов власти, формирующих федеральный бюджет и основные показатели Государственного оборонного заказа. Все модули реализуются в виде алгоритмов и программ и допускают работу в диалоговом режиме путем рассмотрения различных вариантов, предлагаемых в оборонный заказ.

Ученые Военной академии ВКО занимаются исследовательской работой по проблемам военно-экономической науки. Ими создан ряд учебников и учебных пособий, охватывающих следующие теоретические вопросы: развитие теории и методологии программно-целевого планирования, методы определения и прогнозирования затрат на ВВСТ, основы ценообразования на продукцию военного назначения, анализ и оценка систем и образцов по критерию "эффективность-стоимость", основы военно-технических исследований и другие.

Взгляд на проблему ценообразования был высказан в монографии [3], в которой представлены и обоснованы типовые расчетные формулы, показывающие возможность создания работоспособной автоматизированной технологии расчета цены. Это нацеливает работу других институтов Министерства обороны на уточнение и развитие расчетного аппарата применительно к своему виду ВС. Именно такой подход к выработке единого взгляда на формирование конкретных цен позволит создать аппарат их расчета как составную часть общей методологии управления заказами вооружения, военной и специальной техники.

Список использованных источников:

1. Буренок В.М., Ляпунов А.А., Мудров В.И.. Теория и практика планирования и управления развитием вооружения / Под ред. А.М. Московского. – М.: Изд-во «Вооружение. Политика. Конверсия». – 2004. – 419 с.

2. Вопросы контрактных (договорных) отношений и ценообразования при поставках продукции (работ, услуг) по государственному оборонному заказу: Сборник нормативных и методических документов; Обзор судебной практики. – Выпуск 1. – Ч. 1-4. – 2-е изд., доп. – М., 2004. – 540 с.

3. Сорокин В.А., Абрамович М.К., Сорокин Б.В., Дорожкин А.Д. Основы методологии формирования контрактных цен на сложные системы вооружения, военной и специальной техники: Монография. – Тверь: ВА ВКО, 2005. – 199 с.

Раздел 2. Проблемы военно-технического сотрудничества

Военно-техническое сотрудничество с иностранными государствами как фактор обеспечения оборонной безопасности России

Начальник кафедры Военной финансово-экономической академии доктор экономических наук И.А. Долматович

Россия как одно из крупнейших государств мира связана со всеми видами внешних и внутренних угроз своей оборонной безопасности. Их классификация в функциональном разрезе представлена в таблице 1.

Т а б л и ц а 1 – Классификация угроз оборонной безопасности России

Сферы угроз	Угрозы оборонной безопасности России
Экономика	Низкий уровень ВВП, внешний и внутренний долг, преобладание в экспорте продукции топливно-энергетического комплекса, низкая инвестиционная и инновационная активность, стагнация аграрного сектора
Научно-техническая	Снижение научно-технического и технологического потенциала, технологическая зависимость, сокращение исследований, отток кадров и интеллектуальной собственности
Международные отношения	Попытки понизить роль ООН, ОБСЕ, ОДКБ и России, пренебрежение государств и блоков нормами международного права, распространение оружия массового уничтожения и средств доставки, конфликты вблизи границ
Военная	Концепция НАТО (в обход ООН и ОБСЕ) вне территории блока, наращивание новых ВВТ другими военно-политическими блоками, затягивание реформирования ВС России и других стран СНГ
Пограничная	Экспансия со стороны других государств, трансграничная организационная преступность
Информационная	Доминирование некоторых государств на мировом информационном рынке, наличие в мире и реализация концепций информационных войн, возможность несанкционированного доступа к информации, имеющей отношение к оборонной безопасности России
Экологическая	Низкая степень использования природосберегающих технологий, неразвитость законодательства по вопросам охраны окружающей среды, низкая экологическая культура
Духовная, социальная, внутривнутриполитическая	Системная угроза: разбалансированность интересов личности, общества и государства

Для предотвращения и противодействия этим угрозам используется специфическая часть системы национальной безопасности – система оборонной безопасности.

Изучение проблем обеспечения оборонной безопасности России было и остается одной из главных задач отечественной науки. Процесс обеспечения оборонной безопасности есть явление многоаспектное, отсюда большое количество работ, посвященных этой тематике. Для целей данной работы наибольший интерес представляют исследования С.Ф. Викулова, Е.А. Олейникова, В.И. Останкова, А.И. Пожарова, А.Л. Рыбаса, С.И. Свечникова, Э.Г. Кочетова и др.¹ Наряду с этим продолжающаяся трансформация мировой военной системы, причем не в пользу России, требует разработки научно обоснованных подходов к решению проблем обеспечения оборонной безопасности российского государства.

Проблемы обеспечения оборонной безопасности России

Под системой оборонной безопасности Российской Федерации мы понимаем совокупность двух пересекающихся подсистем: первая состоит из элементов и включает в себя Вооруженные силы, составляющие основу обеспечения оборонной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач оборонной безопасности, а также часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач оборонной безопасности, вторая – правовые, финансово-экономические и духовные отношения между ними (рисунок 1).

¹ Военно-экономический анализ в экономике военного строительства: современные проблемы и тенденции развития / Под общ. ред. С.Ф. Викулова. – Москва-Ярославль, 2007. – 284 с. Долматович И.А. Военно-экономические аспекты обеспечения национальной безопасности России в Кавказском регионе Содружества Независимых Государств // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 2. Экономическая и национальная безопасность / Под ред. Е.А. Олейникова. – М.: Издательство «Экзамен», 2004. – 768 с. Останков В.И. Геополитические проблемы и возможности их решения в контексте обеспечения безопасности России // Военная мысль. 2005. № 1. Военная экономика: теория и актуальные проблемы / Под ред. А.И. Пожарова. – М.: Военное издательство, 1999. – 320 с. А.Л. Рыбас. Стратегический анализ мирового рынка вооружений и обеспечение национальной безопасности России. Монография. – М., 1998. С.И. Свечников. Совершенствование военно-технического сотрудничества с зарубежными странами в интересах обеспечения национальной безопасности России. – М., 1995. Кочетов Э.Г. Геоэкономика. Освоение мирового экономического пространства. – М.: Норма, 2006. – 528 с.

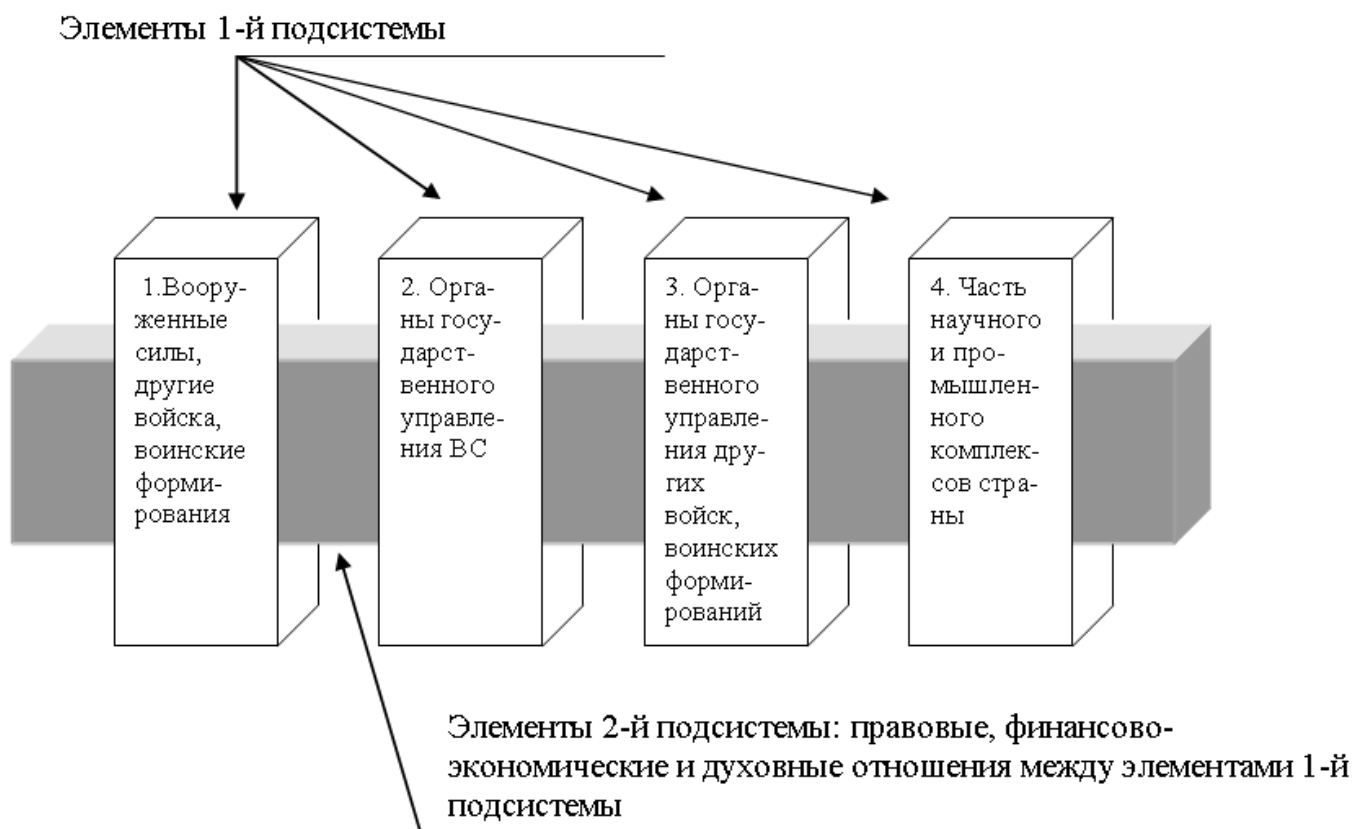


Рисунок 1 – Система оборонной безопасности Российской Федерации

Цели системы оборонной безопасности России:

- предотвращение угроз оборонной безопасности по всему их спектру;
- обеспечение территориальной целостности государства;
- обеспечение гражданского мира, свободы и прав населения;
- недопущение военной агрессии против России и ее союзников;
- поддержание интересов России во внешнеполитической сфере;
- интеграция с системами оборонной безопасности иностранных государств.

В современных условиях возрастают уровень и масштабы угроз в оборонной сфере. Увеличивающийся технологический отрыв ряда ведущих держав и наращивание их возможностей по созданию вооружений и военной техники (ВВТ) нового поколения создают предпосылки качественно нового этапа гонки вооружений, коренного изменения форм и способов ведения военных действий.

Активизируется деятельность на территории РФ иностранных специальных служб и используемых ими организаций.

Усилению негативных тенденций в оборонной сфере способствует затянувшийся процесс реформирования системы оборонной безопасности и оборонно-промышленного комплекса РФ, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы ее обеспечения. Это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению оборонной безопасности РФ в целом.

Основной причиной ограничения возможностей России по защите своих интересов в сфере обороны является состояние экономики. За период перехода России к более эффективной (как заявлялось) рыночной экономике ее ВВП и объем промышленного производства снижались в среднем, соответственно, на 7,7% и 9,3% в год, в результате ВВП уменьшился практически вдвое. В то время как объем мирового ВВП возрастал в среднем на 2,2% в год, промышленное производство – на 2,3%, а в некоторых странах, например, в Китае – соответственно, на 11,6% и 16,3%².

Что может задействовать Россия, какие механизмы использовать, чтобы в сегодняшних тяжелых условиях совершить рывок и занять достойное место среди развитых экономически стран и обеспечить свою оборонную безопасность?

В условиях открытости нашего рынка для зарубежных товаров успехи отечественной экономики будут определяться состоянием производства конкурентоспособной продукции. В международном разделении труда Россия могла бы занять место сырьевого придатка, обменивая свои природные ресурсы на потребительские и инвестиционные товары с мирового рынка, подобно некоторым другим нефтедобывающим странам. Однако такая перспектива не устраивает нашу страну, поскольку традиционно значительная доля трудоспособного населения России занята в обрабатывающей промышленности, а география размещения центров обрабатывающей

² Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Высокотехнологичный комплекс и безопасность России. Часть I. Высокотехнологичный комплекс России: основы экономического развития и безопасности. М.: МГФ «Знание», 2003. – С. 43.

промышленности и сырьевого сектора в условиях практического отсутствия территориальной мобильности населения такова, что не дает возможности достичь приемлемого уровня занятости населения.

Что еще, кроме природных ресурсов, может предложить Россия мировому сообществу в качестве продукции, конкурентоспособной на мировом рынке? Результаты анализа мировых процессов экономического развития свидетельствуют, что перспективными товарами на мировых рынках будут, прежде всего, образцы высокотехнологичной продукции. В наибольшей степени требованиям по конкурентоспособности и наукоемкости отвечает продукция оборонно-промышленного комплекса России, основное предназначение которого – производство вооружений. В последний период российской истории доля такой продукции, идущей на экспорт в рамках военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами (ВТС), значительно превышает долю военной продукции, производимой для внутренних нужд. По объемам валютных поступлений в федеральный бюджет ВТС занимает вторую позицию после поступлений от продажи природных ресурсов. Поэтому именно ВТС, а вместе с ним экспорт продукции высоких технологий, может стать одним из наиболее эффективных путей воспроизводственного развития российской экономики.

Военно-техническое сотрудничество России в системе обеспечения оборонной безопасности

Роль ВТС России с иностранными государствами как фактора обеспечения оборонной безопасности выявляется через определение сущности и содержания ВТС, структуры и функций системы ВТС во взаимосвязи с национальными интересами в системе обеспечения оборонной безопасности.

Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами рассматривается как деятельность уполномоченных органов государственной власти, учреждений, организаций и предприятий, связанная с разработкой, производством, реализацией или закупкой продукции военного назначения, а также – с плани-

рованием, координацией, организацией и осуществлением международного обмена продукцией и услугами военного назначения.

Основное содержание ВТС РФ с иностранными государствами составляют:

- экспорт и импорт вооружения и военной техники (ВВТ), боеприпасов, оружия, учебного и военного имущества, систем связи и управления, взрывчатых веществ и порохов, запасных частей и другой продукции военного назначения;
- оказание содействия в эксплуатации, обучении боевому применению, ремонте и модернизации ВВТ;
- передача технической документации на эксплуатацию, боевое применение, ремонт и модернизацию продукции военного назначения;
- передача лицензий и технической документации на производство и (или) уничтожение (утилизацию) продукции военного назначения и оказание технического содействия в организации этого производства;
- экспорт специальных комплектующих изделий и продукции военного назначения для обеспечения производства и (или) уничтожения (утилизации) ВВТ по российским лицензиям;
- проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) по созданию и (или) уничтожению (утилизации) продукции военного назначения в интересах иностранного заказчика, в том числе и работ по совместным проектам;
- создание, дооборудование и модернизация за рубежом объектов (в том числе и совместных предприятий), предназначенных для производства, размещения, ремонта, эксплуатации, боевого применения и (или) уничтожения (утилизации) ВВТ, а также всестороннее обеспечение функционирования этих объектов;
- передача продукции военного назначения зарубежным странам и международным организациям в аренду (лизинг) или для проведения их испытаний на территории этих стран;
- командирование (прием) военных консультантов и специалистов;

– проведение показов и выставок образцов продукции военного назначения, разрешенной к поставке на экспорт, на территории Российской Федерации или зарубежных стран;

– проведение (по просьбам иностранных государств и международных организаций) учений и стрельб на полигонах Российской Федерации;

– обучение в военных и других учебных заведениях Российской Федерации и производственно-техническое обучение представителей вооруженных сил и гражданских специалистов в интересах зарубежных стран и международных организаций;

– исследования и испытания, аттестация, продление срока эксплуатации ВВТ, эталонирование контрольно-измерительной аппаратуры;

– предоставление военных транспортных средств доставки и перемещения продукции военного назначения, а также гражданских грузов в интересах вооруженных сил иностранных государств;

– участие в работе международных организаций по вопросам использования технологий двойного применения и результатов интеллектуальной деятельности;

– участие в работе по международной каталогизации и сертификации ВВТ;

– осуществление инвестиций в экономику Российской Федерации и (или) зарубежных стран (международных организаций) для создания материальной базы по реализации услуг военного назначения;

– проведение маркетинговых исследований, а также рекламных компаний в сфере ВТС.

Государство в процессе ВТС преследует экономические, политические и оборонные цели. Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» определяет эти цели следующим образом.³

– укрепление военно-политических позиций Российской Федерации в различных регионах мира;

³ Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве России с иностранными государствами» № 114 -ФЗ. Утвержден Президентом РФ 19 июля 1998 г.

- поддержание на необходимом уровне экспортного потенциала Российской Федерации в области обычных вооружений;
- развитие научно-технической и производственной базы оборонных отраслей промышленности, их научно-исследовательских и опытно-конструкторских учреждений и организаций;
- получение валютных средств для государственных нужд, развития военного производства, конверсии, уничтожения (утилизации) ВВТ и структурной перестройки предприятий оборонных отраслей промышленности;
- обеспечение социальной защиты персонала организаций, разрабатывающих и производящих вооружение, военные, специальные технику и имущество.

Такая «свернутая» формулировка целей ВТС представляет их, по нашему мнению, неоправданно зауженными, поскольку не отражает в полной мере его содержания.

Поэтому представляется целесообразным уточнить цели ВТС России с иностранными государствами, представив их следующим образом:

1. Экономические цели:

- повышение уровня конкурентных возможностей экономики России;
- повышение степени интегрированности России в мировую экономику;
- получение валютных средств для государственных нужд;
- финансовая поддержка оборонных отраслей промышленности, реструктуризации военного производства, ликвидации и утилизации вооружения;
- снижение издержек при совместном производстве современных дорогостоящих ВВТ.

2. Политические цели:

- удержание (завоевание) и укрепление политического лидерства в жизненно важных для национальных интересов России регионах мира;
- обеспечение возможности политического влияния на глобальном и региональном мировых уровнях;

– обеспечение социальной защиты персонала предприятий, учреждений и организаций, разрабатывающих и производящих вооружение, военную, специальную технику и имущество.

3. Оборонные цели:

– обеспечение стратегической стабильности и оборонной безопасности в жизненно важных для национальных интересов России регионах мира;

– укрепление военно-политических позиций России в мире;

– сохранение и сбалансированное развитие боевого потенциала системы вооружения вооруженных сил и других элементов системы оборонной безопасности Российской Федерации.

Цели ВТС достигаются посредством функционирования системы ВТС РФ с иностранными государствами.

Система ВТС Российской Федерации с иностранными государствами представляет собой целенаправленную, упорядоченную совокупность федеральных органов государственной власти, экспортеров продукции и услуг военного назначения, а также процедур принятия и реализации решений в сфере ВТС.

Взаимосвязь системы ВТС и системы обеспечения оборонной безопасности России прослеживается по двум аспектам.

Во-первых, существуют объекты, являющиеся одновременно структурными элементами как системы ВТС, так и системы обеспечения оборонной безопасности. К таким объектам относятся государственные институты, юридические и физические лица, которые принимают и реализуют решения как в области оборонной безопасности, так и в сфере ВТС.

Во-вторых, явно прослеживается сонаправленность целей системы ВТС и целей системы обеспечения оборонной безопасности России.

Так, важнейшим действующим институтом системы обеспечения оборонной безопасности России является Президент Российской Федерации. Во внешнеполитической области он осуществляет руководство, ведет переговоры и подписывает международные договоры, назначает и отзывает после консультаций с соответ-

вующими комитетами (комиссиями) палат Федерального собрания дипломатических представителей России и т.п.

В системе ВТС с иностранными государствами важнейшие решения также входят в компетенцию Президента РФ. Это решения по вопросам утверждения концептуальных подходов к ВТС; заключения межгосударственных договоров Российской Федерации о ВТС; определения перечня иностранных государств, ВТС с которыми запрещено или ограничено; установления ВТС с иностранными государствами, с которыми оно ранее не осуществлялось; приостановления, прекращения и возобновления ВТС; утверждения перечня продукции и работ (услуг) военного назначения, разрешенных к поставке на экспорт, показа и поставки ВВТ, не включенных в перечень ВВТ, разрешенных к экспорту; передачи лицензий на производство продукции военного назначения иностранным государствам; сотрудничества с иностранными государствами в области разработок ВВТ и иной ПВН; оказания военно-технической помощи иностранным государствам и др.

Высокая степень корреляции целей системы оборонной безопасности и целей системы ВТС позволяет представить военно-техническое сотрудничество как инструментальное средство реализации целевых задач как в экономической, так и в политической и оборонной сферах национальных интересов России. Это обусловлено тем, что ВТС является многофункциональным, а именно: оно одновременно является составной частью внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности, военной и военно-технической политики государства. Причем в отношении военно-технической политики ВТС имеет важное значение как для внешней, так и внутренней сторон.

В целом исследование соотношения систем ВТС и обеспечения оборонной безопасности позволяет сделать следующие выводы относительно места и роли ВТС как фактора оборонной безопасности.

Во-первых, ВТС с иностранными государствами является инструментом комплексного обеспечения обороной безопасности. Его значение заключается в наличии у государства широких возможностей оказания в процессе и в результате ВТС прямого либо косвенного влияния на характер и содержание военной, воен-

но-технической и экономической политики стран-партнеров, на состояние и развитие военно-политической обстановки в различных регионах мира в целях обеспечения защищенности жизненно важных национальных интересов России и снижения угроз оборонной безопасности.

В современных условиях важное значение ВТС имеет также для социально-экономического развития оборонных отраслей промышленности, создания и поддержания потенциала будущего развития отечественного оборонного комплекса. Таким образом, ВТС действует во всех наиболее важных для государства функциональных сферах национальных интересов (экономической, политической, оборонной).

Во-вторых, ВТС является не только инструментальным средством, но и функцией таких структурных элементов системы обеспечения оборонной безопасности, как Президент РФ, Совет безопасности, Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти – участники ВТС.

В-третьих, экономические цели ВТС как фактора оборонной безопасности направлены на сохранение и повышение конкурентных преимуществ России в оборонных отраслях промышленности, создание научно-технологической, производственной базы экономического, в том числе военно-экономического, потенциала будущего развития страны; финансовую поддержку социально-экономических проектов, осуществляемых в рамках реформы российской экономики, прежде всего, в области конверсии военного производства; получение валютных средств для государственных нужд, связанных с обеспечением безопасного и стабильного развития страны.

В-четвертых, реализация политических целей ВТС способствует решению задач обеспечения оборонной безопасности, относящихся как к области внешней, так и внутренней политики. Поддержание дипломатических усилий по завоеванию и укреплению политического лидерства России в жизненно важных для национальных интересов регионах мира активным военно-техническим сотрудничеством со странами этих регионов позволяет на годы вперед втягивать государства-импортеры ВВТ и технологий военного назначения, государства-лицензиары в орбиту россий-

ских интересов, осуществлять активное влияние на их последующее технологическое развитие. Внутри страны использование ВТС для обеспечения социальной защиты персонала предприятий, учреждений и организаций, разрабатывающих и производящих ВВТ, вносит определенный вклад в укрепление стабильности и устойчивости не только экономического, но и социально-политического развития реформируемого общества.

В-пятых, военные цели ВТС можно условно разделить на цели военно-политические и военно-технические. Преимущество ВТС как средства достижения военно-политических целей является очевидным. Это преимущество заключается в том, что все цели достигаются, прежде всего, экономическими и дипломатическими средствами. Страны, закупающие ВВТ, при организации эксплуатации техники создают системы технического обслуживания и ремонта, ориентированные на технологическую базу и концепцию тылового и технического обеспечения вооруженных сил страны-экспортера. Тем самым создаются предпосылки для пролонгирования и углубления сотрудничества, а также возможности использования объектов национальной военной инфраструктуры импортера вооруженными силами страны-экспортера в случае возникновения такой необходимости. Военно-технический аспект в контексте военных целей ВТС выражается в том, что государство получает дополнительный источник финансирования новейших разработок для собственных вооруженных сил и других структур системы оборонной безопасности государства.

Таким образом, ВТС России с иностранными государствами – это специфическая форма межгосударственного взаимодействия, охватывающая все элементы и подсистемы системы оборонной безопасности страны-импортера продукции военного назначения. Это позволяет влиять на состояние этих элементов и подсистем.

Приоритетные направления развития военно-технического сотрудничества России в современных условиях

Обеспечение оборонной безопасности РФ – важнейшее направление деятельности государства. Как уже отмечалось, одна из главных целей в данной области –

интеграция с аналогичными системами оборонной безопасности иностранных государств, и это соответствует общемировым тенденциям⁴.

В связи с этим следует отметить четыре фактора.

Во-первых, во многих регионах мира происходит постепенный сдвиг в направлении совместной обороны или многосторонних мер безопасности. Стремление избежать межгосударственных конфликтов и огромных затрат на оборону способствует скорее укреплению, нежели ослаблению многосторонних и коллективных мер оборонного характера. Так, окончание холодной войны не привело к кончине НАТО, а скорее повлияло на возрастание роли и значения этой организации.

Во-вторых, укрепление и расширение финансовых, торговых и экономических связей между государствами повысили потенциальную уязвимость большинства из них со стороны кризисных явлений, возникающих в отдаленных частях земного шара. Соответственно, многие государства, и не только сверхмощные державы, становятся весьма чувствительными по отношению к тому, что касается безопасности и военного развития в других регионах.

В-третьих, угрозы национальной безопасности принимают все более разнообразный характер, и одновременно с этим перестают быть исключительно военными. Так, стремительный рост запасов оружия массового уничтожения представляет собой потенциальную угрозу всем государствам. Сдерживание этого стремительного роста представляет собой проблему, для решения которой необходимы коллективные усилия. Точно также проблемы, связанные с охраной окружающей среды, экономикой и культурой, наркотики, терроризм, преступность и другие проблемы, представляющие собой угрозу оборонной безопасности, не могут быть решены с помощью только военной силы или средствами отдельного государства. Чтобы справиться с этими угрозами, необходим механизм координации и сотрудничества между странами.

В-четвертых, система оборонной безопасности всех народов, испытывает серьезное влияние со стороны системных факторов. Действительно, структура воо-

⁴ Хелд Д. и др. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура / Пер. с англ. В.В Сапова и др. – М.: Праксис, 2004. – С. 118 -120.

руженных сил и политика великих держав остаются главными факторами, влияющими на оборонные возможности друг друга и всех других государств. Великие державы устанавливают стандарты в военной технологии на уровне вооруженных сил, по которым все остальные страны в конечном счете выверяют свой оборонный потенциал. Поэтому позиция великих держав влияет на оборонную безопасность всех регионов мира. Кроме того, при отсутствии общепризнанного авторитета, способного поддерживать стабильность в мире, равно как и в условиях многополюсного противоречивого мира, большинство стран будет осуществлять свое стремление к безопасности с помощью военной силы. Это порождает дилемму: стремясь обеспечить собственную оборонную безопасность, совершенствуя и наращивая свои военные потенциалы, государства могут угрожать оборонной безопасности других государств. В результате международная напряженность растет по спирали, поскольку потенциальные конкуренты реагируют аналогичным образом. Соответственно, оборонная безопасность каждого государства в межгосударственной системе безопасности никогда не может быть полностью независимой от глобальных системных условий.

Все это означает, что современный геополитический порядок отягощен проблемами глобальной стратегической взаимосвязанности.

России следует учитывать эти факторы при формировании своей внешнеполитической стратегии в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами.

Возможности участия России в процессах расширения сферы ВТС наталкиваются на серьезные затруднения. Преобладающей формой здесь остается экспорт вооружения и военной техники. Россия продолжает удерживать одно из первых мест в мире по военному экспорту, вместе с тем серьезную роль в его поддержании на передовом уровне должны играть более сложные формы военно-технического сотрудничества со странами дальнего зарубежья, в том числе проведение совместных работ по созданию военной техники, прежде всего с передовыми промышленными странами Запада. Но процесс налаживания сотрудничества идет с большим трудом.

Основные трудности в налаживании новых форм сотрудничества с западными странами, которые бы способствовали модернизации российской военно-промышленной и научно-технической базы, обусловлены, прежде всего, политическими факторами. Россия сталкивается с возрастающим активным противодействием западных стран ее проникновению на их традиционные рынки. Последние успехи государства, несомненно, еще более ужесточат позицию Запада. Правда, усиливается и стремление покупателей диверсифицировать источники импорта и не зависеть от одного или двух экспортеров. Тем не менее, политические причины и вопросы конкуренции являются серьезным препятствием для большой заинтересованности западных компаний в кооперации с российским ОПК, которая бы помогла его развитию. В свою очередь в последние годы в связи с сужением рынков сбыта и сокращением военно-экономической активности ведущих военно-промышленных компаний Запада происходит быстрый процесс расширения и углубления сотрудничества между военно-промышленными фирмами Запада, прежде всего внутри Западной Европы.

На этом фоне успехи такого рода сотрудничества с Россией не представляются значительными. Свидетельством этому является также крайне ограниченный список западных стран, с которыми Россией подписаны соглашения о военно-техническом сотрудничестве – прежде всего с Францией и Турцией. А такие соглашения необходимы для реальной и широкой кооперации. Хотя общие интересы к такому сотрудничеству имеются. По ряду направлений европейские страны НАТО превосходят Россию (бортовая электроника, массогабаритные и расходные характеристики авиационной техники), но и Россия в определенных областях идет впереди (антенны с фазированной решеткой, мощность и эффективность боевых частей ракет, точностные характеристики ракет и др.).

Помимо позиции западных стран, успешному сотрудничеству препятствуют другие проблемы. Например, отсутствие в России соответствующего законодательства, дающего более прочные гарантии западной промышленности, в том числе французским военно-промышленным компаниям, которые, в отличие от американских, выражают большую заинтересованность к взаимодействию в военно-

технической сфере. Также отметим отсутствие патентования советских ВВТ по международным стандартам, так как ранее такая задача не ставилась в условиях взаимодействия внутри одного блока. Это тормозит торговлю лицензиями на производство техники, военных материалов и технологий. Лицензии являются действенным методом привязывания покупателя к технологиям производителя – привязывания более тесного, чем поставка ВВТ: возникает методологическая зависимость, зависимость по горюче-смазочным материалам, способам измерения и т. д.

Как видно, военно-техническое сотрудничество с передовыми промышленными странами осуществляется в основном за счет поставок готовой продукции российского ОПК, а другие формы кооперации, способные играть большую роль для усовершенствования оборонной базы России, развиваются медленно. Ей по-прежнему приходится опираться преимущественно на собственные силы и взаимодействовать преимущественно со странами СНГ, поскольку возможности нашего государства по бюджетному и внебюджетному финансированию вооруженных сил сужаются с каждым годом.

Но, к сожалению, это взаимодействие не идет ни в какое сравнение с аналогичными связями между самими западными фирмами, причем в разных регионах. Например, в Североамериканском регионе НАТО канадское военное производство рассматривается не изолированно, а в рамках «североамериканской военно-промышленной базы». В западноевропейском регионе такие крупные страны, как Франция, Великобритания, ФРГ, Италия прибегают к различным формам объединения усилий – от международной подрядной кооперации до создания совместных компаний и международных консорциумов, и пытаются сформировать единый западноевропейский рынок военной продукции⁵.

В этих условиях становятся объективной необходимостью поиски путей расширения участия России в международном разделении труда в военно-экономической сфере, организации совместного с другими государствами выполнения программ разработки и производства современных сложных и дорогостоящих систем

⁵ Фарамазян Р.А., Борисов В.В. Трансформация военной экономики в XX и начале XXI века – М.: ИМЭМО РАН, 2004. – С. 205.

оружия. Объективные факторы – рост технической сложности и стоимости современных систем оружия, с одной стороны, и сокращение экономических возможностей России, с другой, заставляют сделать вывод, что в нынешней ситуации России в одиночку не под силу создать комплекс средств вооруженной борьбы, способный надежно гарантировать национальную безопасность.

Какие механизмы и рычаги может задействовать Россия в борьбе за свое место в глобальной военно-экономической системе?

Прежде всего, центром стратегического влияния России должно быть постсоветское пространство, так как именно здесь сосредоточены самые насущные интересы России, исторически сложились наиболее устойчивые и тесные военно-экономические связи. При условии успешной интеграции в рамках постсоветского пространства и дальнейшего совместного экономического развития роль СНГ в мире неизмеримо возрастет. Это подтверждают исследования многих научных коллективов⁶. Содружество Независимых Государств занимает почти половину территории Европейско-Азиатского континента, является геополитическим, экономическим, культурным звеном между объединившейся Западной Европой и стремительно развивающимся Азиатско-Тихоокеанским регионом. Страны СНГ с населением в 283 млн. чел. обладают 10% мирового промышленного потенциала и 25% разведанных мировых запасов углеводородов, редких и цветных металлов, в том числе железа, никеля, золота, урана, платины и других природных ресурсов, огромным научно-технологическим заделом, квалифицированными кадрами. Территория постсоветского пространства, омываемая 12 морями и тремя океанами и расположенная в самом центре Евразийского континента, именно сейчас становится главным полем геополитической борьбы крупнейших мировых держав и России. Особый интерес вызывают вооруженные силы стран СНГ, суммарный годовой военный бюджет ко-

⁶ Проблемы интеграции России и Республики Беларусь в союзное государство (экономика и энергетика) / Под науч. ред. А.И. Татаркина, А.А.Куклина. – Екатеринбург: Изд-во Урал. у-та, 2002. Россия – государства СНГ: взаимодействие в базовых отраслях промышленности / Под общ.ред. В.А. Мельникова. –М.: ЗАО «Издательство :Экономика».2001. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Высокотехнологичный комплекс и безопасность России. Часть I. Высокотехнологичный комплекс России: основы экономического развития и безопасности. М.: МГФ «Знание», 2003. Селезнев Г., Христенко В., Залиханов М., Львов Д., Матросов В., Гранберг А., Левашов В., Урсул А., Шелехов А. Научная основа стратегии устойчивого развития Российской Федерации. – Федеральное Собрание Российской Федерации. Государственная Дума. Комиссия Государственной Думы по проблемам устойчивого развития // Безопасность Евразии. – 2001. – № 4, октябрь-декабрь и др.

торых составляет более 20 млрд. долл. Бывшая военная инфраструктура СССР, а также его оборонные материальные ресурсы, во многом до сих пор не востребуемые, служат базой и главным средством, которое позволяет вновь образованным постсоветским государствам обеспечивать свою оборонную безопасность.

По оценкам аналитиков, объём рынка вооружений стран Содружества составляет около 30 млрд. долл. В том числе, как считает экспертный совет по вопросам авиационно-космического комплекса при Комитете Госдумы РФ по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, только по боевой авиации, ударным и военно-транспортным вертолётам страны СНГ потенциально могут закупить продукции на 5-7 млрд. долл.⁷

Таким образом, можно сделать вывод, что России для удержания своих геополитических и геоэкономических позиций необходимо поддержание, углубление и развитие военно-экономических отношений в различных формах со странами Содружества. С этим утверждением согласны многие исследователи. Так, сотрудники Центра военно-стратегических исследований Генерального штаба ВС РФ Ю.В. Морозов и К.В. Сивков считают, что «...восстановить традиционный для России тип государственности можно, сосредоточив основные усилия на последовательном восстановлении геополитического контроля (вплоть до возможного добровольного присоединения) над государствами «ближнего зарубежья» и путем формирования основы континентального блока в противовес атлантическому, с последующим распространением своего влияния в мире, сосредоточения усилий по узким направлениям, рассекая «петлю анаконды» атлантического геополитического блока на всю глубину»⁸. Артяков В.В., Бандурин В.В., Есиповский И.Э., Степашин С.В. считают, что «объективные процессы развития средств вооруженной борьбы и реальные политические и экономические условия, сложившиеся в России и на постсоветском пространстве в последние годы, требуют при производстве современного вооруже-

⁷ Яремчук Н.В., Молодых Ж.В. Военно-техническое сотрудничество России с государствами-участниками СНГ в современных экономических условиях // Военно-экономический вестник. – 2004. – №7. – С.17-18.

⁸ Морозов Ю.В., Сивков К.В. Стратегические подходы к реализации геополитических интересов России в XXI веке // Вызовы безопасности и защита геополитических интересов России. М., 1999. – С.44.

ния тесного взаимодействия и сотрудничества с промышленно развитыми странами, в том числе странами СНГ»⁹.

На сегодняшний день ситуация в этом направлении ВТС складывается далеко не лучшим образом. На протяжении ряда лет много говорится о создании интегрированной системы военно-технического сотрудничества в рамках всего СНГ. Однако добиться значительных результатов не удастся по ряду причин.

Во-первых, СНГ вопреки ожиданиям не стало единым геополитическим образованием с общим этнополитическим и военно-стратегическим пространством. Более того, в последнее время возникла реальная угроза отхода государств от принципов интеграции, утраты того потенциала сотрудничества, который был накоплен за последние годы.

Во-вторых, конкуренция за доступ к энергоресурсам государств СНГ приобретает глобальные масштабы. Усиливается стремление многих стран мира обеспечить свое участие в крупных проектах разработки и транспортировки сырьевых запасов.

В-третьих, четко прослеживается дифференцированный подход США и их союзников к оказанию помощи государствам СНГ в зависимости от направленности их политики по отношению к России.

В-четвертых, разворачивается борьба между некоторыми государствами СНГ за региональное лидерство.

В-пятых, наметилась тенденция создания на территории Содружества альтернативных субрегиональных структур, таких, как ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия). Эта организация, созданная якобы для совместного решения вопросов транспортировки углеводородного сырья, все больше вторгается в политическую и военную сферы.

В-шестых, возникновением объективной угрозы распространения экстремизма и международного терроризма в страны СНГ.

⁹ Военно-техническое сотрудничество России на рубеже веков / Под общей редакцией доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН С.В. Степашина – М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2002. – С. 55.

Учитывая эти неблагоприятные тенденции, приоритетным выглядит дальнейшее развитие и углубление ВТС со странами, входящими в Организацию Договора о коллективной безопасности ОДКБ в СНГ. На группу этих стран (с учетом возвращения в систему ОДКБ Узбекистана) приходится 86,4 % совокупного ВВП и 90,3% совокупных военных расходов СНГ, они располагают основной долей топливно-энергетических ресурсов и развитой военно-экономической инфраструктурой и вполне могут выступать консолидирующим ядром при создании новой системы ВТС всех стран СНГ. Исследования последних лет подтверждают возрастающую роль ОДКБ как ключевого звена европейской, а в перспективе и евразийской безопасности¹⁰.

В рамках Организации Договора о коллективной безопасности, других партнерских отношений Россия предоставляет им ряд льгот и преференций с тем, чтобы поддерживать стратегическое партнерство. Если не предоставлять такого рода льгот, то рынок товаров и услуг военного назначения будет немедленно занят другими государствами-конкурентами России. Конечно, в такой схеме военно-технического сотрудничества явно просматривается превалирование политического содержания над экономической ее формой. И задача как раз состоит в том, чтобы экономическая составляющая ВТС России со странами СНГ в перспективе стала более весомой. Речь идет о формировании экономически эффективной системы ВТС России со странами СНГ.

Пути повышения эффективности системы ВТС России со странами Содружества Независимых государств

Формирование эффективной системы военно-технического сотрудничества России со странами СНГ должно базироваться на следующих *принципах*:

– усиления государственного регулирования развития ВТС на основе разумного сочетания организационно-экономических, ценовых и других рыночных методов с административно-протекционистскими мерами;

¹⁰ Кочетов Э.Г. Глобализация и ее влияние на мировое развитие (базовые акценты при построении стратегии национальной безопасности) // Безопасность Евразии. 2006. № 1. Кузнецов В.И. Становление Евразийской безопасности как основание глобальной безопасности XXI века // Безопасность Евразии. 2005. № 4. Долматович И.А. ОДКБ: новое измерение Евразийской безопасности // Безопасность Евразии. 2006. № 4.

- обеспечения взаимной выгоды при осуществлении ВТС России со странами Содружества на новой институциональной основе с максимальным использованием прогрессивных структурных сдвигов в экономике этих стран;
- повышения роли частного сектора в области ВТС, достижения баланса интересов государства и бизнеса с ориентацией на интересы субъектов ВТС;
- использования конкурентных преимуществ ВТС в рамках СНГ посредством упрочения интеграционной финансово-экономической базы, кооперации производства ВВТ, его модернизации и ремонта;
- повышения роли крупных компаний и стимулирования образований межгосударственных хозяйственных альянсов в интересах производства сложных образцов и систем ВВТ;
- использования совместных механизмов ВТС, повышающих эффективность продвижения продукции военного назначения на рынке СНГ и мировом рынке;
- централизации ресурсов и консолидации усилий на реализации приоритетных межгосударственных программ в сфере ВТС.

Данная система принципов отражает наиболее существенные, объективно необходимые закономерности и взаимосвязи в сфере ВТС. Однако их реализации в полной мере препятствует ряд проблем. Одна из них – снижение инновационного уровня продукции предприятий оборонной индустрии стран СНГ.

Россия (и другие страны СНГ) находится в критическом положении с развитием инновационного потенциала предприятий ОПК (до сих пор предприятия ОПК фактически используют научно-технический потенциал, созданный еще в СССР). Поэтому исключительное значение приобретает стимулирование их инвестиционной и инновационной деятельности. Создание условий для обеспечения такого вектора развития крайне необходимо и возможно путем расширения и более активного использования таких форм военно-технического сотрудничества, как совместная разработка и производство ВВТ в рамках международных консорциумов, лицензионное производство, офсетные сделки, усиление военно-технических связей на инновационной основе.

Необходимость активизации инновационной деятельности стран Содружества в области военных технологий объясняется значительным сокращением объемов

прикладных научных исследований и разработок в оборонном комплексе, где практически полностью прекращена деятельность ряда НИИ и КБ, снижением доли научно-технических разработок по созданию новых видов материалов, высокотехнологических процессов, опытных образцов новой военной техники. Уже к 1996 г. в странах Содружества удельный вес организаций и предприятий, осуществляющих разработку и внедрение нововведений, снизился в среднем до 20-25% (в СССР он составлял 60-70%) от общего количества промышленных предприятий и продолжает снижаться. При этом сравнительно более благоприятная ситуация складывается в топливной промышленности, цветной металлургии, химической и нефтехимической промышленности, отраслях ОПК (40-45%), что обусловлено устойчивым спросом на их продукцию, прежде всего на внешнем рынке.

В целях активизации межгосударственной инновационно-инвестиционной деятельности в конкурентоспособных отраслях экономики стран СНГ, к которым, в первую очередь, относится сфера ОПК Содружества, разработана Концепция межгосударственной инновационной политики государств-участников СНГ, утвержденная решением Экономического совета СНГ. В соответствии с Концепцией межгосударственной инновационной политики СНГ основной целью межгосударственной среднесрочной инновационной стратегии является повышение технологического уровня и конкурентоспособности продукции, обеспечение выхода инновационной продукции стран СНГ на внутренний и внешний рынки.

Для достижения поставленной цели необходимо решение основных задач межгосударственной инновационной политики СНГ в области военно-технического сотрудничества:

- координация действий органов исполнительной власти государств Содружества в целях разработки комплексного подхода к решению задач инновационного развития производства ВВТ;

- концентрация организационных мер и ресурсов на приоритетных направлениях развития инновационной сферы с целью повышения спроса наукоемких военных и двойных технологий;

– привлечение инвестиций к финансированию инновационных программ и проектов в сфере военно-технического сотрудничества Содружества.

Решение задач межгосударственной инновационной политики в области военно-технического сотрудничества в Содружестве, на наш взгляд, целесообразно проводить по следующим направлениям:

– дальнейшее формирование институциональных и законодательных условий для масштабного освоения инновационных технологий и создания производств наукоемких видов продукции военного и двойного назначения;

– разработка и совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационного пути развития военно-технического сотрудничества и механизмов его стимулирования;

– совершенствование налогового законодательства и механизмов его применения с целью создания благоприятных условий для развития высокотехнологичных направлений;

– расширение инновационной инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

– развитие системы государственного и частного страхования инновационных рисков;

– развитие системы венчурного инвестирования (внебюджетного финансирования высокорисковых проектов) в инновационной сфере.

Основные направления инновационного пути развития ВТС России со странами СНГ

Одним из оптимальных механизмов национальной поддержки инновационного пути развития военно-технического сотрудничества в Содружестве являются межгосударственные инновационные программы, концентрирующие инвестиции государств СНГ и внебюджетные инвестиции на финансировании научных исследований, опытно-конструкторских разработок и освоение их промышленностью. При создании этого коллективного инвестиционного пула средства, затрачиваемые каж-

дой страной Содружества, будут значительно меньше, чем, если бы государство самостоятельно занималось инвестированием конкретной инновационной проблемы.

На ближайшую перспективу в качестве межгосударственных могут быть определены следующие инновационные программы, направленные на повышение технологичности и конкурентоспособности продукции военного и двойного назначения:

«Ресурсосбережение в СНГ», направленная на обеспечение сокращения потерь и повышение эффективности использования материально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов;

«Интегрированная технологическая база государств — участников СНГ», обеспечивающая технологический прорыв в различных отраслях экономики;

«Новые материалы в СНГ», направленная на создание и внедрение в производство конкурентоспособных на мировом рынке материалов нового поколения;

«CALS-технологии в СНГ», обеспечивающие создание принципиально новых компьютерных технологий и процессов разработки, производства, сбыта, модернизации и технического обслуживания высокотехнологичной продукции во всех отраслях экономики;

«Подготовка кадров управления в научно-производственной и инновационной сферах СНГ», создающая высокоэффективное кадровое обеспечение процесса освоения производства, маркетинга, сбыта, модернизации и технического обслуживания инновационной продукции;

«Информационно-маркетинговые центры Содружества», направленная на создание условий для согласованного продвижения в первую очередь инновационных товаров на национальные рынки государств – участников СНГ и мировые рынки.

Следующим уровнем в иерархии целей инновационной политики должны стать национальные программы и проекты инновационного развития, главной целью которых является обеспечение выпуска определенных видов (групп) конкурентоспособной продукции военного и двойного назначения.

С учетом того, что в научно-технической и инновационной сферах оборонного комплекса СНГ существует достаточное количество разработок готовых к освоению в производстве, программно-целевой метод вывода военной экономики на инновационный путь развития должен сочетаться с реализацией отдельных инновационных проектов высокой степени коммерциализации. Зарубежный опыт показывает, что деятельность на рынке интеллектуальной собственности дает возможность странам покрывать дефицит государственного бюджета в сфере науки, например за счет роялти и других платежей, получаемых от зарубежных фирм-партнеров по результатам коммерциализации технологий.

Реализация предлагаемого комплекса мер создаст надлежащие условия для роста рынка продукции военного и двойного назначения стран СНГ и будет способствовать обеспечению оборонной безопасности России.

Раздел 3. Теория и практика совершенствования функционирования оборонно-промышленного комплекса

Оборонно-промышленная политика России: этапы совершенствования и развития

Советник ЦНИИЭСУ доктор экономических наук профессор В.В. Пименов

В статье рассматриваются вопросы методологии и практики формирования государственной оборонно-промышленной политики на протяжении экономических реформ в России в период 1992-2006 годов и на перспективу до 2015 года. Показано, что оборонно-промышленная политика должна быть не только адекватной соответствующему экономическому периоду реформ, но и должна носить упреждающий характер, ориентируясь на стратегические цели и задачи развития ОПК.

Взаимосвязь оборонно-промышленной политики и экономических преобразований в стране

В реформировании отечественного оборонно-промышленного комплекса (ОПК) наступает новый этап, который в определенной степени должен стать рубежным. На протяжении социально-экономических преобразований постсоветской России можно выделить несколько этапов, каждый из которых характеризуется определенным состоянием экономики страны, ее финансовым положением и общим вектором направленности реформ. Эти условия достаточно четко отражались и на состоянии оборонных отраслей промышленности, что требовало от государства (особенно на начальных этапах реформ) принятия срочных мер по сохранению научно-технического и производственного потенциала ОПК, а в дальнейшем – последующего проведения целенаправленной государственной политики по укреплению и обеспечению устойчивости ОПК и созданию предпосылок для его развития. И, если в период 90-х годов из различных вариантов промышленной политики, характерных для рыночного хозяйства [1], был выбран вариант макроэкономической политики, распространяющийся в равной мере практически на все виды экономической деятельности, то на последующих этапах реформ промышленная политика государства становится более целенаправленной и спе-

циализированной (в отраслевом и функциональном плане), когда в сферу задач такой политики включаются отдельные отрасли, в том числе оборонные отрасли промышленности с целью укрепления их потенциала и повышения конкурентоспособности.

Как показано в таблице 1, на начальных этапах экономических реформ (все 90-ые годы и, пожалуй, вплоть до 2002-2003 годов) действия Правительства Российской Федерации и государственная политика в ОПК были направлены, главным образом, на антикризисное управление в оборонно-промышленном комплексе, на сохранение его оборонно-промышленного потенциала и проведение ответных мер по обеспечению экономической безопасности на вызовы и угрозы оборонно-промышленному комплексу в связи с его состоянием [2, 3].

Оценивая направленность и содержание оборонно-промышленной политики тех лет, следует отметить, что, по сути, она была подчинена решению текущих задач ОПК и в меньшей степени ориентировалась на его перспективное развитие. В определенной степени такая направленность промышленной политики в ОПК была оправдана не только необходимостью вывода оборонной промышленности из системного кризиса 90-ых годов, но и неустойчивостью и нестабильностью самой экономики страны того периода.

Исходя из этих задач, определялись методы и модели по реформированию ОПК при реализации оборонно-промышленной политики на различных этапах экономических преобразований в стране.

Методы и модели реформирования ОПК при реализации оборонно-промышленной политики на различных этапах экономических преобразований в стране

Текущее состояние ОПК в определенной степени является результатом всего предшествующего 15-ти летнего периода его реформирования. Как показывает анализ, на каждом из этапов этих преобразований ставились и решались различные задачи в увязке с состоянием и развитием всей экономики страны, разрабатывались методы и модели, ориентированные на решение соответствующих целевых установок (таблица 2).

Т а б л и ц а 1 – Основные положения государственной оборонно-промышленной политики России по реформированию ОПК на различных этапах экономических преобразований в стране

Период экономических реформ и его краткая характеристика	Краткая характеристика состояния ОПК	Основные положения Государственной оборонно-промышленной политики России на соответствующем этапе экономических преобразований
<p>90-ые годы (1992-1998 годы)</p> <p>Экономика переходного периода</p>		
<p>Характерной чертой экономики периода является ее неустойчивость. При этом в отличие от неустойчивого состояния обычной системы, в переходной экономике изменения призваны как бы усиливать неустойчивость: эта экономика должна постепенно уступить свое место другой экономической системе. Неустойчивость переходной экономики означает, что в экономических реформах не должно быть крайних мер. Для переходной экономики России 90-ых годов были характерны:</p> <ul style="list-style-type: none"> – резкие спады производства; – высокий уровень инфляции; – нарастающий уровень угроз экономической безопасности; – неразвитость нормативно-правовой и законодательной базы, отсутствие эффективных инструментов рыночной экономики: дорогие кредитные ресурсы; низкий платежный спрос и, как следствие, преобладание бартерных сделок и т.п. 	<p>Оборонно-промышленный комплекс находится в системном кризисе. Высока степень угрозы экономической безопасности. Положение ОПК характеризуется:</p> <ul style="list-style-type: none"> – спадом и деформацией структуры производства; – сокращением объемов НИ-ОКР; – сокращением инвестиций и, как следствие, быстрым старением производственного аппарата; – продолжающейся тенденцией сокращения численности высококвалифицированного персонала; – избыточностью незагруженных производственных мощностей; – нерешенностью вопросов содержания инфраструктуры оборонных предприятий и низким уровнем заработной платы; – разрывом технологических и экономических связей с оборонными предприятиями стран СНГ, что существенно осложняет выполнение ГОЗ; – критическим состоянием мобилизационных мощностей. <p>Положение усугублялось неустойчивостью системы управления ОПК (ее частой сменой в поисках оптимальной структуры). Во второй половине 90-ых годов наметилось замедление темпов спада производства и появились определенные признаки стабилизации экономического положения в ОПК.</p>	<p>По решению Комитета Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности в 1993 году была подготовлена первая в постсоветской России Концепция государственной промышленной политики в оборонном комплексе¹, которая, не будучи официально утвержденной, тем не менее, являлась реальным программным документом для реализации в ОПК на всем периоде 90-ых годов.</p> <p>Концепция была нацелена на решение первоочередных проблем по выводу ОПК из структурного кризиса и создания условий по обеспечению устойчивого положения оборонных предприятий путем разработки нормативно-правовой и законодательной базы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – политика в области конверсии и импортозамещения, изменения структуры собственности и приватизации; – прямые и косвенные методы финансового регулирования оборонных предприятий при переходе к рыночной экономике; – научно-техническая политика, направленная на приоритетное выделение средств как на НИ-ОКР военного назначения, так и на финансирование федеральных целевых программ по приоритетным направлениям гражданской продукции; – социальная поддержка в рамках конверсионных программ по созданию новых рабочих мест для предотвращения массовых увольнений при обвальном (от 40 до 60%) сокращении уровня ГОЗ; – разработка регионально-территориальных аспектов промышленной политики, обеспечение взаимоотношений Комитета и предприятий ОПК с региональными структурами (на основе заключения Соглашений); – совершенствование функций государственных органов власти при проведении промышленной политики (в период становления российской государственности, когда отсутствовали такие основные документы военного строительства в Российской Федерации как Военная доктрина, государственная программа вооружений и т.п.).

¹ «Концепция государственной промышленной политики в оборонном комплексе» опубликована в Сборнике «Вопросы оборонной техники», Серия 3, вып.2 (255), 1993

Посткризисный период стабилизации и восстановления экономического роста

<p>В этом периоде следует выделить три характерных этапа:</p> <p><i>Этап посткризисного роста</i> в результате фактора девальвации рубля (1999 – 2001 гг.);</p> <p><i>Этап замедления темпов экономического роста</i> после исчерпания потенциала девальвации и (отсутствие должного качества роста, рост без развития – (2002-2004 гг.);</p> <p><i>Этап экономической стабилизации</i>, позволяющей запустить инвестиционный процесс и открывающей, при укреплении инструмента государственного управления (в ходе административной реформы), реальный путь к активному экономическому росту на основе инновационных факторов и диверсификации экономики страны.</p>	<p>К началу этого периода спад производства в оборонных отраслях промышленности достиг своего минимума (в 1997 году объем производства составил 19,7% к уровню 1991 года), и после определенной стабилизации и «включения» фактора девальвации рубля (август 1998 г.) наметился рост производства. Тенденция экономического роста была характерна для всего периода, однако бурный рост объемов производства на первом посткризисном этапе (свыше 30%—по ВВСТ (в целом по ОПК) и около 20-25% по ГП) сменился существенным замедлением темпов роста, в первую очередь, роста гражданской продукции – до 13-15% в ходе второго этапа. В целом к концу данного периода общий экономический рост в ОПК замедлился до уровня 110-114% в год, при этом темпы роста гражданской продукции снизились до уровня от 2,0 до 0,5 %, а по ряду отраслей ОПК (судостроительная промышленность и промышленность обычных вооружений) проявился спад производства (соответственно 95,5% и 93,6%). Столь неустойчивый характер экономического роста в ОПК в этот период свидетельствует о том, что экономический рост не сопровождался его развитием. И если в этот период был преодолен системный кризис, в котором ОПК пребывал в 90-ые годы, то за этот период ОПК далеко еще не вышел из структурного кризиса, признаками которого, даже на общем фоне положительной динамики ОПК, остаются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – высокая доля износа (свыше 65%) активной части основных фондов; – высок уровень удельных затрат товарной продукции (98 коп./руб.), что существенно снижает ее конкурентоспособность; – низкая инвестиционная 	<p>В посткризисный период 1998 года в России существенно изменилась внешняя экономическая среда, благотворно повлиявшая на предприятия и организации оборонной промышленности: рынок стал востребован к импортозамещаемой продукции, экспортоориентированные предприятия существенно повысили свою доходность (даже без увеличения объема экспорта); сложилась к этому времени определенная финансовая устойчивость предприятий даже при сравнительно высоком уровне инфляции (не превышающем 30 процентов в год); погашение значительной части государственной задолженности (в первую очередь, по заработной плате) создали предпосылки к производственному росту.</p> <p>Складывающаяся, таким образом, ситуация создала реальные предпосылки к переходу от пассивной защитной (оборонительной) стратегии деятельности предприятий, характерной для стадии «выживания», к активной (наступательной) «стратегии развития», призванной не только закрепить положительные темпы производственного роста, но и перейти к качественно новым структурным изменениям производства с высоким потенциалом конкурентоспособности. Решение этой целевой задачи требовало новых подходов к оборонно-промышленной политике, политике, которая выходит далеко за пределы задач поверхностного реформирования оборонных отраслей в рамках обычных реструктуризационных мероприятий, конверсии и институциональных преобразований, проводимых в период 1996-1999 годов.</p> <p>На предстоящий период следует ставить задачу практического системного реформирования ОПК, в основу которого должны быть положены глубокие качественные преобразования производственно-технологической базы и переход к новым постиндустриальным технологическим укладам. Именно такая целевая направленность реформ в ОПК реализовывалась в рамках утвержденных в 2001 году Президентом Российской Федерации «Основ политики РФ в области развития ОПК на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». <i>В этом, главным образом, и состояла отличительная особенность этой политики реформирования от оборонно-промышленной политики предыдущего периода – политики «вывода ОПК из кризиса».</i></p> <p>В свою очередь, завершающийся этап этого периода – этап 2004-2006 годов охарактеризовался серьезным осмыслением того, что политика реформирования ОПК в изоляции от глубокого реформирования всей промышленно-технологической базы страны оказывается не только затратной, но и крайне неэффективной, поскольку практически не используется высоко-технологичный потенциал «оборонки». Стратегический путь развития ОПК должен лежать че-</p>
---	--	--

	<p>привлекательность оборонных предприятий;</p> <ul style="list-style-type: none"> – значительное число оборонных предприятий (свыше 30%) находится в кризисном состоянии. В этот период не были задействованы в полной мере структурные факторы, не была проведена модернизация производственной базы, крайне слабо использованы инновационные факторы развития. Такое положение в ОПК требовало новых подходов для коренного улучшения его состояния и придания нового импульса к дальнейшему развитию. 	<p>рез превращение ОПК в высокотехнологичный комплекс страны и через широкую диверсификацию всей российской экономики на основе инновационного потенциала ОПК.</p> <p>Такой подход к новой концепции оборонно-промышленной политики должен открыть реальные пути к активизации трансферта высоких технологий двойного назначения в гражданский сектор экономики и созданию условий для широкого вовлечения в инвестиционный процесс частных и внебюджетных источников, расширению использования таких рыночных инструментов как государственно-частное партнерство, страхование, лизинг, государственные закупки.</p>
<p>2007–2010 годы и на период до 2015 года Период экономического роста на основе факторов инновационного развития</p>		
<p>Экономика этого периода должна стать реальной экономикой инвестиционного развития, основанной на инновационных факторах. <i>В основе экономической политики государства закладывается модель развития в сочетании с активной промышленной политикой</i>². Характерным для этого периода прогнозируется замедление роста сырьевого экспорта и падение цен на мировых рынках сырья. <i>Факторами роста должны стать институциональные преобразования и инновационные факторы развития</i> (новые технологии, в том числе – нанотехнологии, более совершенные формы организации производства на основе современных информационных технологий и т.п.). Поддерживать сложившийся рост ВВП (6.0-6.5%) станет возможным только при активизации инвестиционного процесса (с темпом роста инвестиций в основной капитал не ниже 13-15% в год). Правительство РФ реально переходит от политики экономической стабилизации к политике активной поддержки экономического</p>	<p>Состояние оборонно-промышленного комплекса в предстоящий период будет определяться заказами Государственной программы вооружений (ГПВ-2015) и программными мероприятиями ФЦП «Развитие ОПК на 2007-2010 гг. и на период до 2015 года», а так же федеральными целевыми и ведомственными отраслевыми программами. Конечные результаты, на которые должны выйти отрасли ОПК по итогам выполнения указанных программ определены в Программе развития ОПК как показатели (индикаторы), характеризующие качественное состояние потенциала ОПК:</p> <ul style="list-style-type: none"> – доля базовых критических технологий, соответствующих мировому уровню; – доля инновационной продукции в общем объеме продукции ОПК; – количество системообразующих ИС, способных обеспечить выполнение заданий ГПВ, и удельный вес их продукции в общем объеме продукции ОПК; – уровень загрузки производственных мощностей ИС; – удельный вес оборудования с возрастом до 10 лет в общем составе оборудования. 	<p>Предыдущий период экономических реформ <i>подготовил объективные предпосылки к тому, чтобы расширить рамки действующих Основ государственной промышленной политики в области развития ОПК, принятых в 2001 году, с учетом складывающихся экономических условий в стране и возможностей для дальнейшего качественного преобразования оборонно-промышленного комплекса:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – в течение последних лет в оборонно-промышленном комплексе наблюдается устойчивая положительная динамика основного производства, однако <i>экономический рост в оборонных отраслях не сопровождается развитием</i>, крайне медленно идет обновление основных фондов, низка инновационная активность, на протяжении долгого периода сохраняется значительное число оборонных предприятий и организаций, находящихся в кризисном состоянии и требующих глубокой производственно-технологической реструктуризации; – в ряде оборонных отраслей промышленности (авиационной, судостроительной, электронной) уже разработаны Стратегии долгосрочного развития, определяющие основные направления и приоритеты развития их компетенций на отечественном и мировом рынках в сфере высокотехнологичной военной и гражданской конкурентоспособной продукции. В стадии разработки находятся Стратегии развития остальных оборонных отраслей, а также Стратегия развития ОПК в целом. В единстве они составят целостную картину развития отечественной высокотехнологичной производственной базы XXI века. <i>В этом ключе оборонно-промышленная политика должна задать единый целенаправленный вектор развития интеллектуального, научно-технического и производственно-технологического потенциала ОПК</i> и сформировать целостный организационный и финансово-экономический механизм, ориентированный как на создание перспективных образцов вооружения и военной техники, так и на эффективное использование этого потенциала в выпуске конкурентоспособной гражданской про-

² Новая промышленная политика России, предложенная Минпромэнерго для обсуждения – info@mte.gov.ru

<p>роста: созданы инвестиционный и венчурный фонды, свободные экономические зоны, принимаются меры по поддержке промышленного экспорта. Создается законодательная база для государственно-частного партнерства. Принимается механизм перспективного бюджетного планирования (бюджетная трехлетка 2008-2010 гг.), реализуется бюджетирование по результатам. Все это создает реальные предпосылки для поиска новых моделей в оборонно-промышленной политике страны.</p>		<p>дукции;</p> <p>– после отдельных единичных мер по выводу ОПК из кризисного состояния, принимаемых в конце 90-ых, начале 2000-ых годов, с началом административной реформы (2004 г.) руководством страны были сконцентрированы усилия <i>на принятии системных мер по улучшению положения дел в ОПК</i>, которые уже реализуются созданной Военно-промышленной комиссией при Правительстве Российской Федерации, это – увеличение финансирования государственных оборонных заказов, усиление внимания к инновационному развитию, укреплению кадрового потенциала; переход от отраслевого управления, осуществляемого оборонными агентствами, к функциональному управлению через единое Агентство по промышленности создает необходимые предпосылки для эффективной интеграции ОПК в высокотехнологичный многопрофильный сектор экономики России; перераспределение и более четкое разделение власти по вертикали (между федеральным, региональным и муниципальным уровнем управления) создают благоприятный климат для экономического развития, что немаловажно для формируемых в ОПК крупных интегрированных структур, в которых участвуют оборонные организации многих регионов и субъектов Федерации. Региональный аспект промышленной политики приобретает крайне важное значение;</p> <p>– в стране сложились условия для проявления активности частного капитала и для более тесного взаимодействия бизнеса и власти, что открывает реальные перспективы для частно-государственного партнерства. Развитие форм такого партнерства должно найти самое широкое использование этого механизма в оборонно-промышленной политике как инструмента реализации крупных инновационных проектов;</p> <p>развитие демократических институтов в стране открывает широкие возможности участия в формировании инструментов реализации оборонно-промышленной политики для таких общественных объединений и организаций как Торгово-промышленная палата РФ, Союз промышленников и предпринимателей, Союз машиностроителей, Лига содействия оборонным предприятиям.</p> <p>Таким образом, <i>государственная оборонно-промышленная политика России на современном этапе 2007-2010 гг. и на период до 2015 года должна по своей направленности стать опережающей и нацеленной на широкое использование научно-технического и инновационного потенциала оборонного комплекса для модернизации всей отечественной промышленно-технологической базы, призванной обеспечивать как реализацию государственной программы вооружения и технического оснащения армии и флота страны перспективными образцами вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ), так и производство наукоемкой гражданской продукции конкурентоспособной на внутреннем и мировом рынках.</i></p>
--	--	--

Т а б л и ц а 2 – Методы и модели реформирования и развития ОПК при реализации оборонно-промышленной политики в ходе экономических преобразований в стране

Характеристика периода экономических реформ	Целевая задача ОПК на данном этапе реформ	Методы и модели реформирования и развития ОПК	Основное содержание методов реформирования и моделей структурных преобразований
90-е годы (1992 – 1998 гг.)			
Кризисное состояние ОПК.	Выживание. Вывод из кризисной ситуации.	<p>Конверсия военного производства.</p> <p>Конверсионная модель – модель выживания.</p>	<p>Конверсия рассматривается как фактор замещения чисто военного производства выпуском гражданской продукции (ГП).</p> <p>Основными факторами, побуждающими к реализации конверсионной модели реформирования оборонной промышленности, были резкие спады военного производства, доходившие в начале 90-ых годов до 50-60% ежегодного снижения государственных оборонных заказов, и связанная с такими обвалами необходимость государственного регулирования организационных, правовых, технологических, научно-технических и социально-экономических процессов, происходящих в ходе конверсии в оборонной промышленности (доплата до среднего заработка выходных пособий при увольнении работников, выделение средств на переподготовку кадров при переходе их с военного на гражданское производство), а также выделение средств на перепрофилирование производственных мощностей, на ликвидацию оборудования и другие расходы. С этой целью в 1992 году был принят первый в России Федеральный Закон "О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации", а затем в 1998 году – принят второй Закон о конверсии с тем же названием. Этот период характеризуется как период крайне низкого и нерегулярного бюджетного финансирования гособоронзаказа и конверсионных программ, и отсутствия средств государственной поддержки процессов реструктуризации, большинство поставленных в этих Программах задач остались нереализованными. Следует отметить, что в этот период государство не было готово перейти к активной промышленной политике и ограничивалось отдельными мерами поддержки оборонных отраслей (так называемых точек роста) с целью сохранения его потенциала.</p>
1999 – 2001 годы			
Посткризисный период.	Положительная динамика роста производства. Переход ОПК к экономическому росту.	Переход от конверсионной модели к модели реформирования.	Конверсия как экономический метод перераспределения ресурсов, высвобождаемых на оборонных предприятиях в результате сокращения государственных оборонных заказов (ГОЗ) на этом этапе реформ практически себя исчерпал. На предприятиях установился, хотя и весьма низкий (20-25%) уровень ГОЗ. Конверсионный процесс военного производства (его дальнейший спад практически прекра-

			<p>щен) себя полностью исчерпал. Федеральный закон о конверсии не действует. Свыше 300 предприятий, с которых полностью снят ГОЗ и мобилизационные задания, выведены из состава ОПК. На этом этапе реформ дальнейшая адаптация оборонных предприятий к внешней среде связана с дальнейшим углублением военно-гражданской интеграции и диверсификацией производства. Конверсия военного производства должна быть дополнена конверсией хозяйственного механизма: полной или частичной приватизацией предприятий, перестройкой менеджмента, переходом к рыночным формам объединения и кооперации производств на имущественной основе, к широкому использованию технологий двойного назначения при создании конкурентной гражданской продукции. Практически речь идет уже не о конверсии, а о реструктуризации ОПК как «качественном скачке от одного состояния равновесия к другому». В этот период созданы и определенные предпосылки к переходу на интеграционные формы оборонных компаний.</p>
2002 – 2006 гг.			
<p>Реализация ФЦП. Реформирование и развитие ОПК (2002-2006 гг.). Устойчивое финансирование ГОЗ. Недостаточное инвестирование в развитие.</p>	<p>Модернизация производственно-технологической базы и создание нового облика ОПК, отвечающего все возрастающим требованиям внутреннего (ГОЗ) и мирового рынка вооружений. Основным инструментом решения этих задач является формирование ограниченного числа системообразующих интегрированных структур (ИС). Создание условий для устойчивого развития ОПК, разработки и производства конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках высокотехнологичной продукции военного и гражданского назначения.</p>	<p>Методы военно-гражданской интеграции (Козволюционная стратегия интеграции ОПК в народное хозяйство) [4]. Модель реформирования ОПК на основе организационно-институциональных преобразований.</p>	<p>В рамках ФЦП «Реформирование и развитие ОПК (2002-2006 гг.)» формируется новый облик оборонно-промышленного комплекса в виде крупных интегрированных структур, объединяющих на имущественной основе промышленные, научные и конструкторские организации, что создает реальные предпосылки для эффективной военно-гражданской интеграции, обеспечивающей достаточно быструю «диффузию» новых научно-технических знаний и инновационных технологий из сферы военного производства в гражданское при сравнительно низких производственных издержках. В интегрированных структурах ОПК передача научно-технических достижений из военного в гражданский сектор (или обратно) может осуществляться на самых ранних стадиях создания продукции, что сокращает сроки освоения инноваций и снижает затраты на их освоение. К сожалению на этом этапе реформ трансфертный механизм высоких технологий военного и двойного назначения (и методы военно-гражданской интеграции как козволюционная стратегия интеграции ОПК в народное хозяйство [4]) не получил должного развития и требует дальнейшего совершенствования в рамках создания национальной инновационной системы.</p>

2007 – 2015 гг.

<p>Реализация ФЦП «Развитие ОПК на 2007-2010 гг. и на период до 2015 г.».</p> <p>Реализация «Основ военно-технической политики РФ на период до 2015 года и дальнейшую перспективу».</p>	<p>Целевая задача «...сформировать военно-научный комплекс РФ к 2010 году, интегрированный в научно-технический комплекс РФ...» и обеспечивающий развитие фундаментальных и прикладных исследований, существенно влияющий на повышение эффективности ВВСТ.</p> <p>«...необходимо завершить в полном объеме оптимизацию ОПК и НТК (научно-технического комплекса) путем создания ограниченного числа системообразующих (отраслеобразующих) структур».</p>	<p>Стратегия преобразования оборонно-промышленного комплекса в высокотехнологичный комплекс страны.</p> <p>Стратегия инновационного развития. ОПК. Реализация комплекса мероприятий по развитию промышленных критических технологий в рамках ФЦП «Развитие ОПК..» и базовых технологий – в рамках ФЦП «Национальная технологическая база – НТБ».</p>	<p>В рамках Программы развития ОПК и последовательного преобразования его в высокотехнологичный комплекс страны необходимо обеспечить, в первую очередь, слияние ОПК с гражданским сектором экономики. С целью сближения военной и гражданской промышленности необходимо сформировать механизм более эффективного перелива научно-технических достижений, и таким образом переориентировать экономику страны на преимущественное производство высоких технологий, включая информационные и наукоемкие.</p> <p>Механизм коэволюционной стратегии интеграции ОПК в народное хозяйство следует рассматривать преимущественно не как перевод военных производств на выпуск гражданской продукции (по типу обычной конверсии), а как слияние с гражданской промышленностью базовых производств, выпускающих материалы, компоненты, элементную базу микроэлектроники, приборы, детали, узлы машин и т.п. Изготовители собственно вооружений и военной техники (ВВТ) должны представлять собой, главным образом, сборочные производства и носить узкоспециализированный характер, и, по сути, представлять собой ядро ОПК, ориентированное на задачи реализации Программы вооружений. Технологической основой военно-гражданской интеграции должна стать передача научно-технических достижений (НТД) оборонного сектора экономики в гражданский через развитие технологий двойного назначения как фактора повышения научно-технического уровня гражданских производств и до создания единой национальной высокотехнологической базы, когда будет возможен и целесообразен процесс передачи высоких технологий из гражданского конкурентного сектора экономики в военный сектор.</p>
<p>Реализация «Основ политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», утвержденных.</p>	<p>Предусмотрено до 2010 года «завершить формирование национальной инновационной системы и целостной структуры научно-технического комплекса, способного эффективно функционировать в условиях рыночной экономики».</p>	<p>Переход от модели реформирования к модели инновационного развития на основе широкого использования научно-технических достижений и высоких технологий двойного назначения ОПК в гражданском и военном секторах экономики.</p>	<p>Процесс функциональной интеграции военного и гражданского секторов должен быть дополнен организационно-институциональными преобразованиями – формированием производственно-технологических кластеров и развитием стимулирующих инструментов обеспечения приоритетов промышленной политики – льготных кредитов, государственных гарантий, расширения механизма частного государственного партнерства.</p>

На начальных этапах реформирования российского ОПК стояла первоочередная задача обеспечения его выживания в условиях крайне тяжелого финансового состояния в стране. В ОПК были приняты первые программы – Государст-

венная программа конверсии оборонной промышленности и развития производства гражданской продукции на период до 1995 года (утвержденная Постановлением СМ СССР №1278 от 15 декабря 1990 года); затем были приняты федеральные целевые программы Российской Федерации «Программа конверсии оборонной промышленности (1995-1997 гг.)» и «Программа конверсии и реструктуризации оборонной промышленности (1998-1999 гг.)», **основанные на конверсионной модели.** Все эти программы, по сути, ориентированы на выживание оборонных предприятий в кризисной экономике 90-ых годов. Поэтому функционально данная модель одновременно выполняла роль модели выживания ОПК.

Конверсионная модель – модель выживания ОПК – решала задачи сохранения оборонно-промышленного потенциала в условиях обвального спада гособоронзаказа, финансово-экономической неустойчивости страны, необходимости восстановления разрушенных кооперационных связей. *Целевой установкой данной модели служила конверсия, как наращивание производства гражданской продукции в условиях обвального спада военных заказов государства.* В условиях того периода – периода крайне низкого и нерегулярного бюджетного финансирования гособоронзаказа и конверсионных программ, и отсутствия средств государственной поддержки процессов реструктуризации, большинство поставленных в этих Программах задач остались не реализованными. Нормативной правовой базой данной конверсионной модели служил принятый в 1992 году первый в России Федеральный Закон "О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации", а затем в 1998 году – принят второй Закон о конверсии с тем же названием. Такая конверсия продолжалась до конца 90-ых годов, и практически прекратилась с наступлением посткризисного периода 1998 года. Справедливости ради следует отметить, что до этого времени еще не созрели ни экономические, ни институциональные условия для иных форм и моделей реальной структурной перестройки основного звена оборонной промышленности. С 1999 года и с переходом в XXI век стабилизировался уровень Гособоронзаказа. Его доля в структуре товарного производства оборонно-промышленного комплекса, хотя и невелика, и составляет 20-25%, но с учетом экспортных заказов объем военного произ-

водства в ОПК в целом в последние годы этого этапа установился на уровне 50-55%. Однако установившийся уровень оборонных заказов не снимал с повестки дня необходимости дальнейших и более глубоких преобразований в оборонно-промышленном комплексе. В этих условиях концепция конверсии себя полностью исчерпала, как не отвечающая стратегическим задачам развития ОПК. *Конверсия военного производства требовала глубокой конверсии всего хозяйственного механизма: полной или частичной приватизации предприятий, перестройки менеджмента, перехода к рыночным формам объединения и кооперации производств на имущественной основе, широкого использования технологий двойного назначения при создании конкурентной гражданской продукции.*

Таким целям на этом этапе экономических преобразований в наибольшей степени соответствовала **модель реформирования ОПК**, которая решала задачи формирования нового облика ОПК уже в условиях перехода к стабилизации его финансово-экономического положения путем «свертки» множества оборонных предприятий с их излишними производственными мощностями и создания крупных корпораций, призванных обеспечить повышение устойчивости ОПК как системы, и закрепить экономический рост в оборонных отраслях промышленности. *В данной модели реформирование выступает как основная целевая установка.*

Исходя из этого, уже в первой посткризисной федеральной целевой программе «Реформирование и развитие ОПК (2002-2006 гг.)» перед ОПК были поставлены совершенно иные целевые задачи – задачи модернизации производственно-технологической базы и создания нового облика ОПК, отвечающего все возрастающим требованиям Государственной программы вооружений и мирового рынка вооружений. И основным инструментом решения этих задач стали глубокие организационно-институциональные преобразования и, в первую очередь, формирование крупных системообразующих интегрированных структур (ИС), устойчиво функционирующих в условиях рынка. И, хотя создание таких интегрированных структур идет с отставанием от их запланированного количества (факти-

чески создано 24 ИС³ из запланированных 56 ИС на период 2002-2006 гг.), тем не менее, в рамках данной программы был сделан существенный шаг к формированию нового корпоративного облика ОПК и реализован целый комплекс мероприятий, направленных на реструктуризацию избыточных мощностей и нерентабельных производств в связи с сокращением военных программ; на вывод из ОПК предприятий, не участвующих в реализации гособоронзаказа (43 таких предприятий выведено до конца 2006 г.). За период реализации этой программы (2002-2006 гг.) практически приостановлен рост износа основных производственных фондов, однако он остается еще достаточно высоким. Вместе с тем, на этом фоне все отчетливей проявляется разрыв в научно – технологическом развитии оборонного и гражданского секторов экономики нашей страны. Этот разрыв проявляется в том, что высокие технологии оборонных предприятий, высокий интеллектуальный потенциал ОПК крайне слабо используются в создании конкурентной наукоемкой продукции, в реальном повышении технологического уровня отечественной производственной базы, в повышении инновационной активности промышленных предприятий.

Обращает на себя внимание сохраняющаяся тенденция снижения численности в обоих секторах ОПК (в науке и в производстве) со среднегодовыми темпами 5-6 %.

На начальном этапе программного периода прирост инвестиций осуществлялся более медленными темпами (107,2%), чем прирост производства (117,1%). Аналогичное соотношение, но в меньших размерах (соответственно – 3,5% и 4,5%) остается и на заключительном этапе реформ. Это дает основание говорить, что **рост производства происходил пока без развития**, без технологической модернизации производственной базы, без качественных преобразований, не создающих предпосылки для повышения конкурентоспособности как на отечественных, так и на мировых рынках. На практике это приводило к тому, что в последние годы существенно замедлились в ОПК темпы роста гражданской продукции

³ Данное количество ИС исчислено по количеству Указов Президента РФ об утверждении созданных ИС. Реальное функционирование ИС начинается, как правило, существенно позже.

(с 11-13% в 2000-2002 гг. до 4-5% в 2003-2004 гг. и до 0,3-0,5% – в 2005 г. и по итогам 9-ти месяцев 2006 года – 0,4%).

Во-первых, сложившаяся структура производства в условиях рыночной конкуренции и нестабильности внешнего мирового рынка вооружений не обеспечивает финансовой устойчивости предприятий, и, во-вторых, указывает на слабость трансфертов высоких технологий из оборонного в гражданские производства. По сути ОПК генерирует, создает новшество в виде высоких технологий, но они не превращаются в инновации в гражданском производстве.

При таком среднем уровне ГП в общем объеме ОПК (42-46%) на всем программном периоде реформирования ОПК (2002-2006 гг.) становится крайне трудным выполнение стратегической задачи: довести к 2015 году долю гражданской продукции по ОПК до 70% общего объема производства. Ясно, что в основе достижения этой цели должна лежать инновационная стратегия развития ОПК и его реальное превращение в высокотехнологичный комплекс страны.

Реализация этой цели должна основываться уже на иной модели – модели развития ОПК, основанной на инновационных факторах и широком вовлечении в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной деятельности. В этой модели реформирование должно выступать в качестве реального инструмента развития, направленного на глубокую модернизацию научно-технической и производственно-технологической базы, призванной стать основой экономического роста всей экономики страны. Решение этой стратегической задачи требует новой оборонно-промышленной политики.

Основные положения и принципы оборонно-промышленной политики развития ОПК на новом этапе экономических реформ 2007-2015 годов

Как видно из таблицы 1, предыдущий период экономических реформ подготовил объективные предпосылки к тому, чтобы расширить рамки действующих Основ государственной промышленной политики в области развития ОПК, принятых в 2001 году, с учетом складывающихся экономических условий в стране и возможностей для дальнейшего качественного преобразования оборонно-

промышленного комплекса. Новая оборонно-промышленная политика – политика развития ОПК должна по существу стать опережающей политикой, направленной на решение стратегической цели: проведение системных преобразований, в основе которых лежит глубокая структурная и технологическая модернизация производственной базы.

Базисные принципы промышленной политики страны (см. сноску 2 под таблицей 1) следует дополнить принципами, непосредственно отражающими специфику ОПК как объекта оборонно-промышленной политики и определяющими приоритеты ее развития:

- **необходимость развития инфраструктуры рынка инноваций, расширения механизма трансфера высоких технологий,** углубления военно-гражданской интеграции в рамках формируемых в ОПК интегрированных структур. Структурная модернизация технологической базы должна уже в среднесрочном периоде до 2010-2012 гг. выйти за пределы ОПК и охватить такие сектора экономики как ТЭК, АПК, железнодорожный транспорт, машиностроение, приборостроение и т.п. ОПК должен активно включиться в реализацию национальных проектов по всем направлениям. На закупку продукции промышленного производства по нацпроектам только в течение 2006-2007 годов выделено примерно 25 процентов средств от общего бюджета проектов. Оборонные предприятия и корпорации должны стать основой территориально-производственных высокотехнологичных кластеров;

- **оборонно-промышленная политика должна быть многоуровневой по своей структуре,** направленной на сбалансированность действий федеральных, отраслевых и региональных органов государственной исполнительной власти при достижении поставленных целей:

на макроуровне – федеральном уровне определяются общенациональные цели развития ОПК, формируется законодательная нормативная база и федеральные целевые программы реализации Стратегии развития ОПК и Стратегий развития его отраслей. Учитывая, что на федеральном уровне субъектами управления и координации деятельностью ОПК является множество федеральных органов ис-

полнительной власти (ФОИВ), главная роль в определении оборонно-промышленной политики в области развития ОПК принадлежит Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ;

на мезоуровне – территориально-отраслевом уровне регулируется формирование, как правило, межотраслевых и транснациональных интегрированных структур (ИС) ОПК, а также производственно-технологических кластеров, сопряженных по выпуску, главным образом, конечной наукоемкой высокотехнологичной гражданской продукции. Ряд отраслевых функций по развитию и управлению оборонно-промышленным потенциалом должно последовательно переходить к органам корпоративного управления ИС. Будет возрастать роль и значение органов управления субъектов федерации, особенно в части создания благоприятного инвестиционного климата, расширения механизма частно-государственного партнерства в развитии и использовании высоких технологий при выпуске гражданской продукции, в том числе по заказам местных (муниципальных) властей;

на микроуровне – уровне предприятий государственное регулирование и поддержка федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных казенных заводов, а так же акционерных компаний, выполняющих гособоронзаказ, должна быть дополнена активной промышленной адаптационной политикой самих предприятий [5], ориентированной на глубокую внутреннюю реструктуризацию;

• **важным приоритетом оборонно-промышленной политики является поддержание ориентации оборонно-промышленного потенциала на военнотехническое сотрудничество.** Внешняя экономическая деятельность предприятий и организаций ОПК – это не только фактор обеспечения экономической стабильности оборонных предприятий и способ их технологического развития, но и шаги России к вхождению в мировой рынок высокотехнологичной продукции. Одним из эффективных инструментов военнотехнического развития является активное участие компании «Рособоронэкспорт» как одного из субъектов оборонно-промышленной политики в части поддержки технического перевооружения научной и производственной базы ОПК на основе созданной в рамках этой компании

организационной структуры – Центра технологического развития оборонных предприятий-экспортеров;

- **инструментом реализации государственной оборонно-промышленной политики должна стать единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных органов исполнительной власти всех уровней – субъектов управления ОПК в соответствии с их функциональными полномочиями, а также с их ролью и местом в оборонно-промышленной политике. По своей целевой направленности и функциональному назначению это должна быть *межведомственная информационно-аналитическая система с использованием единого информационного пространства (федерального информационного ресурса)*, ориентированная на решение задач по реализации военно-технической и оборонно-промышленной политики Российской Федерации, в том числе по контролю и надзору за исполнением Государственного оборонного заказа;**

- **к реализации оборонно-промышленной политики необходимо активнее привлекать интеллектуальный потенциал Лиги содействия оборонным предприятиям и опыт их руководителей и ведущих специалистов и ученых ОПК по ключевым вопросам реформирования и развития научно-технического и производственно-технологического потенциала и его использования в создании конкурентной продукции.**

- **государственная оборонно-промышленная политика должна иметь четко выраженные качественные и количественные ориентиры, на достижение которых она направлена. Помимо важнейших целевых индикаторов и показателей, заложенных в Программу развития ОПК на 2007-2010 гг. и на период до 2015 года, необходимо предусмотреть показатели, характеризующие деятельность формируемого на базе ОПК высокотехнологичного многопрофильного сектора экономики страны (высокотехнологичного кластера), именно как результат реализации государственной оборонно-промышленной политики. К таким **индикаторам и показателям следует отнести:****

- динамику наращивания объемов гражданской продукции в структуре товарного производства: с 45% – в 2006 г., до 70% – в 2015 г.;
- удельный вес продукции данного сектора экономики в объеме промышленного производства страны не ниже 25-30%;
- увеличение числа оборонных предприятий и организаций, внедривших и реализующих АСМК (автоматизированные системы менеджмента качества); данный показатель должен косвенно характеризовать качество и конкурентоспособность производимой высокотехнологичной продукции;
- увеличение доли наукоемкой гражданской продукции, идущей на экспорт;
- более высокий уровень инновационной активности предприятий данного сектора экономики в сравнении со средним уровнем по стране.

Таким образом, реализация государственной оборонно-промышленной политики должна быть направлена на перспективу и должна способствовать скорейшему становлению в России высокотехнологичного многопрофильного сектора экономики и выходу страны в число мировых лидеров инновационного и технологического развития.

Список использованных источников:

1. Барабанов М. Годы без промышленной политики (особенности российской переходной экономики) // *Мировая экономика и международные отношения*, 2000, № 5, с. 84-90.
2. Михайлов Н. Оборонно-промышленный комплекс: анализ вызовов и направления их парирования. – Москва, 2005.
3. Пименов В.В. Формирование стратегии и целевых программ // *Национальная безопасность*. Декабрь 2001, № 9-10, с. 54-57.
4. Лесных В., Попов Е. Козволюционная стратегия интеграции ОПК в народное хозяйство // *Экономические стратегии* № 4, 2006 (46), с. 44-51.
5. Дудчак В.В., Потопахин В.А. Адаптивное управление предприятий оборонно-промышленного комплекса – М.: «Вузовская книга», 2005.

Развитие авиационной промышленности России через активизацию инвестиционной деятельности

Адъюнкт кафедры экономических теорий и военной экономики Военного университета А.В. Цымбалов

В современном мире авиационная техника решает множество стратегических задач в области обеспечения национальной безопасности любого государства. Россия в силу особого геополитического положения имеет территорию огромной протяженности с многочисленными отдаленными населенными пунктами и граничит со многими государствами. Это обстоятельство определяет особенности организации как народного хозяйства в целом, так и структуру производственных отраслей.

В настоящее время России для обеспечения военно-экономической безопасности необходима технологически развитая, высокоинтеллектуальная, выпускающая современную конкурентоспособную продукцию авиационная промышленность (АП). Что бы лучше понять в каком тяжелейшем положении оказался авиапром следует обратиться к истории: произошедшие в стране в 90-е г. прошлого века радикальные реформы в экономике и социальной сфере, привели к падению платежеспособного спроса населения, сложностям адаптации к сформировавшимся рыночным условиям и издержкам реорганизации. В результате авиационная отрасль практически деградировала (особенно ее гражданский сектор) и был нанесен серьезный ущерб не только экономике, но и национальной безопасности Российской Федерации.

Но, несмотря на сложившуюся негативную ситуацию в АП России удалось сохранить высокий научно-технический и производственный потенциал, который на данный момент не может быть реализован в полном объеме в силу ограниченных финансовых возможностей. Следовательно, нуждается в привлечение значительных капитальных вложений, которые объективно являются высокорискованными и низкорентабельными в данной отрасли в связи с длительным сроком окупаемости.

Из вышесказанного следует, что в АП назрела необходимость разработки действенного механизма по управлению и эффективному освоению внутренних и привлечения внешних инвестиционных ресурсов. Именно количество и качество этих

инвестиций будет характеризовать уровень инвестиционной активности и деятельности, являясь основным показателем эффективности работы данного механизма.

Как отметил Президент России: "Корень проблем в том, что российский авиапром так и не получил адекватной современным требованиям системы управления и эффективных экономических инструментов, которые способны обеспечить стабильное функционирование отрасли".¹

Прежде чем говорить об инвестиционной деятельности в АП представляется необходимым дать научное определение таких понятий как инвестиции и инвестиционная деятельность.

В экономической теории термин «инвестиции» происходит от английского слова «invest», что в переводе значит «вкладывать». Рассматривая данную категорию можно прийти к выводу, что в широком понимании инвестиции – это вложение капитала с целью последующего его увеличения, получения прибыли и (или) иного полезного эффекта². Следует отметить, что при анализе инвестиционной деятельности в АП нас в первую очередь будут интересовать инвестиции в основной капитал, т.е. осуществляемые в форме капитальных вложений. Поэтому мы будем использовать понятие инвестиции, данное в Федеральном законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.99 № 39-ФЗ (в редакции Федерального закона от 02.01.2000 № 22-ФЗ) в котором приводится следующее определение: «...инвестиции – это денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта»³. Инвестиции играют ключевую роль в рыночной экономике, поскольку они обеспечивают возобновление, обновление и расширение основных фондов для производства товаров и услуг и повышения их конкурентоспособности.

¹ Выступление Президента РФ на заседании президиума Госсовета Российской Федерации 20 февраля 2006 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://www.vesti.ru>.

² См., напр.: Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент. Киев: МП «ИТЕМ», ЛТД, 1995; Бочаров В.В. Методы финансирования инвестиционной деятельности предприятий. М.: Финансы и статистика, 1998; Крутик А.Б., Никольская Е.Г. Инвестиции и экономический рост предпринимательства: Учебное пособие. – СПб.: Издательство «Лань», 2000.

³ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений. Закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

Инвестиционная деятельность разными авторами трактуется по-разному. Мы будем придерживаться следующего определения, которое, по нашему мнению наиболее полно отражает сущность данного понятия: совокупность определенных действий субъектов инвестирования, направленных на увеличение собственного благосостояния посредством инвестирования.⁴ Целью инвестиционной деятельности в АП является обеспечение стабильного функционирования производства, создание новых образцов продукции, развитие предприятий, модернизация производства, модификация выпускаемой продукции, получение дополнительного дохода, диверсификация активов и др.

Анализируя развитие АП и осуществляемую инвестиционную деятельность в рамках данной отрасли необходимо обратить внимание на нормативно-правовые акты, регулирующие данную деятельность: Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.99 № 39-ФЗ (в редакции Федерального закона от 02.01.2000 № 22-ФЗ); Федеральный закон «О государственном регулировании развития авиации» от 8 января 1998 г. (с поправками от 18 октября 2006 г.); Указ Президента Российской Федерации «Дополнительные меры по улучшению инвестиционной политики». Собрание Законодательства РФ. Официальное издание, № 31, 1997; Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 г. (утверждено Президентом Российской Федерации В.Путиным 03.03.01 № Пр-241); Федеральная целевая программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 гг. и на период до 2015 г.» (Постановление правительства РФ от 15.10.01 № 728); Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 г. №446 «О порядке возмещения российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда российского производства, получаемые ими от российских лизинговых компаний по договору лизинга, а также части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2002 г. в российских кредитных организациях на приобретение российских воздушных судов».

⁴ Шкодинский С.В. Развитие инвестиционного потенциала оборонно-промышленного комплекса РФ: Дис. ...докт. экон. наук: 20.01.07.- М., 2005. – С.32.

Углубленный анализ вышеперечисленных документов позволяет выявить целый ряд противоречий в задачах государства и предлагаемых подходах их достижения. Так, например можно отметить, что явный (и вполне обоснованный) протекционизм государства в отношении отечественной авиации практически противоречит международной интеграции, кооперации и допуску конкурентов на внутренний российский рынок авиапроизводителей. Устранение данных противоречий и несогласованности представляется автору крайне важной задачей.

Обращает на себя внимание и то, что в концептуальных документах государство ставит перед собой достаточно амбициозные задачи в форме лозунгов и призывов, не подкрепленных в дальнейшем правовой базой и финансовой поддержкой.

В настоящее время основными проблемами авиапромышленного комплекса являются:

- кризис внутреннего рынка гражданской авиационной техники, связанный с отсутствием у авиационных компаний необходимых средств для обновления парка эксплуатируемых воздушных судов;

- неразвитость кредитных механизмов финансирования производства и поставки (продажи), а также реализации финансового лизинга отечественной авиационной техники;

- отсутствие стимулов для отечественных и иностранных финансовых структур к вложению инвестиций в российский авиапром;

- недостаточное и неполное финансирование работ предусмотренных Президентской федеральной целевой программой развития гражданской авиационной техники, что привело к несоблюдению сроков выполнения ряда работ по созданию нового поколения отечественных гражданских воздушных судов;

- несвоевременность поступления средств авиапредприятиям по системе государственного оборонного заказа (ГОЗ);

- отсутствие в авиапромышленном комплексе собственных финансовых ресурсов необходимых для его развития;

- усиление конкуренции, как на внешнем, так и на внутреннем рынке со стороны зарубежных авиапромышленных компаний.

В этих условиях риски при инвестировании в российскую АП значительно возрастают, что делает ее для потенциальных инвесторов малопривлекательной.

Учитывая сложности современной ситуации, авиапрому приходится возлагать надежды только на государственную поддержку. Как показало время, самостоятельно функционировать предприятия российского авиапрома в условиях рыночной экономики успешно могут только в единичных случаях. В основной же массе авиапредприятия дублируют друг друга по производству продукции, бюджетные средства не эффективно распределяются между множеством авиапредприятий, объемы производимой продукции не покрывают издержки и т.д.

Только целенаправленная и взвешенная государственная политика может сделать российский авиапром привлекательным для инвесторов, основными направлениями решения данной задачи являются:

- развитие нормативно-правовой базы в области инвестиционной деятельности;
- формирование привлекательной для инвесторов организационно-управленческой структуры АП;
- поддержка разработки базовых технологий и создания научно-технического задела, выполнения НИОКР для разработки новых образцов авиационной техники;
- технологическое перевооружение отрасли и переход на мировой уровень проектирования;
- создание механизмов кредитования поставок (продаж) отечественной авиационной техники и условий развития системы авиационного лизинга;
- подготовка высококвалифицированных специалистов для отрасли, и разработка мероприятий по их социальной защите;
- разработка совместных международных программ и участие в международной кооперации.

Как показывает мировой опыт, наращивать финансовую мощь, параллельно снижая производственные издержки, можно только за счет концентрации авиационной промышленности в рамках создания единого крупного самолетостроительного

холдинга. Этот процесс уже завершился в Европе и США, где выпуском авиационной техники занимаются только два крупных центра – Airbus и Boeing.

В России, опираясь на передовой опыт зарубежных стран, Указом Президента РФ «Об открытом акционерном обществе «Объединенная авиастроительная корпорация» № 140 от 20 февраля 2006 г. состоялось формирование крупнейшей российской авиастроительной корпорации – ОАК. В качестве вклада государства в уставный капитал ОАК внесены акции открытых акционерных обществ: авиационной холдинговой компании «Сухой» (100%), внешнеэкономического объединения «Авиаэкспорт» (15%), «Ильюшин-Финанс К^о» (38%), Комсомольского-на-Амуре авиационного производственного объединения имени Ю.А.Гагарина (25,5%), межгосударственной авиастроительной компании «Ильюшин» (86%), Нижегородского авиастроительного завода «Сокол» (38%), Новосибирского авиационного производственного объединения им. В.П.Чкалова (25,5%), ОАО «Туполев» (90,8%), Финансовая лизинговая компания (58%)⁵. Кроме того, ОАК стала владельцем 30,60% акций ОАО «Научно-производственная корпорация «Иркут»⁶. В результате в настоящее время уставной капитал ОАК составляет 96,72 млрд. руб., где государственная доля уставного капитала составляет более 90%.⁷

По замыслу ОАК должна войти в "пятерку" крупнейших мировых производителей авиационной техники. Планируется, что на долю военной авиации будет приходиться 70% доходов от продаж, а на долю гражданской – 30% (всего 2,5 млрд. дол.). К 2015 г., предполагается нарастить объем продаж до 6 млрд. дол., в долгосрочной перспективе – не менее 8 млрд. дол. ежегодно, а в 2018 г. объем производства планируется увеличить до 14 млрд. дол. в год при сохранении количества производственных мощностей. Численность занятых в отрасли должна составить 500 тысяч человек. А соотношение дохода от военной и гражданской техники приближать к показателям "50 на 50"⁸.

⁵ См.: Фроловская Т. Будущая структура Российской авиационной корпорации // РБК daily. 2006. № 3.

⁶ См. подробно: Новости // ВПК.2007. № 2.

⁷ См.: Стариков С. «Иркут» идет на снижение // РБК daily. 2007. № 32.

⁸ См.: Основные положения стратегии развития авиационной промышленности на период до 2015 года (от 22.02.2005 г.).

Приоритетными направлениями деятельности ОАК станут разработка, производство, реализация и утилизация авиационной техники военного и гражданского назначения в интересах государственных и иных заказчиков, включая иностранных, а также внедрение новых технологий и разработок в области самолетостроения. На него будет возложена нелегкая задача: согласовывать действия частных владельцев предприятий, которые войдут в ОАК, и государства, а так же и готовить проекты необходимых изменений в ведомственных документах и законодательных актах.

Решение указанных задач должно осуществляться на следующих принципах:

- государственная поддержка закупок авиационными компаниями отечественных воздушных судов нового поколения;
- проведение протекционистской политики по внедрению отечественной авиационной техники;
- рациональное распределение и контроль финансовых ресурсов в интересах решения проблем АП на основе долгосрочного прогноза, целевых программ и консолидации финансовых средств;
- активное использование возможностей фондового рынка;
- поддержка создания отечественной системы авиационного лизинга;
- содействие притоку отечественных и зарубежных инвестиций;
- создание совместных авиационных проектов с другими государствами на основе разделения риска.

Меры государственной поддержки развития АП в финансово-экономической сфере должны согласовываться с прогнозами развития экономики страны и платежеспособным спросом на авиационные перевозки, работы и услуги, как в России, так и в странах являющихся потенциальными потребителями отечественной авиационной техники.

Для того чтобы продукция АП соответствовала предъявляемым мировым требованиям назрела необходимость технического перевооружения отрасли. Следует отметить, что ОАК на техническое перевооружение производственной базы в ближайшие три года потребуется вложить около 24 млрд. руб. Из них более 7 млрд. руб. планируется привлечь в виде льготных долгосрочных кредитов под гарантию госу-

дарства, около 6 млрд. руб. составят прямые инвестиции из собственных ресурсов ОАК, а остальную сумму корпорация планирует привлечь в качестве заемных средств на финансовых рынках, используя, в том числе, возможности лизинговых компаний. Если проводить модернизацию производства в запланированные сроки, то в ближайшее время можно выйти на уровень производства более 150 самолетов в год. Согласно данным руководства ОАК для производства в период 2008-2012 гг. около 300 гражданских самолетов общий объем финансирования должен составить 146 млрд. руб.⁹

Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что по оценке Минтранса российским авиаперевозчикам в настоящее время уже требуется 650 воздушных судов, и потребности авиакомпаний в самолетах будут расти и дальше. По мнению экспертов в период 2007-2015 гг. отечественным перевозчикам потребуется около 1800 пассажирских лайнеров. Поэтому необходимо принимать кардинальные меры по увеличению объема производства конкурентоспособной продукции. Это требует привлечение значительных финансовых ресурсов, как со стороны государства, так и частных отечественных и зарубежных инвесторов.

Как уже отмечалось ранее, в последнее время наметилась тенденция государственной поддержки авиационной отрасли: в федеральном бюджете Российской Федерации на 2007 г. выделено 6 млрд. руб. на поддержку гражданского авиастроения и приобретение дополнительных акций, выпускаемых при увеличении уставного капитала ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация»¹⁰. Активно решается проблема капитализации российских банков и увеличение кредитных средств финансовых структур. Для этого в 2006 г. на базе Внешэкономбанка произошло слияние государственного банковского сектора. В результате объединения трех государственных банков возросли возможности кредитных учреждений в обеспечении финансовой поддержки основных производственных секторов российской экономики¹¹.

⁹ См. подробно: Новости // ВПК.2007. № 5.

¹⁰ См. подробно: Новости // ВПК.2006. № 46.

¹¹ См.: Пряников М. Сотрудничество лучше конкуренции // ВПК.2007. № 6.

Благодаря принятым мерам в 2007 г. «Внешэкономбанк» выделил 1,4 млрд. руб. на реализацию программы строительства ближнемагистральных самолетов «Суперджет – 100», и намерен расширить свое инвестиционное участие в этом проекте приобретением 25% акций ОАО «ОКБ Сухого». «Внешэкономбанк» так же рассматривает вопрос о вхождении в проект «Суперджет – 100» что, увеличивает шансы завершения его реализации в установленные сроки.¹²

Особого рассмотрения требует вопрос повышения эффективности использования бюджетных средств выделяемых Правительством РФ в рамках утвержденных Федеральных целевых программ (ФЦП) поддержки и реформирования авиапрома. Для достижения основных задач этих программ, а также концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития АП было принято решение финансировать только ограниченное количество перспективных авиационных проектов, таких как Ил-96, Ту-204, Ту-214, Ту-334. Благодаря такому подходу финансирования удалось стабилизировать ситуацию на предприятиях АП и поддержать авиапроизводителей на уровне, обеспечивающем безубыточность и сохранение рабочих мест.

Вместе с тем следует отметить, что производимые отечественные самолеты стоимостью в несколько десятков миллионов долларов не могут быть приобретены авиакомпаниями сразу. Поэтому для возможности приобретения новых российских самолетов в 2001 г. на конкурсной основе государством были созданы специальные лизинговые структуры – «Ильюшин-Финанс К^о» (ИФК) и «Финансовую лизинговую компанию» (ФЛК). Главная задача этих лизинговых компаний – приобретение и передача авиакомпаниям отечественных самолетов, и поддержка российских авиапредприятий.

По условиям государственного тендера ИФК и ФЛК была оказана государственная поддержка: 80 млн. дол. получила ИФК на лизинговые операции по проекту самолета Ил-96 и 50 млн. дол. ФЛК под реализацию проекта лизинга самолета Ту-214. Также из госбюджета ежегодно выделяется на проекты компаний ИФК и ФЛК по 6 млрд. руб. для поддержки отечественного гражданского авиастроения. На при-

¹² См. подробно: Новости // ВПК.2007. № 9.

мере этих проектов в последующем был отработан механизм передачи на долгосрочной основе самолетов российским и зарубежным авиакомпаниям.

Помимо вышесказанного лизинговая компания «Ильюшин-Финанс К^о» финансирует 80% всех заводских программ ВАСО, и на 60% «Авиастар». Благодаря чему авиапредприятия не имеют задолженностей, что позволяет им брать кредиты как у российских, так и у зарубежных банков.

В настоящее время российские лизинговые компании используют накопленный опыт передачи авиатехники по системе лизинга и зарубежным авиакомпаниям. Так, в сентябре 2006 г. на выставке Iran Airshow порядка 10-ти Иранских авиакомпаний проявили интерес к приобретению российских самолетов Ту-204-100 на условиях лизинга. В результате подписанного соглашения между Иранской Iran AirTour и российским «Ильюшин-Финанс К^о» в 2008 г. ожидается поставка за рубеж пяти новых Ту-204-100. Также предусмотрен опцион еще на пять машин, который превратится в твердый контракт после поставки первой партии самолетов. По оценкам специалистов общая сумма сделки составила около 180-200 млн. дол. А с октября 2006 г. ИФК было передано два лайнера Ил-96-300 Иранской Iran Air Tour на условиях краткосрочной аренды. Если Ил-96-300 устроит Iran Air Tour, то возможно приобретение новых самолетов в количестве не менее 4-х штук¹³.

Особенностью современного этапа развития АП является реализация совместных с зарубежными странами проектов по разработке и производству авиационной техники. Характерным примером является российско-индийский проект по созданию среднего многофункционального транспортного самолета Multirole Transport Aircraft (МТА), в котором с российской стороны задействованы НПК «Иркут», АК им. Ильюшина, а с индийской – государственная авиастроительная корпорация Hindustan Aeronautics Ltd (HAL). Этот проект должен продемонстрировать Индии и другим зарубежным странам принципиальную возможность России осуществлять совместные инвестиционные программы, построенные на принципе разделения рисков.

¹³ См.: Карнозов В. Иран берет Ту-204// ВПК.2006. № 36.

В соответствии с бизнес-планом стоимость научно–исследовательских и опытно–конструкторских работ по проекту МТА определена в размере 600 млн. дол. И после подписания соответствующих документов финансовую нагрузку по созданию МТА Россия и Индия разделят поровну.

По оценкам специалистов, объем общемирового рынка МТА составляет приблизительно 400 машин. Из них около 200 машин предполагается поставить в Военно-воздушные силы России и Индии. Причем на первоначальном этапе Россия закупит не менее 100 самолетов МТА, а Индия – не менее 45. Около 200 самолетов планируется продавать в развивающиеся страны, эксплуатирующие еще советского периода производственную авиационную технику марок С-130 и Ан-12. При этом покупателям будут доступны как базовая военно-транспортная версия МТА, так и чисто гражданская машина. Первые поставки МТА планируются в 2013 г.¹⁴

Выше мы указывали, что Россия активно стремится к сотрудничеству с зарубежными партнерами, принимая участие в международной кооперации авиационных производителей. Так, компания «Alenia Aeronautica», входящая в итальянский холдинг Finmeccanica, решением Президента РФ получила право приобрести пакет (25% плюс одна акция) оператора создающего российский региональный самолет «Суперджет – 100». А американская корпорация «Boeing», открыла совместное предприятие с российской компанией «ВСМПО-Ависма», крупнейшим производителем титана, для производства некоторых деталей самолетов в России. Французская компания «Snecma», подразделение Safran и российский «Сатурн» создали на условиях равного участия совместное предприятие «Power Jet» по разработке двигателя SaM146 для проекта «Суперджет – 100».¹⁵

Это примеры сотрудничества позволяют российской АП приобщиться и получить значительный опыт организации и управления авиационными проектами на мировом уровне, демонстрируют зарубежным партнерам возможность России осуществлять совместные инвестиционные программы на условии разделенных рисков,

¹⁴ См.: Кедров И. Транспортная составляющая // ВПК.2007. № 8.

¹⁵ См.: Плеваков А. Сохранение отечественного авиастроения – задача номер один// Партнер. 2006. № 4. С.25.

что позволяет привлечь в АП так необходимые для ее развития дополнительные инвестиционные ресурсы.

Следует признать тот факт, что привлечение иностранных инвесторов в АП России является стратегической задачей инвестиционной политики, проводимой государством. Однако, несмотря на то, что общеэкономическая ситуация в России меняется в лучшую сторону¹⁶ и повышается уровень доверия со стороны зарубежных инвесторов, существует немало нерешенных проблем, препятствующих крупным долгосрочным инвестиционным вложениям. Главными препятствиями активизации инвестиционной деятельности в России для иностранных инвесторов являются:

- недостоверный объем рыночной информации в России;
- усложненный механизм принятия решений на государственном уровне;
- сложность организации встреч с чиновниками высокого ранга;
- высокая коррупционность чиновников;
- сложность прогнозирования долгосрочных инвестиционных проектов;
- противоречивость нормативно-законодательной базы и др.

Несомненно, права иностранных инвесторов в АП должны расширяться, в первую очередь, в интересах ОАК. Поэтому пока идет процесс формирования авиастроительной корпорации необходимо работать по созданию благоприятного инвестиционного климата как в целом в стране, так и в авиационной отрасли в частности.

В этой связи необходимо обеспечить:

- четкие правила работы иностранных инвесторов на российском рынке;
- надежные гарантии защиты инвестиций;
- устойчивость и понятность налогового, валютного и таможенного режима инвестирования;
- стабильность и ясность законодательной базы РФ.

Данные меры, по мнению автора, позволят создать привлекательные условия для иностранных инвесторов и таким образом привлечь в авиапром дополнительные

¹⁶ См.: Пряников М. Сотрудничество лучше конкуренции // ВПК.2007. № 6.

финансовые и интеллектуальные ресурсы. Кроме того, зарубежные инвестиции позволяют стабильно и устойчиво развиваться АП в современных рыночных условиях.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- России необходима современная высокотехнологичная АП выпускающая конкурентоспособную на мировом рынке авиационную продукцию;
- существующий комплекс проблем можно решить только при активной финансовой и политической поддержке государства;
- нормативно-правовая база регулирующая деятельность авиационной промышленности требует доработки и изменений;
- несмотря на принимаемые меры риски при инвестировании в российскую АП по-прежнему остаются на достаточно высоком уровне, что препятствует активизации инвестиционной деятельности в отрасли;
- государственные гарантии инвестиций в России не соответствуют предъявляемым современным требованиям;
- в настоящее время для иностранных инвесторов АП является малопривлекательной отраслью с высокими рисками.

Как представляется, выход из сложившейся ситуации заключается в проведении следующих мероприятий:

- активном использовании существующего потенциала АП и работ по проектированию и внедрению перспективных проектов авиационной техники;
- корректировке и доработке нормативно-правовой базы регулирующей как авиационную, так и инвестиционную деятельность России;
- обеспечении инвестиционных проектов государственными гарантиями в целях повышения их инвестиционной привлекательности;
- техническом перевооружении отрасли на современное технологическое и производственное оборудование;
- в развитии системы авиационного лизинга;
- создании совместных проектов с другими государствами на основе разделения риска;

– принятии мер по созданию прозрачной и точной информационно-аналитической среды в России;

– обеспечении политической стабильности и преемственности политического курса.

Осуществление вышеперечисленных мероприятий даст возможность сформировать привлекательные условия для отечественных и иностранных инвесторов, активизировать инвестиционную деятельность в АП России. Это позволит создать крупную интегрированную в мировое хозяйство структуру, способную выпускать современную конкурентоспособную на мировом рынке авиационную продукцию и обеспечивать военно-экономическую безопасность России.

Список использованных источников:

1. Большой экономический словарь / Борисов А.Б. – М. «Книжный мир», 2007.
2. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент: Учебный курс. – Киев: Эльга-Н, Ника-Центр, 2001.
3. Воронова Т.А. Инвестиционная активность в стратегии экономического роста (методологические аспекты): Дисс. ... докт. экон. наук: 08.00.05. – М., 2004.
4. Крутик А.Б., Никольская Е.Г. Инвестиции и экономический рост предпринимательства: Учебное пособие. – СПб.: Издательство «Лань», 2000.
5. Шкодинский С.В. Развитие инвестиционного потенциала оборонно-промышленного комплекса РФ: Дис. ... докт. экон. наук: 20.01.07.– М., 2005.

Раздел 4. Методология формирования и реализации военно-социальной политики

Социальная политика государства в Вооруженных силах как макрэкономический фактор экономического роста

*Профессор кафедры Военной финансово-экономической
академии доктор экономических наук Е.В Горгола*

Важнейшей составной частью социальной политики любого государства является деятельность по упорядочению социальных отношений внутри особого государственного института – военной организации, представляющей собой совокупность вооруженных, а также военно-политических, военно-экономических, военно-научных и других органов, организаций и учреждений государства, занимающихся военной деятельностью. Военная организация российского государства включает в себя Вооруженные силы РФ, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы управления ими. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности.

Военно-социальная политика – это одно из направлений социальной политики государства по реализации установленных для военнослужащих, лиц уволенных с военной службы, и членов их семей прав, свобод, льгот и законных интересов с целью повышения их жизненного уровня, создания экономических стимулов и социальных гарантий для успешного прохождения военной службы.

Военная служба – особый вид государственной службы. Ее особенности состоят в том, что: военнослужащий, выполняя конституционную обязанность по защите отечества с оружием в руках, нередко рискует своей жизнью; уклад жизни, быт и деятельность детально регламентированы, на них возлагается повышенная юридическая ответственность; военнослужащие ограничиваются в гражданских, личных, политических и социально-экономических правах.

Основные направления социальной политики государства в Вооруженных силах можно свести к следующим:

- регулирование рынка труда военных профессионалов;
- политика в области доходов военнослужащих;
- обеспечение гарантий военнослужащих и членов их семей;
- политика в области образования, здравоохранения, экологии в армии и на флоте;
- политика в области развития домохозяйств военнослужащих, охраны семьи, материнства, детства;
- обеспечение эффективного функционирования социальной сферы войск и т.д.

Следует отметить, что в процессе реализации перечисленных задач военно-социальная политика опосредует выполнение следующих функций системы социального обеспечения Вооруженных сил:

- воспроизводственной;
- стимулирующей;
- регулирующей.

Исследователи особо выделяют функцию социальной защиты военнослужащих и членов их семей.

Учитывая общие задачи военно-социальной политики, подчеркнем, что в их рамках ее приоритеты и основные направления подлежат корректировке, причем как со стороны корректируемой социальной политики государства, так и в зависимости от конкретных задач военного строительства.

Социальная ситуация в Вооруженных силах России на протяжении последнего десятилетия неизменно характеризуется как сложная и напряженная. Разгосударствление экономики, резкое падение производства практически во всех отраслях российской экономики существенно снизили возможности государства по обеспечению достойного уровня жизни военнослужащих и их семей. Исследовательским путем установлено, что в 1990 году месячный оклад денежного довольствия командира взвода превышал минимальный потребительский бюджет в 5,5 раза, в конце 1992 года – в 1,9 раза, в 1997 году – в 1,5 раза. Денежное довольствие лейтенанта по своим покупательным способностям за эти годы снизилось в 2,3 раза, полковника – в

2,6 раза, генерал-лейтенанта – в 2,8 раза¹. После августовского кризиса 1998 года падение жизненного уровня семей военнослужащих стало еще более ощутимым. По данным ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, 48,1 процентов семей военнослужащих в 2001 г. по уровню доходов находились ниже прожиточного минимума².

Критическая ситуация в военно-социальной сфере была признана на государственном уровне: «Неудовлетворительное, даже по российским меркам, материальное обеспечение военнослужащих превратилось в угрозу не только социальной стабильности общества и боеспособности Вооруженных сил Российской Федерации, но и в угрозу самому их существованию. Сложившаяся ситуация неприемлема для правового государства», – констатировала Государственная дума Федерального собрания РФ в своем постановлении от 14 марта 2001 г. №1229-III-ГД³.

В 2002–2007 гг. предприняты определенные шаги по улучшению материального положения военнослужащих. Однако и сегодня их жизненный уровень оставляет желать лучшего.

Рост цен с 2003 года до конца 2007 года (по расчетам) равный 35% фактически компенсировал все улучшения денежного довольствия за этот период, а отставание денежного довольствия от средней заработной платы имеет явную тенденцию к возрастанию.

Поэтому научно обоснованная, взвешенная военно-социальная политика государства все больше становится одним из важнейших факторов достижения целей реформирования военной организации российского государства. Это связано с возрастанием роли принципа гуманизации военного строительства, сущность которого состоит в максимальном обеспечении жизнедеятельности человека как главного субъекта вооруженной борьбы, воспроизводстве его природно-биологических и духовных сил и создании благоприятных условий его существования в системе военно-социальных отношений⁴.

¹ См.: Серебренников В.Н. Социально-экономическая защищенность военнослужащих в условиях перехода к рынку. Дис. канд. экон. наук. – М.: ВУ, 1998. – С. 23.

² См.: Ракурс, 2001. – №1. – С. 17.

³ Собрание законодательства РФ, 2001. – №13. – Ст. 1182.

⁴ См.: Гуманитарные аспекты строительства Вооруженных сил. – М.: ВУ, 1997. – С. 21–28.

Следуя логике экономического обоснования приоритетов социальной политики в Вооруженных силах, к основным задачам ее следует отнести:

- сочетание интересов общества, в лице государства и личных интересов военнослужащих при взаимной и равной ответственности;
- обеспечение эффективного удовлетворения социально-экономических потребностей военнослужащих и членов их семей, развивающего, расширенного воспроизводства их специфической рабочей силы, добровольно принимающей на себя все тяготы и лишения военной службы, связанные, в т.ч. с риском для жизни;
- материальная компенсация ограничений прав и свобод профессиональных военных политического, экономического и социального характера;
- обеспечение социального прогресса в Вооруженных силах, поддержание их кадрового потенциала на должном уровне.

Раскроем эти конкретизированные задачи.

В условиях господства общественной собственности на средства производства советская экономическая наука трактовала заработную плату как основную часть совокупного непосредственного общественного продукта, созданного в обществе, за вычетом стоимости благ, распределяемых населению через общественные фонды потребления. Декларированные доступность и многообразие этих благ создавали иллюзию стабильности и достаточно высокого уровня доходов граждан, с другой стороны, низкое качество общественных услуг, дефицит качественных услуг и их реальная доступность узкому кругу номенклатуры постоянно генерировали отставание в социальном прогрессе, все больше замедляли темпы роста благосостояния людей.

Постперестроечные реформы привели к созданию основ рыночной экономики, ориентированной на формирование модели социального рыночного хозяйства, где многообразие и равноправие всех форм собственности и источников доходов изменяет характер как совокупного общественного продукта, так и собственно характер труда. Заработная плата при этом выступает реальной оценкой затрат труда, определяемых и признаваемых (или непризнаваемых) обществом, благодаря действию объективных экономических законов рынка.

Аналогичные метаморфозы должны происходить и с денежным довольствием военнослужащих: общество, признавая данный вид деятельности социально-значимым, а производимую общественную услугу качественной (обеспечение защиты рубежей страны), должно создавать эффективный спрос в данной сфере на основе объективной оценки затрат труда профессиональных военных с учетом его особенностей. Однако существующая система денежного довольствия по существу остается прежней, дореформенной, причем возможности данной системы по обеспечению реальной оценки труда практически исчерпаны.

Таким образом, гармонизация интересов военнослужащих и государства связана со справедливой, объективной оценкой труда военных профессионалов, обеспечением реального доступа к благам цивилизации, либо материальной компенсации соответствующих ограничений. С другой стороны, с повышением личной ответственности каждого военнослужащего за качество выполняемых задач, в т.ч. и материальной, обеспечиваемая как нормативными документами, так и соответствующей системой оценки воинского труда.

Следовательно, реализация одной из основных задач социальной политики в ВС РФ требует ее соответствующей корректировки как в содержательном плане, так и в формах ее осуществления, адекватных трансформировавшейся экономической системе.

1. Надо иметь в виду, что, дело не только в том, что благосостояние военных не должно отставать от роста благосостояния других членов общества, относящихся к соответствующим социальным стратам (например, от среднего класса). Подчеркнем, что развивающийся тип воспроизводства позволит:

- постоянно поддерживать эффективный спрос на рынке военной рабочей силы, обеспечивающий приток высококачественных кадров;
- построить современную систему непрерывного повышения квалификации профессиональных военнослужащих, что, в свою очередь, благоприятно скажется на состоянии мобилизационных ресурсов;
- ускорить решение важнейшей социальной задачи, определяющей стабильность общества в целом и его перспективы – создание среднего класса в стране.

2. Существует ряд серьезных ограничений экономического, социального и политического характера в деятельности военнослужащих, вызванных спецификой их службы. Отметим лишь некоторые из них:

- запрет на другие виды деятельности, приносящие доход (за исключением педагогической, консультативной и некоторых других);
- невозможность свободного выбора места службы, рода и вида деятельности, коллектива и т.п., свободного пересечения границы;
- невозможность политической карьеры;
- ограничения в доступе к высококачественным благам цивилизации (отдаленные гарнизоны, низкие возможности социальной сферы в военных городках и т.д.);
- соответствующие ограничения у членов семей военнослужащих, обусловленные особенностями военной службы.

Важно отметить здесь не только утилитарную, но адекватную материальную компенсацию, например, недоступности многих общественных услуг для развития подрастающего поколения в военных семьях, живущих в отдаленных местностях. Необходимо найти способы компенсации для военных профессионалов ограничений в использовании источников дохода, которые достаточно многообразны в гражданских условиях. Следует обеспечить в конечном счете такой социальный статус для военнослужащих, чтобы он соответствовал адекватным ступеням политической карьеры. При этом создание такой системы мер, на наш взгляд, должно носить не льготный, а преимущественно компенсационный характер, так как льготы, реализуемые на местном уровне, зачастую не обеспечиваются финансовыми ресурсами, а, поскольку военнослужащие являются госслужащими, данные меры должны финансироваться из федерального бюджета.

3. Безусловно, данная задача также связана с предыдущими. И здесь хотелось бы опять выделить ее содержательный аспект. Смысл его в том, что в современных условиях социальная сфера ВС РФ должна финансироваться и развиваться не от достигнутого уровня и не по остаточному принципу, а на основе научно разработанных социальных норм и нормативов, соответствующих современным стандартам

уровня и качества жизни. Причем такое программно-целевое планирование, по нашему мнению, необходимо осуществлять подушно с широким использованием опыта и разработок территориально-гарнизонного принципа организации социально-экономического обеспечения. Следует заметить, что мы, безусловно, поддерживаем тенденцию, исключаящую нецелевое использование личного состава ВС (для решения хозяйственных вопросов, в т.ч. для обеспечения функционирования социальной сферы войск и сил флота). Иными словами, социальный прогресс в армии и на флоте мы связываем с оптимальным, обоснованным на основе нормативов, обеспечивающих достойное современное качество жизни, использованием целенаправленно выделяемых бюджетных средств из строго подушного расчета. Подчеркнем еще раз, что данные нормы и нормативы должны соответствовать не минимальным уровням, обеспечивающим выживание, а именно современным представлениям о благосостоянии в цивилизованном обществе независимо от удаленности и степени урбанизации мест службы.

Характеристика рассмотренных первоочередных задач военно-социальной политики с учетом выделенных аспектов и акцентов позволяет сделать вывод о необходимости ее соответствующей корректировки в зависимости от современных задач социального развития страны, с одной стороны, в соответствии с актуальными задачами военного строительства, с другой.

Изменение функций системы социально-экономического обеспечения военнослужащих, безусловно, предполагает совершенствование принципов ее функционирования. Более того, завершающаяся системная трансформация в обществе объективно требует переориентации в решении социальных задач, изменения принципов функционирования соответствующих механизмов.

В частности, к принципам военно-социальной политики следует отнести:

- производность от государственной социальной политики;
- зависимость от конкретных задач военного строительства;
- экономическая и социальная обоснованность параметров и нормативов;
- научность; комплексность и системность принимаемых мер;
- обязательный воспитательный аспект.

При этом особо надо обратить внимание еще и на такие, как:

- согласованность действий на микро-, мезо- и макроуровнях, всех ветвей, уровней власти; сочетание и согласование тактических и стратегических целей;
- обеспеченность ресурсами;
- нормативно-правовая обеспеченность.

Разработка новой военной доктрины Российской Федерации свидетельствует о возрастании уровня и масштабов угроз безопасности России в военной сфере. Усилению негативных тенденций в военной сфере способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации Российской Федерации, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности Российской Федерации в целом.

Следует иметь в виду, что, являясь по форме затратной, военно-социальная политика в действительности решает важнейшие стратегические задачи в области национальной безопасности страны, связанные с воспроизводством интеллектуального, морально-психологического и физического потенциала граждан, задействованных в военной сфере, предотвращением социальных конфликтов в воинской среде. Содержание и направленность военно-социальной политики становится все более определяющим фактором престижности военной службы, морально-психологического состояния личного состава, укомплектованности Вооруженных сил и других воинских формирований Российской Федерации, и, в конечном счете, их боевой готовности и боеспособности.

Весьма важным для познания сущности военно-социальной политики является ее рассмотрение в качестве элемента военной политики государства, которая конкретизируется в военной доктрине и практике военного строительства. Рассмотрение военно-социальной политики как части военной политики позволяет глубже уяснить роль и место социального фактора в военном строительстве, ходе и исходе вооруженной борьбы.

Следует подчеркнуть, что в Военной доктрине Российской Федерации рассмотрению вопросов, связанных со сферой военно-социальной политики, отведено

достаточно большое место. Так, в качестве одного из основных принципов развития военной организации российского государства Военная доктрина провозглашает принцип реализации прав и свобод военнослужащих, обеспечения их социальной защищенности, достойного социального статуса и уровня жизни. Военно-социальной политике принадлежит одно из ключевых мест в военно-экономическом обеспечении военной организации государства, важнейшими задачами которого определены повышение уровня жизни и социального обеспечения военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных сил РФ и других войск, реализация установленных федеральным законодательством социальных гарантий.

Таким образом, являясь, с одной стороны, составной частью общей системы социальной политики государства, предназначенной для регулирования социальных отношений внутри особого государственного института – военной организации, а с другой – неотъемлемым элементом военной политики, определяющим роль, место и основные направления совершенствования социального потенциала оборонной мощи государства, военно-социальная политика предстает в качестве относительно самостоятельного социального института, объективно востребованного практикой в интересах поддержания внутренней стабильности и устойчивости военного социума.

Подводя итог сказанному выше, можно сформулировать следующее определение военно-социальной политики: военно-социальная политика – это базирующаяся на совокупности специализированных нормативных правовых актов относительно самостоятельная составная часть социальной политики государства и его военной политики, направленная на управление социальным развитием военной организации государства, на удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих и членов их семей и обеспечение на этой основе развивающего типа воспроизводства их морально-психологического и физиологического потенциала, поддержание внутренней устойчивости, стабильности и боеспособности военной организации.

Военно-социальная политика с точки зрения ее содержания и направленности имеет достаточно сложную структуру. С точки зрения основных направлений дея-

тельности субъектов военно-социальной политики, а также категорий граждан, в отношении которых она осуществляется, в качестве основных структурных элементов военно-социальной политики выступают: политика в сфере денежного довольствия военнослужащих, пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, семей военнослужащих, потерявших кормильца; политика в сфере продовольственного, вещевого, квартирно-эксплуатационного и других видов материального обеспечения военнослужащих; политика в области охраны здоровья военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; жилищная политика; политика в области обязательного государственного страхования военнослужащих; социальная защита наиболее уязвимых групп военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (инвалидов, пожилых ветеранов, семей погибших военнослужащих, многодетных семей, «чернобыльцев» и др.); социальная политика в отношении военнослужащих, имеющих особые заслуги перед государством (участники боевых действий, ветераны войн и военной службы); политика в сфере социальной адаптации, переподготовки и трудоустройства военнослужащих, увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы.

В рамках рассматриваемой проблемы весьма важным является вопрос о критериях эффективности военно-социальной политики. От правильного ответа на вопрос, какой уровень социального обеспечения членов военной организации можно считать достаточным для обеспечения военной безопасности государства, в значительной степени зависит успех военной реформы. Опыт последнего десятилетия, а также объективные показатели социально-экономического положения военнослужащих показывают, что ответ на данный вопрос относится как к сфере материально-финансовой, так и морально-психологической. С точки зрения материально-финансовой показателем эффективности военно-социальной политики является уровень доходов семей военнослужащих, которые государство на данном этапе своего развития в состоянии обеспечить. С моральной же точки зрения важнейшим показателем эффективности военно-социальной политики государства является морально-психологическое состояние военнослужащих, обусловленное сравнительной оценкой уровня жизни их семей с уровнем жизни других категорий граждан. Имен-

но то, на какой ступени иерархической лестницы среди других слоев населения страны (как по объективным показателям уровня их доходов, так и по самооценкам самих военнослужащих) находятся военнослужащие на данный период времени, является наиболее объективным показателем того, какое место и роль отводит государство военной организации в системе приоритетов и ценностей своей деятельности.

В ходе ведущейся сегодня в обществе оживленной дискуссии по вопросам повышения уровня денежного довольствия военнослужащих после реформирования системы установленных для них льгот в 2002 году, зачастую упускается то обстоятельство, что для военнослужащих, в подавляющем большинстве неудовлетворенных своим нынешним социальным положением, важны не столько абсолютные показатели своих доходов (при всей несомненной важности этого показателя), а их сравнительные размеры. Говоря о проведении сравнительного анализа уровня жизни военнослужащих, военных пенсионеров и их семей по отношению к уровню жизни других граждан, можно выделить три уровня такого анализа:

а) сравнение с уровнем жизни военнослужащих других государств;

б) сравнение со средними показателями, характеризующими уровень жизни всего населения страны;

в) сравнение с уровнем жизни граждан, занятых в бюджетной сфере, и, в первую очередь – федеральных государственных служащих.

К сожалению, на всех указанных уровнях сравнение выглядит сегодня далеко не в пользу военнослужащих. Например, денежное довольствие военнослужащих за 2002–2007 гг. выросло номинально примерно в 2,6 раза, а заработная плата парламентариев и министров – в 7 раз и 8,6 раза соответственно и стала в 11–12 раз превышать доходы военных, являющихся также госслужащими⁵. Данное обстоятельство является сегодня достаточно мощным дестабилизирующим фактором, определяющим морально-психологическое состояние военнослужащих. Нахождение по уровню доходов на одной из низших ступеней общества вызывает у военнослужащих чувство ненужности военной профессии, резко снижает мотивацию к добросо-

⁵ Разница зарплатных «разов» // Аргументы и факты. – 2007. – №49. – С. 7.

вестной службе, снижает престиж военной службы в обществе и, как следствие, по-прежнему вызывает отток из Вооруженных сил квалифицированных кадров. Важно заметить, что такое положение вызвано отнюдь не только недостатком бюджетных средств, но и крупными издержками в организации и осуществлении военно-социальной политики, в определении перспектив и расстановке приоритетов деятельности государственных органов в данной сфере.

Поэтому мы считаем, что в качестве центрального, системообразующего принципа назревшей кардинальной реформы военно-социальной политики должен выступать принцип социальной справедливости. Данный принцип является общепризнанной ценностью современного демократического общества, получившей закрепление в основополагающих документах мирового сообщества.

Таким образом, основными направлениями военно-социальной реформы в ходе модернизации Вооруженных сил, по нашему мнению, должны стать:

- совершенствование социально-экономического обеспечения военнослужащих и членов их семей;
- реализация социального потенциала Вооруженных сил;
- радикальное повышение эффективности социальной сферы войск.

При чем, только комплексное системное осуществление мероприятий по данным направлениям на основе программно-целевого подхода, действительно приведет к реальным изменениям.

Отсюда, важнейшей задачей военно-экономической науки должно быть обоснование конкретных мероприятий такой реформы, ее финансово-экономических аспектов; наработка новых механизмов, форм и методов управления социально-экономическими процессами в войсках; обеспечение действенных мер по реальному улучшению не только уровня жизни военнослужащих, но и ее качества, повышению конкурентоспособности профессии «защитника Отечества».

Современное содержание термина «военно-социальная политика Российской Федерации»

Докторант ОВА кандидат экономических наук А.А. Венедиктов

Приступая к исследованию проблем формирования эффективной военно-социальной политики Российской Федерации, необходимо, прежде всего, определиться с содержанием данного термина. Уточнение терминологического аппарата в этой части необходимо в целях реализации программно-целевого подхода к планированию и осуществлению мероприятий совершенствования социальной сферы военной организации государства, а также с учетом множественности предлагаемых различными исследователями определений данного понятия.

Любой составной термин является уточнением каждого из его элементов. «Военно-социальная политика» является более узким, конкретным понятием как по отношению к военной, так и по отношению к социальной политике. Если рассмотреть совокупности общественных отношений, охватываемых терминами «военная политика» и «социальная политика», то пересечение данных множеств будет соответствовать общественным отношениям, составляющим военно-социальную политику государства. Иными словами, военно-социальную политику следует рассматривать как военный аспект социальной политики либо как социальный аспект военной политики (рисунок 1).

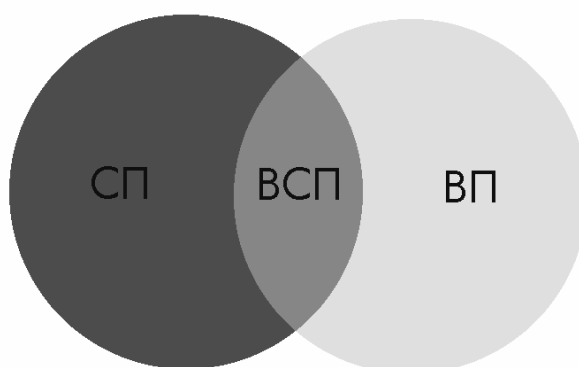


Рисунок 1 – Соотношение понятий «военная политика» (ВП), «социальная политика» (СП) и «военно-социальная политика» (ВСП)

Каждый из двух подходов имеет право на существование. Первый представляется более удобным, если рассматривать военно-социальные отношения как произ-

водные от социальных, в качестве их составной части. В этом случае военная специфика будет проявляться в субъектном составе их участников (военнослужащие, лица, уволенные с военной службы, гражданский персонал Вооруженных Сил, работники предприятий оборонно-промышленного комплекса, члены семей перечисленных лиц), в особенностях экономико-правовых регуляторов данных общественных отношений (наличие специального военно-социального законодательства, финансирование, в основном, за счет федерального бюджета и др.), специфических организационных структурах (воспитательные органы, оркестры, полевые лазареты и кухни, система вещевого обеспечения и др.).

Некоторые авторы¹ выделяют в качестве характеризующего признака военно-социальных отношений особую организацию и структуру Вооруженных Сил, специфические способы решения стоящих перед ними задач, свойственные им дисциплину, строгую централизацию и соподчиненность людей, жесткую регламентацию всех видов деятельности. Не ставя под сомнение разумность такого подхода, хотелось бы отметить, что в данной работе мы будем включать в сферу военно-социальных отношений не только военнослужащих, но и ряд других категорий граждан, например, военных пенсионеров, членов их семей. Для названных лиц перечисленные особенности вряд ли могут рассматриваться как характеризующий признак.

Второй подход, т.е. рассмотрение военно-социальной политики как социального аспекта военной политики, удобен при изучении военно-социальных отношений в качестве одного из инструментов эффективного решения задач, возлагаемых на военную организацию государства. В целях обеспечения системности при анализе рассматриваемых проблем в настоящей работе будут использоваться оба подхода.

Приведенное выше представление о военно-социальной политике, при всей его очевидности, не может быть признано достаточно четким по той причине, что среди ученых-экономистов отсутствует единое мнение относительно содержания терминов «социальная политика государства» и даже «политика» вообще. Не пре-

¹ См., например: Корякин В.М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации: Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М.: РАГС, 2005. С. 33.

тендуя на представление всеобъемлющих дефиниций данных понятий, мы, тем не менее, должны определиться с их содержанием в целях настоящего исследования.

Словарь русского языка С.И.Ожегова предлагает следующее толкование термина политика: «Деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность общественных классов, партий и других общественных организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями²».

У такого определения с практической точки зрения имеется, как минимум, два недостатка. Во-первых, остается непонятным, что значит деятельность, «отражающая общественный строй и экономическую структуру страны». А если деятельность органов государственного управления не отражает «экономическую структуру страны», это уже не политика? Как узнать является ли та или иная деятельность «отражающей общественный строй»? По всей видимости, в процитированные слова привнесен некий пропагандистский смысл, не имеющий отношения к научному осмыслению данного понятия, и их можно исключить без потери для содержания.

Во-вторых, вызывает сомнения включение в сферу политики, по существу, любой деятельности («определяемой интересами и целями») общественных организаций, классов, группировок. Трудно себе представить, что деятельность клуба любителей бега трусцой по оборудованию беговой дорожки целесообразно включать в сферу политики. Мы, во всяком случае, не будем этого делать.

Мы полагаем, что в политическую сферу должна включаться лишь та деятельность, которая связана с осуществлением государственно-властных функций либо направлена на их приобретение. Причем это не обязательно должно выражаться в форме получения некоего официального статуса, а также связанных с ним дискреционных полномочий. Под этим может пониматься любая способность влиять на принимаемые органами власти решения. Таким образом, **политика** – это деятельность государства, муниципальных образований и их органов, политических партий, общественных, религиозных и иных организаций и социальных групп, отдельных

² См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1987. – С. 449.

лиц, направленная на осуществление и приобретение государственной, муниципальной власти.

Предложенное определение, как и любое другое, уязвимо для критики. В настоящее время данный термин зачастую используется в гораздо более широком значении. Например, нередко говорят о ценовой, учетной, товарной и других «политиках» предприятий, организаций и даже отдельных граждан. Поэтому хотелось бы еще раз подчеркнуть, что данное определение не претендует на всеобъемлемость, а лишь уточняет терминологический аппарат данного исследования.

Необходимо также отметить, что государство не может рассматриваться как некий единый механизм, проводящий через отдельные свои учреждения и институты единообразную, всесторонне согласованную политику. Не только у конкретных государственных органов, но даже у отдельных государственных служащих могут быть собственные интересы, которые в определенные моменты времени будут преобладать над общегосударственными интересами, противоречить им и друг другу. Следовательно, в ряде случаев государство нельзя рассматривать как единый субъект политики вообще и социальной политики в частности. В целях объективного учета упомянутых особенностей по мере необходимости требуется производить декомпозицию института государства, принимать во внимание его сложносоставность и внутреннюю противоречивость.

Социальная политика – это составная часть политики, связанная с воздействием на условия жизни населения в целом, а также отдельных общественных групп. Она включает защиту прав человека, регулирование доходов, занятости, социального обеспечения, предотвращение социальных конфликтов, образование, здравоохранение, жилищную политику и пр. С определением данного термина ситуация еще более сложная, и одна из причин этого в том, что в отечественной экономической науке сравнительно недавно была признана необходимость институционализации соответствующих общественных отношений. Не случайно в большом числе авторитетных энциклопедических изданий, изданных до начала 1990-х годов, в том числе в Большой советской энциклопедии, трактовка данного понятия отсутствует.

Часть 1 статьи 7 Конституции России гласит, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Под социальным обычно понимается такое государство, в котором публичная власть ограничена необходимостью подчинения правам человека и гражданина, обеспечивается приоритет права, равенство, противоречия между различными социальными группами разрешаются, как правило, путем социальных компромиссов и достижения консенсуса, а не с помощью государственного принуждения. К базовым принципам социального государства нередко относят поддержку относительно слабых членов общества, защиту от значительных жизненных рисков, уменьшение социального неравенства.

Например, статья 25 Всеобщей декларации прав человека³ предусматривает, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а также право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

При этом в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1986 г. № 41/117 «Неделимость и взаимозависимость экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав⁴» отмечено, что все права и основные свободы человека неделимы и взаимозависимы, развитие и защита одной категории прав никогда не могут служить предлогом или оправданием для освобождения государств от развития и защиты других прав. И те, и другие права должны быть объектом равного внимания государства.

Конвенция Международной Организации Труда № 117 «Об основных целях и нормах социальной политики» (Женева, 6 июня 1962 г.)⁵ содержит следующие положения. «Всякая политика должна, прежде всего, направляться на достижение бла-

³ Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета, 1998. – 10 декабря.

⁴ СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы. М., 1989, с. 543-544

⁵ Международная организация труда. Конвенции и рекомендации. 1957–1990, том 2.

госостояния и развитие населения, а также на поощрение его стремления к социальному прогрессу» (статья 1). «Повышение жизненного уровня рассматривается в качестве основной цели при планировании экономического развития» (статья 2).

На сегодняшний день большинство развитых государств являются социальными, однако данная концепция не является общепризнанной и бесспорной. Например, по мнению некоторых экономистов и социологов, государство не должно принимать на себя социальные функции как законодательно закрепленную обязанность. С этой точки зрения любые социальные программы должны рассматриваться лишь как своего рода благотворительность. Еще в конце XIX века, несмотря на большую моду в то время в среде интеллигенции на различные социальные (и даже социалистические) теории, известный правовед Б.Н. Чичерин высказывал мысль, что «**пра́ва** (выделено мной – А.В.) на помощь никто не имеет. Благотворительность не есть правосудие, но это чистый дар, проистекающий от любвеобильного сердца⁶». Вместе с тем, история развития современных социальных государств свидетельствует о том, что истоки их социальных программ лежат не столько в моральных, в частности, благотворительных, основаниях, сколько в потребностях самого государства.

Впервые социальные мероприятия стали рассматриваться как юридически закрепленная обязанность государства в Германии конца XIX века. Начало принятию целого пакета «социальных» законов положило знаменитое послание германского кайзера от 17 ноября 1881 г., в котором было, в частности, сказано: «Врачевание социальных недугов следует искать не только на пути репрессий против социал-демократических эксцессов, но в равной степени на пути позитивного содействия благу рабочих». Интересно отметить, что за три года до этого, в 1878 году, был принят закон совершенно иного содержания, название которого говорит само за себя: «Закон об общественно опасных устремлениях социал-демократии». Таким образом, всего лишь три года потребовалось германскому правительству, чтобы понять неэффективность и опасность для государства исключительно репрессивных мер про-

⁶ Чичерин Б.Н. Философия права. М., 1990. С. 276.

тив сторонников социал-демократических преобразований и осознать необходимость закрепления социальных гарантий в нормах права.

Как отмечает П.А. Сорокин, «непосредственной причиной всякой революции всегда было увеличение подавленных базовых инстинктов большинства населения, а также невозможность даже минимального их удовлетворения⁷». Не случайно в России после революции 1905 года многие прогрессивные ученые высказывали мнение о неотвратимости «социализации» общества. Например, П.И. Новгородцев видел реализацию права на достойное человеческое существование в широком спектре мер, среди которых были фабричное законодательство, страхование от несчастного случая, пенсионное обеспечение по старости, гарантии прав на труд и образование. По мнению П.И. Новгородцева, ориентированная таким образом государственная политика должна была обеспечить эволюционный процесс формирования права на социальных принципах⁸. Представляется, что именно неспособность российского государства своевременно воспринять подобные идеи стало одной из основных предпосылок к кризису и революции 1917 года.

Доктор экономических наук профессор С.Ф. Викулов высказывал мнение, что от Октябрьской революции больше всего выиграли западноевропейские и американские граждане. На ее опыте власти капиталистических государств осознали, что с экономической точки зрения выгоднее предотвращать расслоение общества путем частичного перераспределения доходов и иных материальных благ в пользу рабочих и других малообеспеченных членов общества, чем создавать репрессивный аппарат для предотвращения их организованных выступлений⁹.

И в наше время многие экономисты приводят примеры из опыта зарубежных стран, когда модель социального государства служит решению ряда насущных проблем более эффективно, чем репрессивные меры. Так, по расчетам шведских специалистов, программы социальной адаптации бездомных в три раза эффективнее с экономической точки зрения, чем соответствующие пресекающие меры. Сами

⁷ См. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1997. С. 272.

⁸ См.: Новгородцев П.И. Сочинения. М., 1995. С. 448.

⁹ Современное российское государство пошло по иному пути: наращивания всякого рода охранных структур, аппарата милиции и т.п. Одних только сотрудников частных охранных предприятий в Российской Федерации сейчас больше миллиона.

шведы говорят: «Мы не настолько богаты, чтобы содержать обширный аппарат подавления, социальные программы обходятся гораздо дешевле¹⁰».

В России ряд ученых придерживается мнения, что цели социального государства, сформулированные в ст. 7 Конституции Российской Федерации, не соответствуют реальным возможностям. Так, бывший председатель Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглай считает, что в нашей стране «экономические, социальные и культурные права являются не столько юридическими нормативами, сколько стандартом, к которому должно стремиться государство в своей политике¹¹», а конкретное содержание этих субъективных прав «вытекает из действующего отраслевого законодательства¹²». Другие ученые, например, А.А. Безуглов, С.А. Солдатов, В.Г. Вишняков считают такую идею «не только противоречивой, но и вредной»¹³.

Несмотря на высокий научный и политический авторитет, которым обладает М.В. Баглай, хотелось бы отметить, что здесь «телега ставится впереди лошади». По сути, он ведет речь не о том, что отраслевое законодательство должно *раскрывать* конкретное содержание конституционных прав, а о том, что только положения отраслевых законов (в отличие от конституционных норм) являются нормами прямого действия. Следовательно, экономические, социальные и культурные права человека, закрепленные в Конституции Российской Федерации, должны рассматриваться не более чем в качестве декларации о соответствующих намерениях государства. Такая позиция представляется противоречащей не только экономическим и политическим реалиям, но и самой Конституции Российской Федерации, в части 1 статьи 15 которой указано, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, **прямое действие** и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

¹⁰ См.: Кузнецов П.С. Адаптация бомжей к трудовой деятельности в Швеции // Российский журнал социальной работы. 1997. № 2. С. 158-167.

¹¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2001. С.220.

¹² Там же. С. 221.

¹³ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2001. С.510; Вишняков В.Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права, 2004, № 8.

Высказывается мнение, что такой принцип социального государства как произвольное перераспределение национального дохода в пользу социально слабых противоречит принципу правового государства – формального равенства и господства права. Принцип социальной государственности отождествляется с несправедливостью или уравниловкой. По мнению таких ученых, Россия должна пройти путь социально-экономического развития, ориентированный на капитализм и рыночную экономику. До формирования традиций частной собственности, развития механизмов гражданского общества реализация принципов социального государства «вряд ли приведет к всеобщему благоденствию, зато существенно затормозит экономический рост¹⁴».

При всей полемической убедительности перечисленных и ряда других точек зрения на проблематику концепции социального государства в современных российских условиях, логика подсказывает, что авторы противоположных мнений не могут быть правы все одновременно. Государство, формируя свою социальную политику, должно принять какую-то конкретную концепцию, будучи при этом заведомо обречено на несогласие существенной части общества. Чтобы выяснить, какая точка зрения является наиболее приемлемой для современного российского общества, так и хочется воскликнуть словами Лейбница: «Зачем спорить? Давайте вычислять!». Со всей очевидностью назрела необходимость обоснования методологического аппарата, позволяющего оценить рациональность тех или иных решений в социальной сфере формально-логическими методами.

Некоторые ученые полагают, что социальное государство обязано своим возникновением своего рода социальному договору между государством и индустриальным массовым обществом. Так О.В. Родионова считает, что государственный интерес, положенный в основу такого договора (автор называет его консенсуальным интересом), представляет собой возможно допустимый максимум интересов правящей и наиболее имущей из социальных групп и возможно допустимый минимум

¹⁴ Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Рук. авт. колл. и отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С.55.

интересов остальных социальных групп¹⁵. Соглашаясь с подобной точкой зрения, И.Н. Карпова добавляет, что этот интерес государства направлен на устранение самых очевидных издержек социального неравенства, т.е. на сокращение асоциальных форм поведения, преступности, болезней, недовольства населения. Другими словами, речь идет об ограничении негативных тенденций, связанных с маргинализацией наименее адаптированных членов общества¹⁶.

Разумеется, вышесказанное не следует понимать таким образом, что социальная политика направлена исключительно на поддержку социально неблагополучных групп населения. Приведу один пример. В последние годы большое внимание уделяется решению демографической проблемы России, для чего предусматривает ряд дополнительных мер по поддержке семьи, материнства, отцовства и детства. Причем часть мероприятий поддержки адресована всем родителям, детям, семьям без учета их материального положения (выплата пособия по беременности и родам, предоставление отпуска по уходу за ребенком, выдача государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и пр.). Другие меры ставятся в зависимость от благосостояния семьи, например, устанавливаются для детей из неполных семей (ежемесячная компенсационная выплата на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни¹⁷) либо в зависимости от среднедушевого дохода на члена семьи (ежемесячное пособие на ребенка¹⁸).

Однако даже меры, адресованные социально неблагополучным категориям лиц (одиноким родители, малообеспеченные лица и др.), в конечном итоге полезны для общества в целом, поскольку решение демографической проблемы – вопрос выживания всего государства. Не случайно в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. сказано: «Социальная политика – это не только помощь нуждающимся, но и инвестиции в

¹⁵ Родионова О.В. Юридическая сущность «права на достойное человеческое существование» // Правоведение. 2004. № 2. С. 187.

¹⁶ Карпова И.Н. Социальное государство в эпоху глобализации. Гражданин и право, 2006, № 11.

¹⁷ См., например, Закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» // «Тверская, 13», 2005. – 15 декабря.

¹⁸ См., например, Закон г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2004. № 66.

будущее человека, в его здоровье, в его профессиональное, культурное, личностное развитие¹⁹».

Рассмотрим некоторые наиболее характерные подходы к определению термина «социальная политика». Словарь социальной работы Р. Баркера дает следующее толкование данного понятия: «Деятельность и принцип общества, формирующие способ, при помощи которого оно вмешивается и регулирует отношения между индивидами, группами, общинами, социальными учреждениями. Эти принципы и действия являются результатом обычаев и ценностей общества и в большей степени определяют распределение ресурсов и уровень благосостояния его людей»²⁰.

Первое, что обращает на себя внимание в данном определении – социальная политика объявляется деятельностью *общества*. Возможно, автор исходил из получившей широкое распространение в последнее время концепции гражданского общества и намеренно сместил акцент в сторону желаемого в ущерб действительному положению дел. Однако представляется, что социальная политика с момента первых целенаправленных мероприятий в этой сфере более 100 лет назад и по настоящее время является функцией не общества, а государства. Причем это относится не только к России, но и к другим развитым странам. Безусловно, институты гражданского общества должны оказывать и фактически оказывают влияние на деятельность государства в социальной сфере, но полностью исключить его из этого процесса будет возможно, разве что, в случае ликвидации самого института государства, что на сегодняшний день представляется утопией.

Энциклопедический словарь «Политология» толкует термин «социальная политика» как деятельность, направленную на управление социальным развитием общества, на обеспечение удовлетворения материальных и культурных потребностей его членов и на регулирование процессов социальной дифференциации общества. Базовыми целями социальной политики являются достижение равновесия, стабиль-

¹⁹ Послание Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета, 2000. – 11 июля.

²⁰ Баркер Р. Словарь социальной работы / Пер. с англ. – М., 1994. С. 38.

ности, целостности и динамизма общества при наличии материальных ресурсов, соответствующих политических сил и социальной системы²¹.

При всей своей энциклопедической полноте данная дефиниция не может быть в полном объеме принята для настоящего исследования, поскольку, во-первых, определяет понятие «социальная политика» через не менее сложное «социальное развитие общества». Представляется, что сложное понятие должно определяться через более простые. Во-вторых, сомнительно, что любая деятельность, направленная на обеспечение удовлетворения материальных и культурных потребностей членов общества, должна включаться в сферу политики (например, деятельность индивидуума по приобретению товаров для личного пользования). Как минимум, должен быть уточнен субъектный состав такой деятельности (например, государство, муниципальные образования, их органы, политические партии, общественные, религиозные и иные организации, социальные группы и пр.).

В.М. Капицын попытался дать политико-правовое определение термина «социальная политика». По его мнению, социальная политика в широком смысле слова означает управляющее воздействие государства, основанное на системе правил (норм), нормативных структур, принимающих решения и организующих деятельность, которое способствует вовлечению в политические процессы различных субъектов. Цель такого воздействия – способствовать формированию общности интересов широких слоев населения и консолидировать тем самым общество, добиваясь поддержки им деятельности государства²².

Данный подход обращает на себя внимание нетрадиционностью выделяемых методов и целей социальной политики. Возможно, делая акцент на вовлечении в политические процессы различных субъектов, автор хотел подчеркнуть, что деятельность государства в социальной сфере не должна способствовать увеличению иждивенческих настроений в обществе. Однако представляется, что такое вовлечение не может быть целью какой бы то ни было политики, а лишь средством достижения каких-либо других целей. Не исключено, что В.М. Капицын придерживается такой же

²¹ Политология: Энциклопедический словарь. – М.: Publishers, 1993. – С. 358.

²² См.: Капицын В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости // Российский журнал социальной работы. – 1998. № 8.

точки зрения, поскольку упоминает далее, что целью социальной политики является, в конечном итоге, достижение поддержки деятельности государства широкими слоями населения.

В приведенном определении хотелось бы отметить два важных аспекта:

1. Государственно-управленческое содержание социальной политики.

2. Выгодность социальной политики для самого государства, поскольку любое государство заинтересовано в поддержке своей деятельности широкими слоями населения.

К некоторым недостаткам формально-логического свойства относится, на наш взгляд, преувеличенное значение, придаваемое праву в осуществлении государством социальной политики. При этом право здесь явно понимается в позитивистском смысле, т.е. как система действующих норм. В отличие от экономики, которая является объективным фактором, определяющим деятельность государства и иных общественных институтов, право должно рассматриваться лишь как инструмент государства в достижении им своих целей. Именно государство является творцом писанных правовых норм.

Возможно возражение: в правовом обществе государство не является абсолютно свободным в своем нормотворчестве. Например, часть 2 статьи 55 Конституции России содержит норму о том, что «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Подобные нормы присутствуют в законодательстве большинства развитых стран. Таким образом, в случае отмены государством норм, устанавливающих некоторые социальные гарантии, такая отмена может оказаться неконституционной, т.е. не подлежащей исполнению.

К сожалению, это логичное на первый взгляд построение не выдерживает столкновения с реальностью. Во-первых, функции нормоконтроля осуществляются тем же государством (например, в лице Конституционного Суда Российской Федерации). Следовательно, лишение юридической силы норм, противоречащих Конституции Российской Федерации, зависит от усмотрения государственных органов. Во-вторых, сама Конституция России, хотя и является достаточно стабильным норма-

тивным документом со сложной и многоступенчатой процедурой внесения в него изменений и дополнений, тем не менее, может быть изменена в случае возникновения такой необходимости. В-третьих, самые благие социальные программы не могут быть реализованы в случае отсутствия бюджетных средств, требуемых для их осуществления. Даже весьма прогрессивные правовые нормы не могут отменить экономические законы.

Как это ни печально, в последние годы принят целый ряд законодательных и иных нормативных правовых актов, которые отменяют либо умаляют права граждан, в том числе военнослужащих, без предоставления им адекватной компенсации. Эти документы продолжают действовать *de facto*, невзирая на серьезные сомнения в их конституционности²³. Как отмечал Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г.: «Утвердилась государственная ложь...: мы принимаем многочисленные законы, заранее зная, что они не обеспечены реальным финансированием. Просто из политической конъюнктуры продавливаем то или другое решение. У нас нет другого выхода, кроме как сокращать избыточные социальные обязательства...²⁴».

По мнению П.Д. Павленка, социальная политика государства – это определенная ориентация и система мер по оптимизации социального развития общества, отношений между социальными и другими группами, создание тех или иных условий для удовлетворения жизненных потребностей их представителей²⁵. Явная универсальность данного определения имеет и обратную сторону: отсутствует четкость в отграничении социальной политики от ряда иных видов политики (экономической, бюджетной, налоговой, ценовой и др.). Подобные соображения относятся и к определению, предложенному И.А. Григорьевой: «Социальная политика – это деятельность государства и/или общества (общественных институтов) по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в

²³ Подробнее об экономико-правовой оценке отмены ряда льгот военнослужащим см., например: Венедиктов А.А. Динамика уровня жизни военнослужащих и членов их семей в Москве // Вестник Военного финансово-экономического университета. 2005. № 2.

²⁴ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Российская газета, 2000. – 11 июля.

²⁵ См.: Основы социальной работы (Отв. ред. П.Д.Павленок). – М., 1997. – С. 13.

сфере производства, распределения и потребления, позволяющая согласовывать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества»²⁶. Стремление авторов подобных дефиниций не упустить чего-либо важного из круга общественных отношений, соответствующих определяемому термину, расширяет содержание понятия «социальная политика», практически, до масштабов государственной политики в целом. В результате дается повод усомниться в необходимости институционализации общественных отношений в собственно социальной сфере.

А.В. Кончугов полагает, что «социальная политика государства – это совокупность теоретических положений, политических и экономических мероприятий органов государственной власти, направленных на сохранение, содействие развитию или изменению социально-экономической общественной системы (или ее составных частей), являющейся основой оптимальных и безопасных условий жизнедеятельности общества и влияющей на социальную стратификацию, публично-статусное и материальное положение, мировоззрение и образ жизни социальных групп и личности»²⁷.

Предложенное определение не лишено некоторых недостатков. Прежде всего, наблюдается некоторая рекурсивность данного определения: «политика – совокупность политических мероприятий». Не совсем понятно, как в одном предложении уживаются «сохранение социально-экономической общественной системы» и «содействие ее развитию или изменению», а также что такое «оптимальные условия жизнедеятельности общества». Вместе с тем в приведенной дефиниции, по нашему мнению, присутствует упоминание о весьма важной и недооцениваемой некоторыми учеными связи между социальной политикой и социальной безопасностью. Эта связь подчеркивается также в работах В.В. Колкова и Г.Г. Силласте²⁸. Наиболее четко сформулирована она в изданном еще в 1995 году учебном пособии «Теория и методика социальной работы», в которой под социальной политикой понимается

²⁶ Григорьева И.А. Социальная политика и социальное реформирование в России в 90-х годах. – С-Пб., 1998. – С. 20-21.

²⁷ Кончугов А.В. Социальная политика российского государства и особенности ее реализации в Вооруженных Силах. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М.: ВУ, 2003. – С. 10.

²⁸ См.: Колков В.В. Социальная безопасность. – М., 1998. – С. 26-27; Силласте Г.Т. Социальная безопасность личности, общества и государства / Безопасность Евразии. – М., 2000. – № 1.

«причинно обусловленная, ситуативная, динамичная по форме и ориентации деятельности по практической организации социальной безопасности людей, стремящихся реализовать свои потребности и интересы в обществе»²⁹.

При этом под социальной безопасностью обычно понимают:

1) совокупность мер по защите интересов страны и народа в социальной сфере, развитие социальной структуры и отношений в обществе, системы жизнеобеспечения и социализации людей, образа жизни в соответствии с потребностями прогресса нынешних и будущих поколений;

2) защищенность социальной сферы общества и государства от угроз, способных разрушить ее или обусловить ее деградацию. Объектами социальной безопасности являются люди, их законные интересы (потребности), общности, отношения; системы социализации человека (образования, воспитания, соцкультбыта); инфраструктуры жизнеобеспечения (здравоохранение, торговля, снабжение и т.д.); образ жизни³⁰.

Рассматривая взаимосвязь социальной политики и социальной работы, И.Г. Зайнышев предложил следующее определение: «Социальная политика – это составная часть внутренней политики государства, воплощенная в его социальных программах и практике и регулирующая отношения в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения»³¹. Учитывая, что регулирование отношений в обществе в интересах и через интересы основных социальных групп населения не является признаком одной только социальной политики, представляется, что данные слова можно было бы исключить из предложенного определения без потери для содержания. Вместе с тем, в данной дефиниции вызывает интерес установление границ общественных отношений, составляющих институт социальной политики, через социальные программы государства. Это позволяет конкретизировать соответствующий термин, хотя и не освобождает от необходимости определить, что именно включается в понятие «социальная программа».

²⁹ Теория и методика социальной работы: В 2 ч. – М., 1995. Ч. 1. – С. 93.

³⁰ См.: Гражданская защита. Понятийно-терминологический словарь. – М.: Флайст, 2001. – С. 406.

³¹ Зайнышев И.Г. Взаимосвязь социальной политики и социальной работы. – М., 1994. – С. 6.

По мнению И.М. Лаврененко, «социальная политика – это деятельность по управлению социальной сферой общества, призванная обеспечить жизнь и воспроизводство новых поколений, создать предпосылки для развития и стабильности общественной системы и достойной жизни людей». При этом под социальной сферой понимается целостная, непрерывно изменяющаяся подсистема общества, порожденная объективной потребностью общества в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса³².

Доктор юридических наук В.М. Корякин отмечает, что поле социальной политики имеет протяженность от политики, направленной на обеспечение выживания и поддержания жизнедеятельности слабейших членов общества до обеспечения функционирования и развития общества в целом. Целью же общественного развития является само общество, т.е. возрастание возможностей социального функционирования для всех индивидов, независимо от происхождения, социального статуса, физических особенностей или интеллектуальных способностей³³.

Доктор экономических наук Е.В. Горгола выделяет два подхода в исследовании социальной политики. В узком смысле под ней обычно понимается система государственных мер по поддержанию тех общественных групп и слоев, которые в силу тех или иных причин оказываются в более трудном положении, чем другие, страдают от специфических обстоятельств и не могут своими силами улучшить собственное положение³⁴. В широком толковании она представляет собой политику, которая направлена на развитие общественных институтов, обеспечивающих эффективное развитие не только экономики, но и людей как личностей. Предметом социальной политики в этом случае выступает не только поглощение рисков, которые возникают в результате функционирования рыночной экономики и межличностного распределения доходов, но и направленность на создание нормальных усло-

³² Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х годов XX столетия): Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. – М., 2000.

³³ Корякин В.М. Указ. соч. – С. 15-16.

³⁴ См., например, Социальные ориентиры обновления: общество и человек / Под общ. ред. Т.И. Заславской. – М., 1990. – С. 13.

вий жизни и благоприятных возможностей для социального развития всех членов общества³⁵.

Необходимо отметить, что первый подход к осмыслению социальной политики настолько сближает ее с понятием «социальная защита», что может возникнуть сомнение в целесообразности использования для этого двух различных терминов. Вместе с тем он представляется полезным применительно к исследованию такой специфической составной части социальной политики как военно-социальная политика, что будет показано нами ниже.

Особо хотелось бы упомянуть об определении термина «социальная политика», предложенном в проекте федерального закона «Об основах социальной политики в Российской Федерации» (внесен депутатами В.А. Лисичкиным, В.В. Жириновским; отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 23 ноября 2000 г.). Социальной политикой предлагалось называть совокупность целевых установок и мероприятий органов государственной власти и местного самоуправления, направленных на обеспечение реализации социальных прав граждан. Социальные права граждан Российской Федерации включают право иметь уровень жизни (включая питание, одежду, жилище, медицинскую помощь и социальное обслуживание), необходимый для поддержания здоровья и благосостояния граждан и их семей, право на образование, а также право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, потери кормильца, наступления старости. Социальные права граждан Российской Федерации обеспечиваются как за счет создания условий для повышения благосостояния граждан их собственными усилиями, так и за счет национального богатства, включая природные ресурсы, иную государственную и муниципальную собственность³⁶.

Данное определение отличается четкостью, краткостью и удобством использования. В нем также обращает на себя внимание упоминание среди субъектов социальной политики помимо органов государственной власти также и органов мест-

³⁵ Горгола Е.В. Совершенствование системы социально-экономического обеспечения военнослужащих на современном этапе военного строительства. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. – М.: ВУ, 2005. – С. 21.

³⁶ Цит. по справочной правовой системе «Гарант».

ного самоуправления. Ряд ученых-экономистов упускают это из виду, по всей видимости, традиционно относя органы местного самоуправления к органам государственной власти. Однако это не так. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти³⁷. Данная конституционная норма, хотя и не является традиционной для России, тем не менее, отражает общеевропейскую практику³⁸ наделения органов местного самоуправления широкими полномочиями в решении вопросов местного значения и направлена на развитие самостоятельного управления населением муниципальных образований своими внутренними делами.

Вместе с тем, по нашему мнению, нельзя ограничивать мероприятия в сфере социальной политики исключительно обеспечением реализации социальных прав граждан. Тем самым весьма многогранная и сложная деятельность государства будет, фактически, низведена до уровня обеспечения исполнения норм социального законодательства.

По мнению Е.И. Холостовой³⁹, социальная политика представляет собой проводимую государственными структурами, общественными организациями, органами местного самоуправления, а также производственными коллективами систему мер, направленных на достижение социальных целей и результатов, связанных с повышением общественного благосостояния, улучшением качества жизни народа и обеспечением социально-политической стабильности, социального партнерства в обществе. Е.И. Холостова предлагает следующее определение данного термина: «Социальная политика – это совокупность идеологических представлений общества и государства о целях социального развития и деятельность по достижению социальных показателей, соответствующих этим целям⁴⁰».

При этом совершенно обоснованно отмечается, что государство здесь должно рассматриваться не как единый орган, а как сложносоставный и противоречивый

³⁷ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета, 1993. – 25 декабря.

³⁸ См. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 сентября 1998 г., № 36, ст. 4466.

³⁹ Холостова Е.И. Социальная политика. – М.: ИНФРА-М, 2001. С. 6.

⁴⁰ Там же. С. 21.

субъект социальной политики, отдельные элементы или органы которого могут проводить различные виды социальной политики, не всегда согласующиеся друг с другом⁴¹.

Таким образом, социальная политика – сложное понятие, определение которого зависит от того, в каких целях оно дается. Применительно к задачам настоящего исследования мы будем понимать под **социальной политикой** определяемую институтами гражданского общества систему теоретических положений, программных установок и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по управлению развитием социальной сферы общества, созданию условий для удовлетворения материальных и нематериальных потребностей его членов, регулированию процессов его социальной дифференциации, обеспечению жизни и воспроизводства населения.

В целях достижения строгости предлагаемой дефиниции необходимо также определиться со значением термина «социальная сфера». Словарь русского языка определяет значение слова «социальный» следующим образом: «Общественный, относящийся к жизни людей и их отношениям в обществе⁴²». Иногда добавляют, что под социальным следует понимать все то, что не является по своей сути природным.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁴³ (принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) включает туда:

– вопросы труда и занятости (в частности, право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, справедливые и благоприятные условия труда, включая справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности, удовлетворительное существование для работников и их семей, условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, одинаковую для всех возможность продвижения на более высокие ступени исключительно на основании

⁴¹ Там же.

⁴² Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 614.

⁴³ Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990. С. 20-32.

трудового стажа и квалификации, отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск);

- право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы, а также полномочия таких союзов;

- право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование;

- охрана и помощь семье, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании;

- охрана матерей в период до и после родов, в том числе предоставление им оплачиваемого отпуска;

- меры охраны и помощи детям и подросткам без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку, защиты их от экономической и социальной эксплуатации;

- право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни;

- право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья;

- право каждого человека на образование;

- право каждого человека на участие в культурной жизни, пользование результатами научного прогресса, защиту моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является.

Большинство развитых государств придерживаются аналогичных подходов в определения социальной сферы. Например, в США в статистику социальной сферы входят здравоохранение, социальное обеспечение, образование, занятость, доходы,

жилищные условия, свободное время и развлечения, демографические характеристики населения⁴⁴.

Необходимо отметить, что социальная политика государства в предлагаемом ее понимании не носит исключительно затратный характер. В безусловном порядке обеспечиваться финансированием за счет бюджетных средств должны только те ее компоненты, которые направлены на поддержку объективно слабых (по не совсем удачному выражению некоторых ученых, «дефектных») членов общества (инвалидов, детей, пожилых людей, беременных женщин и др.). Для большинства членов общества в этом нет необходимости. Для них лишь необходимо создать условия, в которых они имели бы возможность за счет собственной активности добиться удовлетворения собственных материальных и нематериальных потребностей, обеспечив достойный уровень жизни и воспроизводство населения. В целом ряде случаев подобные цели могут быть достигнуты без прямых затрат бюджетных средств за счет применения правовых, идеологических, а также некоторых иных находящихся в арсенале государства регуляторов.

Определившись с понятием «социальная политика», нам осталось выделить общественные отношения, соответствующие категории «военная политика», после чего станет возможным установить их общие элементы и тем самым дать определение термина «военно-социальная политика».

Под военной политикой государства традиционно понимается составная часть общей политики классов, государств, партий и других социально-политических институтов, непосредственно связанная с созданием военной организации, подготовкой и применением средств вооруженного насилия для достижения политических целей⁴⁵. По своему предназначению военная политика призвана: а) оценивать возможность, необходимость и пределы применения военной силы для достижения политических целей; б) определять количественные и качественные характеристики необходимой и достаточной силы, направлять процесс военного строительства; в)

⁴⁴ Рябушкин Т.В., Симчера В.М. Очерки международной статистики. М., 1981. С. 242.

⁴⁵ См.: Военный энциклопедический словарь. – М.: Воениздат, 1984. – С. 137.

вырабатывать механизм применения военной силы, способы противодействия противнику, руководить военными акциями⁴⁶.

Для выявления современного видения политическим руководством страны места военно-социальной политики в военной политике России проанализируем Военную доктрину Российской Федерации⁴⁷. Прежде всего, отметим, что данный документ предусматривает реализацию Военной доктрины «за счет осуществления комплекса политических, дипломатических, экономических, **социальных** (выделено мной – А.В.), информационных, правовых, военных и других мер, направленных на обеспечение военной безопасности Российской Федерации и ее союзников».

Задачи в военно-социальной сфере упоминаются в Военной доктрине неоднократно. Так, реализация прав и свобод военнослужащих, обеспечение их социальной защищенности, достойного социального статуса и уровня жизни названы в числе основных принципов развития военной организации государства. Среди основных задач военно-экономического обеспечения упомянуты повышение уровня социального обеспечения военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, а также граждан, работающих в оборонном промышленном комплексе. Повышение уровня жизни, реализация установленных федеральным законодательством социальных гарантий военнослужащим и членам их семей – среди приоритетных задач военно-экономического обеспечения.

Таким образом, по результатам анализа упомянутых положений Военной доктрины Российской Федерации можно сделать вывод, что социальная составляющая системы обеспечения военной безопасности признается государством наряду с другими. Вместе с тем обращает на себя внимание следующее:

– явная неконкретность, декларативность перечисленных задач в социальной области;

⁴⁶ См.: Кривенко А.М. Военная организация государства (социально-философский анализ). Диссертация на соискание ученой степени доктора философских наук. – М.: ВУ, 2001. – С. 65.

⁴⁷ Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706 «Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации» // Российская газета, 2000. – 25 апреля.

– ограничение мероприятий в военно-социальной сфере лишь повышением уровня социального обеспечения, уровня жизни вне системной связи таких мероприятий с другими задачами государства;

– указание в доктринальном документе такой меры как реализация установленных законодательством социальных гарантий свидетельствует о неблагоприятной ситуации в этой сфере, поскольку исполнение законов обычно подразумевается и специального напоминания не требует.

Таким образом, следует сделать вывод, что действительное содержание данного термина должно быть несколько шире, чем закрепленное политическим руководством страны в доктринальных документах.

Доктор юридических наук В.М. Корякин определяет военно-социальную политику как деятельность государства, связанную с управлением социальным развитием военной организации, направленную на удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей и обеспечение на этой основе их социальной защиты, воспроизводства морально-психологического и физиологического потенциалов военнослужащих, поддержание внутренней устойчивости, стабильности и боеспособности военной организации государства⁴⁸. С этой дефиницией соглашается и доктор экономических наук Е.В. Горгола⁴⁹.

Мы также признаем научную значимость приведенного определения. Вместе с тем, представляется необходимым внести в него некоторые уточнения. Прежде всего, они касаются субъектного состава участников соответствующих общественных отношений. Помимо военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей представляется целесообразным включить туда гражданский персонал Вооруженных Сил, а также работников предприятий оборонно-промышленного комплекса.

Роль гражданского персонала Вооруженных Сил в решении задач военного строительства и военной политики в целом в последнее время все более возрастает.

⁴⁸ Корякин В.М. Указ. соч. – С. 39.

⁴⁹ Горгола Е.В. Указ. соч. – С. 23.

Министром обороны Российской Федерации, его заместителями, начальниками главных и центральных управления Министерства все чаще назначаются гражданские лица. Прорабатываются варианты перевода целых служб Министерства обороны на комплектование преимущественно гражданскими лицами. Федеральный закон «Об обороне» (статья 12) включает в личный состав Вооруженных Сил Российской Федерации не только военнослужащих, но и лиц гражданского персонала⁵⁰.

Необходимость включения в состав субъектов военно-социальной политики работников предприятий оборонно-промышленного комплекса менее очевидна. Однако в пользу этого могут быть приведены следующие аргументы. Целый ряд ученых считают, что военное потребление представляет собой безвозвратное изъятие из народного хозяйства материальных ценностей⁵¹. Еще К. Маркс отмечал, что расходы на войну «в непосредственно экономическом отношении это то же самое, как если бы нация кинула в воду часть своего капитала⁵²». Даже в Программе КПСС, принятой в 1961 г. на XXII съезде партии, было записано: «Обогащая отдельные группы монополистической буржуазии, милитаризм ведет к истощению наций, разорению народов, изнывающих под бременем налогов, растущей инфляции и дороговизны⁵³».

Вместе с тем, в настоящее время подобный подход представляется весьма односторонним и устаревшим. Очевидно, что бюджетные средства, затраченные на приобретение вооружения и военной техники для вооруженных сил, не только способствуют развитию новейших и перспективных технологий, но и обеспечивают занятость для большей части населения страны, достаточный жизненный уровень для работников оборонно-промышленного комплекса и членов их семей, стимулируют рост их образовательного уровня, поддержание на достаточном уровне их физического и психического здоровья. В конечном итоге все это способствуют решению немалого числа задач социальной политики государства. Не случайно Военная доктрина Российской Федерации среди основных задач военно-экономического обеспе-

⁵⁰ Федеральный закон «Об обороне» // Российская газета, 1996. – 6 июня.

⁵¹ См., например, Шигалин Г.И. Военная экономика в первую мировую войну. – М.: Воениздат, 1956.

⁵² Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 46. С. 67.

⁵³ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976. С. 29.

чения упоминает повышение уровня социального обеспечения граждан, работающих в оборонном промышленном комплексе.

В отличие от социальной политики вообще специфической чертой военно-социальной политики является ее сугубо затратный характер. Хотя очевидно, что военнослужащие никоим образом не могут быть отнесены к социально ущемленным категориям граждан, тем не менее, их социальное обеспечение имеет скорее довольствующий, снабжающий характер. Лишь в отношении незначительной части мероприятий военно-социальной политики можно говорить о создании условий, в которых объекты этой политики имели бы возможность за счет собственной активности добиться удовлетворения собственных материальных и нематериальных потребностей, обеспечив достойный уровень жизни и воспроизводство населения. Большинство целевых установок могут быть реализованы лишь на основе прямых затрат бюджетных средств.

С учетом изложенного представляется целесообразным на современном этапе общественного развития понимать под **военно-социальной политикой** обеспеченную бюджетным финансированием совокупность целевых установок и мероприятий органов государственной власти, направленных на управление социальным развитием военной организации, удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих, государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, работников предприятий оборонно-промышленного комплекса, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей и обеспечение на этой основе их социальной защиты, воспроизводства морально-психологического и физиологического потенциалов, поддержание внутренней устойчивости, стабильности, боеспособности и социальной безопасности военной организации государства.

Уточнение терминологического аппарата в части определения военно-социальной политики является необходимым условием эффективной реализации программно-целевого подхода к планированию и осуществлению мероприятий совершенствования социальной сферы военной организации государства.

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам социального обеспечения военнослужащих: проблемы нормативности¹

Главный экономист Управления финансово-экономической деятельности центрального аппарата МО РФ М.М. Венедиктова, докторант ОВА кандидат экономических наук доцент А.А. Венедиктов

В последнее время нормативные правовые акты в сфере социального обеспечения военнослужащих, военных пенсионеров, членов их семей, а также иных лиц – объектов военно-социальной политики неоднократно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, его постановлением от 5 апреля 2007 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" и пункта 8 правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы "Государственные жилищные сертификаты" на 2004-2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации пункты 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в той мере, в какой на их основании возможность обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета ряда граждан ограничивалась выдачей государственных жилищных сертификатов.

Постановлением от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации содержащееся в упомянутых федеральных законах о федеральном бюджете нормативные положения, которыми приостанавливалось действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части, касающейся выплаты гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей ежемесячной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета в случае невозмож-

¹ В основу статьи положена работа, победившая во II Всероссийском профессиональном Конкурсе «Правовая Россия» в номинации «Правовая надежда России».

ности в трехмесячный срок предоставить им жилые помещения по установленным нормам или невозможности временного размещения этих граждан в других жилых помещениях.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции" в связи с жалобой гражданина М.А.Будынина» признан не соответствующим Конституции Российской Федерации абзац второй пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции». Признанное неконституционным положение предусматривало, что несвоевременная выплата страховщиком страховых сумм по причине задержки внесения страхователем страховых взносов не является основанием для выплаты застрахованному лицу (выгодоприобретателю) штрафа в размере 1 процента страховой суммы за каждый день просрочки.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"» признаны нарушающими конституционно-правовую обязанность государства по возмещению вреда, причиненного чернобыльской катастрофой, а также не соответствующими Конституции Российской Федерации следующие положения Федерального зако-

на от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"»:

а) условие о сдаче жилой площади по прежнему месту жительства при внеочередном обеспечении жильем граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

б) снижение размера ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям гражданам, прибывшим на территории зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения до переселения в другие районы;

в) лишение граждан, прибывших для постоянного проживания на территорию зоны с льготным социально-экономическим статусом ежемесячных денежных компенсаций и доплат к пенсиям и пособиям,

уменьшение дополнительных отпусков для граждан, прибывших на территории зоны проживания с правом на отселение и зоны отселения до переселения в другие районы,

лишение граждан, прибывших на территорию зоны проживания с льготным социально-экономическим статусом, ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска;

г) ограничение права на получение денежных доплат на питание для детей;

д) лишение военнослужащих, получающих пенсию за выслугу лет и ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, права на возмещение вреда.

Еще чаще, более сотни раз, вопросы социального обеспечения военнослужащих затрагивались в определениях Конституционного Суда Российской Федерации. Данные решения, хотя формально и именуются, чаще всего, определениями об отказе в принятии того или иного обращения к рассмотрению, однако иногда проясняют позицию Конституционного Суда Российской Федерации по тому или иному вопросу, позволяют выявить конституционно-правовой смысл отдельных законоположений.

Постоянно увеличивающееся число сохраняющих свою силу постановлений Конституционного Суда Российской Федерации делает все более актуальным вопрос о том, являются ли данные постановления нормативными правовыми актами.

Представляется, что «правильного» ответа на этот вопрос не существует. Не случайно по этому поводу в юридической литературе высказываются самые разные мнения. Нет единства по данной проблеме и среди судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, В.И.Зорькин считает, что «решения Конституционного Суда по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов высокого уровня имеют, по сути, нормативный характер (обладают нормативной силой) и как таковые приобретают прецедентное значение». В.С. Эбзеев полагает, что постановление Конституционного Суда Российской Федерации нормативным правовым актом не является, хотя ему и «присуща материально-правовая сила закона». Г.А. Гаджиев относит постановления Конституционного Суда Российской Федерации к прецедентам. Т.Г.Морщакова высказывает мнение, что «правовая позиция Конституционного Суда является особым видом преюдиции, а не прецедента». Не повторяя здесь соображения, высказанные названными, а также рядом других юристов, хотелось бы привести свое мнение по заданному вопросу.

Дискуссии о том, являются ли постановления Конституционного Суда Российской Федерации нормативными актами, представляются не вполне корректными (чтобы не сказать беспредметными) до тех пор, пока не будет поставлена точка в вопросе о том, что именно считать «нормативным правовым актом». В действующих законодательных актах определение данного термина отсутствует.

В постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД нормативный правовой акт предлагается понимать как «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм». В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное пред-

писание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Недостатком данного определения является упоминание среди условий издание акта «правотворческим органом». Какие именно органы следует считать правотворческими? Если те, которым предоставлено право издавать нормативные правовые акты, то присутствует рекурсия определения. Возможно, более корректным было бы заменить слово «правотворческим» на слово «государственным». На первый взгляд, с учетом предложенной поправки постановление Конституционного Суда Российской Федерации о признании положения закона не соответствующим Конституции полностью подпадает под данное определение.

Однако в этом случае следует признать, что имеются отличия в юридической природе постановлений о признании проверяемых положений законов соответствующими либо не соответствующими Конституции. В первом случае система действующих в России правовых норм остается без изменения, хотя некоторые правовые последствия в отношении неопределенного круга лиц все же возникают. Например, все субъекты права обращения в Конституционный Суд Российской Федерации лишаются возможности обращения туда по тому же предмету.

В проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» (отклонен Государственной Думой) предлагалось следующее определение: «Нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим Федеральным законом форме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм как общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение». Очевидно, что и под это определение упомянутые постановления Конституционного Суда Российской Федерации подпадают, при этом данный проект прямо упоминал в статье 2 о «нормативных постановлениях» Конституционного Суда Российской Федерации.

Однако формальное соответствие ряда решений Конституционного Суда Российской Федерации упомянутым определениям представляется кажущимся.

Придание судебным решениям силы нормативного правового акта противоречило бы российской правовой традиции, в частности, закреплённому Конституцией Российской Федерации принципу разделения государственной власти.

Предоставляя Конституционному Суду Российской Федерации право выносить решения о признании законоположений не соответствующими Конституции Российской Федерации, закон не уполномочивает данный орган восполнять пробелы в праве, которые могут в результате этого образоваться. Признавая норму не соответствующей Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации не отменяет ее. Внести соответствующие изменения и дополнения в законодательный акт правомочен лишь законодатель. Причем лишение юридической силы определенной правовой нормы производится лишь в строго определенном случае: при ее противоречии Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации не вправе самостоятельно, без обращения управомоченного лица, решать вопрос о конституционности правовой нормы. Не вправе он и прекратить ее действие по каким-то иным соображениям (например, в связи с ее нецелесообразностью). Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации не является правотворческим органом.

Представляется, что закрепление полномочий Конституционного Суда Российской Федерации на проверку конституционности законоположений по обращениям управомоченных лиц означает лишь придание данному органу функций контроля за соблюдением статьи 15 Конституции Российской Федерации о том, что «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Признавая то или иное положение закона не соответствующим Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации от имени государства дает заключение о том, что правовая норма издана в нарушение Конституции Российской Федерации, т.е., по сути, являлась недействующей с момента ее установления.

При таком подходе к пониманию правовой природы постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в результате их принятия установление, изменение или отмена правовых норм, строго говоря, не происходит. Таким обра-

зом, постановления Конституционного Суда Российской Федерации не могут рассматриваться в качестве нормативных правовых актов.

Применительно к положениям законодательных актов по вопросам социального обеспечения военнослужащих, признанных противоречащими Конституции Российской Федерации, следует отметить, что обязанностью законодателя является устранить выявленную Конституционным Судом Российской Федерации неконституционность отдельных их положений.

Раздел 5. Экономика военного строительства

Концептуальные проблемы обеспечения национальной безопасности

Доктор экономических наук профессор А.И. Пожаров

Концепцию национальной безопасности РФ нельзя рассматривать как застывшую неприкасаемую догму. Смысл и действенность концепции определяются ее адекватностью современным реалиям, а они подвержены изменениям. Поэтому в содержании концепции должны сочетаться, с одной стороны, устойчивость, стабильность ее принципиальных основ, а с другой – своевременное реагирование на возникающие новые объективные реалии, требующие обновления тех или иных концептуальных положений.

Ныне действующий документ уже был подвергнут редактированию в 2000 г. Однако, с тех пор многое изменилось, поэтому нужна новая редакция, причем требуется не только введение в Концепцию ряда новых положений, но и концептуальная доработка, что поведет к внесению принципиальных изменений в целый ряд других документов, определяющих политику государства в различных сферах жизнедеятельности общества. Мы намерены рассмотреть здесь лишь некоторые концептуальные вопросы.

О роли и месте теории в разработке Концепции национальной безопасности

Некоторые, в том числе и высокопоставленные лица, правда в очень вежливой форме, пытаются отодвинуть теорию подальше от решения задачи переработки существующего документа – Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Говорят, например, что деятельность в области национальной безопасности регулируется очень многими федеральными законами, указами президента, доктринами и концепциями, некоторые из них содержат **теоретические, ни к чему не обязывающие постулаты**¹. Как вам нравится этот знак равенства: теоретические – значит ни к чему не обязывающие? Об этом же, но мягче, глуше говорил на собрании Академии военных наук один из ее представителей: теоретические основы це-

¹ В. Литовкин. Военные ученые предлагают руководству страны новые подходы к защите национальных интересов// Независимое военное обозрение.- 25 января 2008

лесообразно излагать в соответствующих учебниках, а в официальном государственном документе, который может называться и концепцией, и стратегией (это не имеет принципиального значения), нужно излагать положения, которые определяют цели, задачи национальной безопасности, перечислить государственные органы, ответственные за их выполнение, и направленность деятельности личности, общества и государства по обеспечению национальной безопасности страны.

Известно крылатое выражение: нет ничего более практичного, чем верная теория. Так почему кое-кто старательно отодвигает в сторону теорию при обсуждении основополагающего документа, который называют, тем не менее, концепцией, что означает в переводе с латинского – понимание, система, а по Далю дословно – понятие, образ понятия, способ понимания, соображения и выводы. Да и в коротенькой преамбуле нынешней Концепции национальной безопасности ясно сказано, что это – «система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности». Думается, что Концепция национальной безопасности неотделима от теории национальной безопасности, а отношение некоторых товарищей к теории является следствием сохраняющейся неостребованности науки практикой, – той неостребованности, которая в свое время третировала кибернетику, генетику, а совсем недавно породила «обвальную конверсию» военного производства. Или это отрывок закоренелой бюрократической болезни, привычки начинать шевелиться только после жесткой команды и получения инструкции о том, что и в какой мере исполнять, а что – забалтывать? Думать-то самостоятельно, да еще творчески старые кадры уже поотвыкли, а многие новые – не научились, да и не приобрели должной теоретической подготовки в военных ВУЗах, положение которых давно уже аховое.

На наш взгляд, смысл Концепции национальной безопасности в том и состоит, чтобы дать кадрам единообразное понимание того, что уже наработано наукой в области теории национальной безопасности, вооружить их «способом понимания, соображения» относительно того, как сделать самостоятельно, творчески необходимые выводы, определить эффективные пути обеспечения безопасности в подведом-

ственных сферах жизнедеятельности. Эта исключительно сложная деятельность многочисленных, очень разных функциональных отраслей системы национальной безопасности должна быть объединена и взаимосогласована, прежде всего, на основе концептуального единства. Его дает теория этой системы, из нее же выводится и организационное единство.

Национальная безопасность и могущество

Исходными понятиями концепции национальной безопасности являются **безопасность и могущество**. Безопасность по своей сути значительно шире и богаче, нежели трактовка ее как состояния защищенности, содержащаяся в соответствующем законе. Безопасность – это не только заборы и другие защитные средства, ограждающие нас, но и сформировавшиеся в нас самих, во всем обществе воля, способность и готовность предотвращать, противостоять, преодолевать, а в идеале снимать вообще возникающие угрозы, имея для этого адекватные средства, структуры, силы, то есть, обладая могуществом. Безопасность – это не только щит, но и меч, и другие, в том числе многообразные невоенные средства – все, что формирует могущество – возможность и способность снимать или нейтрализовать угрозы. Такое понимание безопасности, ориентирующее на активную деятельность по ее поддержанию, должно пронизывать все содержание концепции национальной безопасности.

Как свидетельствует история, со временем существующие угрозы безопасности усиливаются и к ним добавляются новые. Уже достигнута **критическая военная мощь**, применение которой чревато непоправимыми последствиями для человечества. К военным угрозам добавились многие невоенные, из них некоторые приближаются к критическим значениям. Поэтому постоянно должны совершенствоваться средства и системы противодействия угрозам – военные и невоенные. Анализ современных систем безопасности и могущества выявляет быстрое усложнение их структур, серьезные изменения во взаимодействии структурных элементов, как военных, так и невоенных. В связи с этим следует отразить в Концепции национальной безопасности России сложную структуру этой системы, неотъемлемым элементом которой является могущество и ввести в концепцию понятие **могущество** (воз-

можен другой употребляемый в научных трудах термин – совокупная или интегральная мощь), без которого в принципе не может быть безопасности. Понятие мощества обобщает, объединяет (но не суммирует – это более сложное системное взаимодействие), все виды мощи, противопоставляемые соответствующим угрозам: политическую, экономическую, военную и т.д., позволяет полнее раскрыть многогранную деятельность по обеспечению национальной безопасности.

Национальные интересы

По нашему мнению, целесообразно уточнить некоторые положения Раздела 2. Национальные интересы России. Здесь принципиально важно **отразить более четко и полно сущность, взаимодействие и субординацию интересов** в их структурном срезе уровню, степени значимости. От этого зависит достижение более глубокого их понимания и компетентного решения важнейших проблем консолидации общества, а также спорных вопросов международных отношений. В нынешней концепции выделены интересы личности, общества и государства. Но, во-первых, **интересы общества не однослойны, существуют различия в интересах социальных групп, и от этого нельзя уходить в концепции.** В частности, необходимо изменить децильный коэффициент, сократить уже абсолютно неприемлемый пятнадцатикратный разрыв между верхним и нижним слоями до более умеренного и отразить это в концепции. Во-вторых, **перечень сбалансированных интересов личности, общества и государства пора дополнить уже сформировавшимся глобальным интересом выживания в его объективном соотношении с национальными интересами.** Без правильного понимания и учета этого в политике ведущих государств мира стало невозможно демократически разрешать некоторые существенные противоречия между ними.

Национальные интересы, независимо от степени их важности, объявляются в концепциях государств высшими, непререкаемыми. Но при столкновении с общечеловеческим интересом выживания они утрачивают эту кажущуюся приоритетность, поскольку обязательным условием реализации национальных интересов является сохранение жизни на земле. Следовательно, эгоистические (прежде всего агрессив-

ные) устремления, свойственные отдельным государствам, сегодня означают не только попрание интересов других стран, упираются не только в пока еще низкий моральный и юридический пороги, но и в такое препятствие, переступить которое уже не может (не должно под угрозой критических последствий для всего человечества) ни одно государство. Это относится и к США с их стратегией национальной противоракетной обороны, систематическим попранием прав и свобод других народов, государств. Нужны другие решения. Убедительные примеры достижения консенсуса уже есть (Северная Корея, Иран). Введение в нашу Концепцию национальной безопасности понятия общечеловеческого интереса, его соотношения с национальными интересами расширяет возможности мирного решения ряда глобальных проблем безопасности, кажущихся тупиковыми. Неразрешимые силами одного государства, сколь бы могучим оно ни было, они решаются объединенными и скоординированными усилиями всего человечества, когда ему удастся умерить чрезмерный эгоизм претендентов на мировую гегемонию. Такое дополнение Концепции не только указало бы всем народам мира верный путь решения глобальных проблем, но и способствовало бы повышению морального авторитета и политической роли России в мире.

Экономика национальной безопасности

Назрела необходимость **ввести в Концепцию национальной безопасности ряд положений об экономике национальной безопасности.** Это требует более обстоятельного обоснования.

Общеизвестно, что нельзя правильно понять и решить частные вопросы без предварительного решения общих. Столь же справедливо и другое – общие проблемы возникают вследствие накопления частных вопросов, требующих обобщения и взаимного согласования. Такая ситуация сложилась сейчас в области научного осмысления и практического решения вопросов управления эффективности экономического обеспечения национальной безопасности. Еще на первых ступенях человеческой истории люди поняли насущную необходимость не только воспроизводить себе подобных и жизненные блага, но и преодолевать угрозы существованию рода,

племени, поэтому их еще очень примитивные орудия труда были одновременно и оружием, а родоплеменная организация приспособлена как для трудовой деятельности, так и для войны. С возникновением государства главными его функциями стали внутренняя и внешняя безопасность, для выполнения которых создаются соответствующие структуры, а в них – подструктуры экономического обеспечения. Со временем тех и других становилось все больше, возрастала их мощь, поэтому приходилось выделять на эти цели все больше сил и средств, отвлекая их от процесса воспроизводства жизненных благ. В связи с этим наряду с обычными экономическими отношениями и на их основе развивается сложная система отношений экономического обеспечения безопасности. Ныне эти две функционально разные части экономики, одна из которых обеспечивает воспроизводство, другая – национально-государственную безопасность, уже вполне сопоставимы по масштабу, а в критические периоды вторая часть преобладает. Так, во время второй мировой войны на обеспечение функционирования только военной мощи уходила половина всей производимой продукции. Военная экономика стала постоянной, существует и в военное, и в мирное время, а рядом с нею сформировался еще целый ряд постоянно функционирующих экономических подструктур, обеспечивающих политическую, экономическую, экологическую, информационную и другие виды безопасности, хотя и не всегда организационно обособленных и оформленных.

Поскольку все виды безопасности, не только военная, но и невоенные, оформленные и не оформленные в самостоятельные структуры, требуют отвлечения значительных материальных, финансовых, трудовых, и высоко интеллектуальных ресурсов для обеспечения их функционирования, то эти ресурсы нужно не просто выделять из ВВП, но и придавать им особенную форму, эффективно использовать в соответствии с функциональным предназначением. Это возможно лишь путем создания специфических целевых экономических подструктур для каждой сферы (военной, экологической, информационной и т.д.), с учетом закономерностей их функционирования и потребности в специально подготовленных кадрах. Эти специальные экономики в совокупности составляют крупную многопрофильную **экономику национальной безопасности**. Вполне очевидно, чем раньше наука, общество, госу-

дарство осознают возникшие новые потребности, отношения, проблемы, тем вероятнее их своевременное и эффективное решение, значит, тем надежнее будет обеспечена национальная безопасность.

К сожалению, мы вновь наступаем на грабли. Еще не совсем зарубцевались раны от бездарной конверсии военного производства. Забвение, а точнее незнание или неприятие элементарных положений военно-экономической теории, опыта реконверсии военной экономики СССР, а также зарубежного опыта осуществления конверсионных процессов теми, кто узурпировал власть и проводил «обвальную конверсию» 90-х годов прошлого века, привело к разрушению не только оборонно-промышленного комплекса, но и всей экономики, государство было отброшено в число второразрядных и только теперь складываются условия и надежды на возрождение. Из этой рукотворной катастрофы следует сделать вывод не только о пагубности недооценки особенностей функционирования военной экономики, роли военно-экономического подхода в военном строительстве, но так же и вывод о необходимости познания и учета особенностей экономики национальной безопасности, а так же и ее различных, очень своеобразных функциональных составных частей. Только в этом случае возможно успешное решение исключительно сложных задач обеспечения национальной безопасности России. Сделан ли этот вывод, осознаны ли вытекающие из него требования?

О том, что для обеспечения безопасности нужны деньги и что их надо эффективно использовать, сейчас говорят все, кому не лень. Но премьер-министр, обеспокоенный медлительностью в осуществлении наконец-то провозглашенного перехода на инновационный путь развития, утверждает, что теперь деньги на эти цели есть, но идей мало и, добавим, нет умения превращать их в инновации и инвестиции. Значит, дальше дело не пошло, застряв в финансовом фетишизме. Нет должного понимания того, что для эффективного экономического обеспечения безопасности, как и в каждой другой сфере жизнедеятельности, нужны не только деньги и экономически грамотные руководители. Нужны также специалисты, знающие специфику экономики соответствующей сферы: в военной организации – военные экономисты, в

экологической, информационной, международной и других сферах – экономисты, знающие специфику этих сфер.

Горький опыт помог нам понять, что чисто экономический (а не военно-экономический!) подход в военном строительстве может загубить обеспечение военной безопасности в погоне за экономическим эффектом. Эффективность в этой сфере состоит не в прибыли, а в достижении требуемого **военного** эффекта с возможно меньшими затратами экономических ресурсов. Подобно этому в каждой сфере национальной безопасности ориентироваться необходимо на **целевую эффективность**. Нельзя забывать этот урок в деле экономического обеспечения национальной безопасности. Иначе получится как в песенке: может быть будет, а может быть нет новая песня вместо штиблет. Вот почему в Концепции Национальной безопасности Российской Федерации непременно надо сказать об экономике национальной безопасности.

Оптимизация системы национальной безопасности, показатели и критерии ее эффективности

Сложная система национальной безопасности и могущества функционирует на основе объективных законов, присущих данной системе в целом и ее особым функциональным звеньям. Так, экономическая безопасность опирается, прежде всего, на экономическую мощь, военная безопасность – на военную силу и т.д. Каждый вид национальной безопасности взаимосвязан с другими ее видами. Например, экономическим угрозам могут быть противопоставлены не только экономическая мощь – основа экономической защищенности, но и юридический, политический и все другие, в том числе военный, компоненты национальной безопасности и могущества. Эффективность системы предполагает оптимальное соотношение и взаимодействие ее элементов, соответствие ее структуры характеру и масштабам различных угроз национальной безопасности. В связи с этим особенно важно правильно оценить, градуировать и ранжировать существующие и потенциальные внутренние и внешние угрозы национальной безопасности во всех сферах и соответственно этому выделить необходимые ресурсы, распределить их между функциональными звеньями

системы, добиться высокой целевой эффективности использования выделенных средств в каждой подсистеме. Это очень сложные и специфичные задачи, решение которых требует специальных знаний, особых подходов, подготовки высококвалифицированных кадров.

При ограниченности экономических ресурсов (а это всеобщий закон) существует объективная необходимость постоянной оптимизации структуры экономики национальной безопасности, выбора приоритетов, нахождения такого соотношения различных составляющих безопасности, которое дает при наличных ресурсах искомый результат. Оптимальной является динамичная структура экономики национальной безопасности, которая в каждый момент соответствует потребностям и возможностям государства, способна воспроизводиться, видоизменяясь и совершенствуясь в соответствии с изменениями внутренних и внешних условий развития. Из такой модели должна исходить Концепция национальной безопасности Российской Федерации как воплощение единства взглядов и подходов руководящих работников во всех звеньях этой сложной системы.

Свою теоретико-методологическую и в известной мере организационно-координирующую роль Концепция национальной безопасности более успешно выполнит, если использовать в ней систему показателей и критериев, количественных оценок угроз национальной безопасности, состояния и динамики безопасности и могущества, целевой эффективности деятельности в ключевых звеньях и в целом в системе национальной безопасности. Это особенно заметно повысило бы информационную и ориентирующую роль 4 раздела концепции, где формулируются основные задачи, направления деятельности, приоритеты для национальной безопасности в целом и для конкретных ее функциональных подсистем. Здесь уместно было бы использовать такие показатели, как абсолютные значения и доля в ВВП и в государственном бюджете расходов на экономическое обеспечение национальной безопасности в целом и на конкретные виды безопасности, а так же энниграммы могущества государства. Это способствовало бы решению вопросов мониторинга национальной безопасности, стимулировало бы использование экономико-

математического моделирования, применение прогнозирования в области научно-технического и финансово-экономического обеспечения безопасности.

Поскольку Концепция национальной безопасности Российской Федерации создается на определенную перспективу и определяются стратегия и долгосрочные ориентиры ее развития до 2020 года, использование количественных показателей, четких критериев оценок повысит интерес к концепции у широкого круга специалистов, профессорско-преподавательского состава, слушателей и студентов ВУЗов, сыграет мобилизующую и организующую роль во всем обществе. Думается, что в этих же целях было бы полезно разработать иллюстрированное приложение к новой Концепции.

Постановка и решение задачи верификации стоимостных показателей, используемых для формирования государственной программы вооружения¹

Заслуженный деятель науки РФ доктор экономических наук профессор С.Ф. Викулов, кандидат технических наук старший научный сотрудник А.А. Косенко, доктор экономических наук старший научный сотрудник А.Г. Подольский

Важной составной частью процесса разработки государственной программы вооружения (ГПВ) является формирование стоимостных показателей мероприятий, связанных с проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, производством и ремонтом вооружения и военной техники (ВВТ).

Научно-исследовательские организации Министерства обороны Российской Федерации (НИО МО РФ) и заказывающие органы Минобороны России (самостоятельно или совместно с НИО МО РФ и организациями промышленности) вырабатывают предложения по составу мероприятий, которые целесообразно включить в проект ГПВ. При этом используются экономические показатели, важной характеристикой которых является точность их оценки.

Необходимость определения точности прогнозных оценок стоимостных показателей обусловлена тем, что используемые экономико-математические модели (ЭММ) приближенно отражают реальные процессы ценообразования. В результате этого имеют место ошибки (погрешности) прогнозирования стоимостных показателей планируемых к реализации мероприятий.

В настоящее время значительное внимание уделяется развитию методического обеспечения прогнозирования стоимостных показателей. В то же время, на наш взгляд, недостаточное внимание уделяется вопросам повышения точности их прогнозирования. На практике это приводит к формированию планового документа, который может оказаться нереализуемым или имеющим неиспользованный потенциал реализации (скрытая реализуемость). Скрытая реализуемость характеризуется возможностью выполнения дополнительных мероприятий или ускорением выполнения запланированных. Значительный неиспользованный потенциал реализации мероприятий приводит в условиях дефицита финансовых ресурсов к сокращению но-

¹ Статья подготовлена в соответствии с грантом Президента Российской Федерации по поддержке ведущих научных школ НШ-7.2008.10.

менклатуры планируемых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также объема закупок ВВТ, что негативно сказывается на обеспечении военной безопасности государства и эффективности использования бюджетных средств.

Нереализуемость мероприятия при запланированном объеме финансовых ресурсов выявляется по результатам проведения торгов, когда ни один потенциальный исполнитель не заключил контракт. В этом случае для обеспечения реализации мероприятия заказчик должен выделить дополнительные финансовые ресурсы. Принятие указанного решения может негативно сказаться на реализации других мероприятий, объемы финансирования которых потребуется сократить, а, следовательно, отодвинуть на более позднее время их завершение. Другим решением может быть более позднее время начала выполнения рассматриваемого мероприятия или отказ от его реализации. Все перечисленные решения связаны с теми или иными негативными последствиями. Причем, чем больше объем требуемого дополнительного финансирования, тем выше риск невыполнения в установленные сроки запланированных в ГПВ мероприятий.

Следует отметить, что ошибки прогнозирования, связанные с завышением или занижением объемов финансирования программных мероприятий, могут частично взаимно компенсироваться только при наличии совершенной конкуренции, при которой завышенные начальные контрактные цены мероприятий могут быть уменьшены в ходе конкурентной борьбы. За счет высвободившихся финансовых ресурсов могут быть повышены начальные цены мероприятий, торги по которым не состоялись из-за низких начальных контрактных цен мероприятий.

Ошибки прогнозирования можно классифицировать в зависимости от времени их определения и причин возникновения. В зависимости от времени определения ошибки прогнозирования подразделяются на апостериорные и априорные. Апостериорная ошибка представляет собой фактическую погрешность прогнозирования стоимостного показателя, определенную после реализации мероприятия. Указанный вид ошибки прогнозирования является детерминированным показателем, аналитическое выражение для его расчета имеет вид:

$$\Delta_1 = C_\phi - C_{\Pi} ,$$

где C_ϕ – фактический объем финансовых ресурсов, затраченных на реализацию мероприятия;

C_π – прогнозная оценка стоимостного показателя мероприятия, определенная при формировании ГПВ.

Априорная ошибка представляет собой возможную погрешность прогнозирования стоимостного показателя, определенную до реализации мероприятия. В отличие от апостериорной ошибки априорную ошибку прогнозирования точно определить не представляется возможным, то есть ее следует рассматривать как стохастическую характеристику. Таким образом, в рассматриваемом случае мы можем говорить о вероятности того, что ошибка прогнозирования не превысит некоторой заданной величины Δ_2 , то есть о значении $P(|C_\phi - C_\pi| \leq \Delta_2)$.

Зная из опыта закон распределения стоимостного показателя и задаваясь определенной доверительной вероятностью P_0 , можно определить область, которая с указанной гарантией «накроет» истинное значение стоимостного показателя. Размер указанной области определяется из выражения:

$$P(|C_\phi - C_\pi| \leq \Delta_3) = P_0, \quad (1)$$

где Δ_3 – величина, характеризующая размер области возможных значений стоимостного показателя (доверительный интервал), соответствующий заданной доверительной вероятности;

P_0 – доверительная вероятность.

В качестве прогнозной оценки стоимостного показателя используется его математическое ожидание, являющееся центром группирования его возможных значений. Местоположение и размер области возможных значений объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации мероприятия, характеризуется математическим ожиданием и степенью рассеивания возможных значений затрат, которое характеризуется средним квадратическим отклонением, и уровнем доверительной вероятности.

Могут иметь место два случая соотношения вероятностей попадания прогнозного стоимостного показателя в различные части области возможных значений стоимостного показателя. Первый случай характеризуется равной вероятностью попадания в различные части указанной области, имеющие одинаковый размер, а второй – отличающейся вероятностью.

В первом случае возможные значения стоимостного показателя могут быть описаны законом равномерной плотности распределения, общий вид которого показан на рисунке 1. Во втором случае возможные значения стоимостного показателя могут быть описаны одним из множества законов распределения, например, распределением Бернулли, распределением Пуассона, показательным распределением, нормальным распределением, гамма-распределением и др.

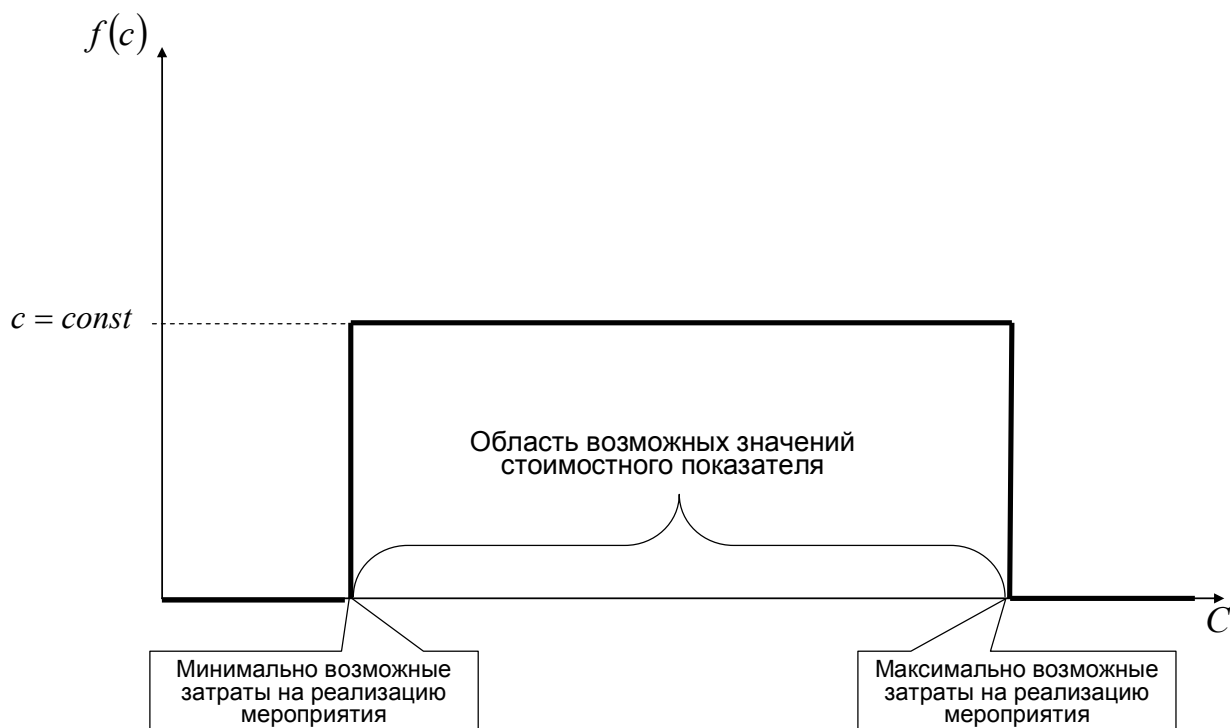


Рисунок 1 – Функция равномерной плотности распределения

Равномерный закон распределения используется в случае практически полного отсутствия априорной информации о характере поведения стоимостного показателя и поэтому не получил широкого распространения в практике военно-экономических исследований. Опыт анализа военно-экономических показателей по-

зволяет утверждать, что при отклонении от математического ожидания вероятность как возрастания, так и уменьшения показателей затрат, как правило, уменьшается.

Поэтому наиболее часто при прогнозировании и анализе затрат на реализацию мероприятий, на которые действует множество факторов, используется нормальный закон распределения, функция плотности распределения которого имеет вид:

$$f(c, m, \sigma) = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{(c-m)^2}{2\sigma^2}},$$

где σ – среднее квадратическое отклонение затрат на реализацию мероприятия;

c – математическое ожидание затрат на реализацию мероприятия.

Величина Δ_3 в формуле (1), а также значение среднего квадратического отклонения зависят от:

а) состава факторов, учитываемых в ЭММ, которая используется для прогнозирования;

б) степени взаимосвязи факторов между собой и затратами на реализацию мероприятия;

в) вида экономико-математической модели;

г) объема исходной статистики, то есть количества образцов-аналогов (типовых образцов), данные о стоимостных показателях которых могут быть использованы при построении ЭММ;

д) случайных факторов, влияющих на результаты оценок в ходе проведения исследования (сбои в работе вычислительной техники, ошибки операторов и др.).

Количество факторов, оказывающих влияние на величину стоимостного показателя, весьма велико. Это тактико-технические характеристики образца ВВТ, финансово-экономические параметры потенциальных исполнителей мероприятия, внутренняя и внешняя конъюнктура цен на сырье и материалы, социально-экономическая и налоговая политика государства и др. Увеличение числа учитываемых в ЭММ факторов позволяет сделать ее чувствительной к изменениям, происходящим не только в облике образца ВВТ, но и во внешней среде. Но с другой

стороны, на каждый фактор ЭММ необходимо иметь определенное количество исходной статистики (не менее 5-6), что далеко не всегда реально достижимо, значительно усложняет саму модель и требует значительных трудозатрат, связанных с выбором и накоплением исходных данных. Кроме того, используемые для формирования среднесрочных и долгосрочных планов развития ВВТ исходные данные могут обладать такой неопределенностью, что возрастание учитываемых в модели факторов в ряде случаев не приводит к увеличению точности прогнозирования. Таким образом, обоснование состава факторов, которые должны учитываться в ЭММ, имеет большое значение для обеспечения достоверности прогнозных оценок.

При этом особое внимание следует уделять проверке на отсутствие мультиколлинеарности между факторами, а также тому, чтобы логическая взаимосвязь между факторами и затратами подтверждалась значимой статистической взаимосвязью.

После того как завершен выбор факторов, которые должны учитываться в модели, осуществляется обоснование формы взаимосвязи факторов со стоимостными показателями мероприятий. Выбор вида взаимосвязи оказывает существенное влияние на прогнозные оценки стоимостных показателей, что иллюстрируется рисунком 2, на котором показаны два вида зависимостей, для которых суммы квадратов отклонений расчетных значений от стоимостных показателей, используемых для построения регрессионных зависимостей, могут практически не отличаться.

Из рисунка 2 видно, что хотя на отрезке $[x_1, x_2]$, отражающем диапазон изменения значений фактора x , используемых для построения регрессионных зависимостей, расхождения между их расчетными значениями незначительны, при выходе за пределы указанного диапазона различия в прогнозных оценках могут существенно возрасти.

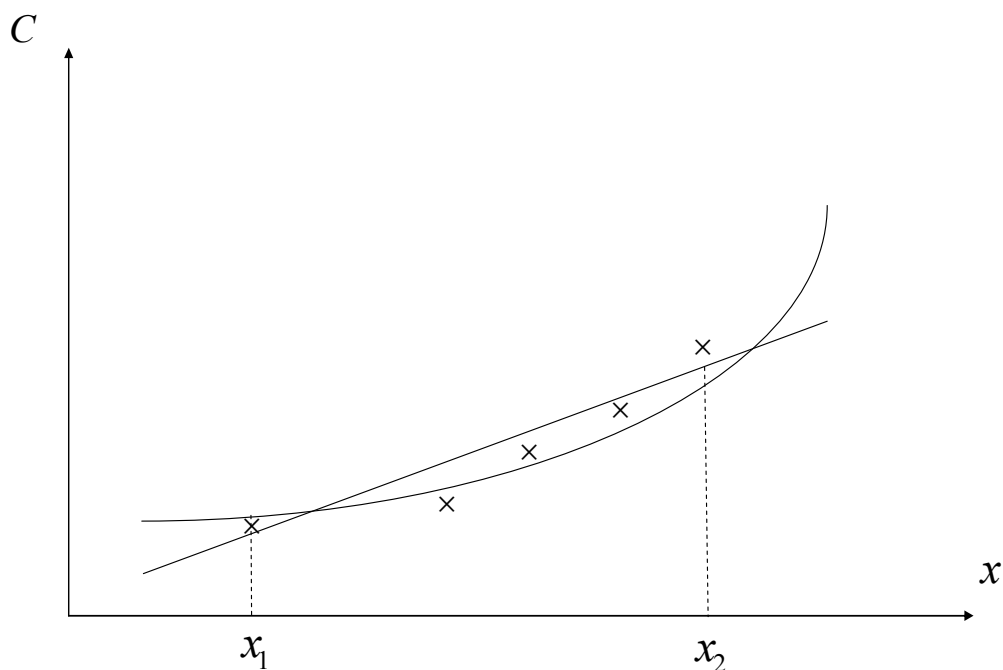


Рисунок 2 – Различные виды графического представления аналитических зависимостей, описывающих взаимосвязь стоимости реализации мероприятия (C) и фактора (x)

Кроме того, на точность прогнозирования оказывает влияние исходная статистика, то есть количество образцов-аналогов (типовых образцов), которые используются для построения ЭММ. Указанный показатель влияет на размер доверительного интервала, характеризующего точность прогноза. Кроме того, большое число фактических данных о затратах по ранее выполненным мероприятиям позволяет расширить количество факторов, учитываемых при построении модели, что при правильном их выборе (отсутствие мультиколлинеарности и значимое влияние на стоимость реализации мероприятия) может повысить точность прогнозирования стоимостных показателей.

Рассмотрим процедуру выбора модели и отбора факторов для нее.

Факторы, учитываемые в модели, должны удовлетворять следующим требованиям:

- иметь количественную оценку;
- между факторами и затратами на реализацию мероприятия должна быть логическая, причинная и значимая статистическая связь;
- факторы не должны иметь тесную взаимную связь, то есть модель не должна иметь мультиколлинеарность.

Выбор факторов и вида модели, удовлетворяющих указанным требованиям, должен производиться одновременно.

На стоимостные показатели, характеризующие фактические затраты на реализацию завершённых мероприятий влияют неодинаковые условия их формирования. Создание поколений образцов ВВТ происходит с определенной периодичностью, которая для сложных образцов ВВТ, таких как ракетно-космическая и авиационная техника, может достигать десяти и более лет. Следствием этого является использование при накоплении статистики в интересах прогнозирования предстоящих затрат фактических данных, соответствующих различному уровню цен на сырье, материалы и комплектующие, различному уровню накладных расходов и других экономических параметров предприятий. Для получения качественного прогноза указанные стоимостные показатели должны быть приведены к сопоставимому виду, в том числе с использованием индексов цен на продукцию военного назначения.

Не менее сложной научной организационно-технической задачей является удовлетворение условия, чтобы на каждый фактор, включенный в ЭММ, было не менее 5-6 реализаций исходной статистики. Это не всегда достижимо. Незначительный объем исходных данных, используемых для построения ЭММ, обусловлен тремя причинами. Во-первых, резким сокращением объемов финансирования ежегодных оборонных заказов после 1990 года, что привело к сокращению количества разрабатываемых и закупаемых образцов ВВТ и искажению как цены в целом, так и ее структуры. Во-вторых, значительным периодом времени между разработкой (производством) образцов ВВТ новых поколений. В-третьих, созданием образцов ВВТ, не имеющих аналогов, например, образцов на новых физических принципах.

На точность прогнозирования стоимостных показателей программных мероприятий оказывают влияние так называемые технологические погрешности, обусловленные ошибками операторов при сборе, хранении и обработке исходных данных и выходной информации, а также при документировании результатов расчета и сбоями в работе вычислительной техники.

Точность прогнозирования стоимостных показателей непосредственно связана с неадекватностью ЭММ реальной взаимосвязи затрат на реализацию мероприятия

и факторов. На практике взаимосвязь затрат на реализацию мероприятия и факторов, определяющих их размер, может выражаться в использовании определенного вида аналитической зависимости (линейной, степенной, логарифмической и др.). Для оценки адекватности выбранной модели могут использоваться такие показатели, как F - критерий Фишера, множественный коэффициент корреляции и др. Важно, чтобы указанные показатели обязательно использовались при разработке ЭММ.

Существенное влияние на точность оказывают: дальность прогноза и обусловленная этим неточность исходных данных, используемых для оценки стоимостных показателей программных мероприятий, а также нелинейный характер изменения ошибки прогнозирования, вызванной существенным выходом за пределы поля корреляции при использовании уравнений-трендов.

Для определения влияния неточности исходных данных необходимо, прежде всего, определить возможные диапазоны их изменения и затем оценить вызванный этим разброс значений стоимостного показателя. Кроме того, необходимо учитывать, что при удалении расчетных значений факторов от центра группирования их фактических значений увеличивается доверительный интервал индивидуального значения стоимостного показателя по гиперболической зависимости. Иллюстрация динамики его размера при изменении зависимой переменной приведена на рисунке 3.

Указанные источники ошибок могут привести к существенным погрешностям при прогнозировании стоимостных показателей, что негативно сказывается на эффективности использования финансовых ресурсов. Так как при прогнозировании невозможно устранить все источники ошибок, то актуальным является верификация стоимостных показателей, используемых для формирования государственной программы вооружения. Под верификацией стоимостного показателя будем понимать процесс качественной и количественной оценки ошибки его прогнозного значения.

Постановка задачи верификации стоимостных показателей мероприятий формируется в следующем виде. *Установить возможные источники ошибок, дать им качественную оценку с точки зрения наличия в прогнозной оценке стоимости мероприятия грубой, систематической и случайной составляющих*

ошибки прогнозирования, а также количественно оценить указанные виды ошибок.

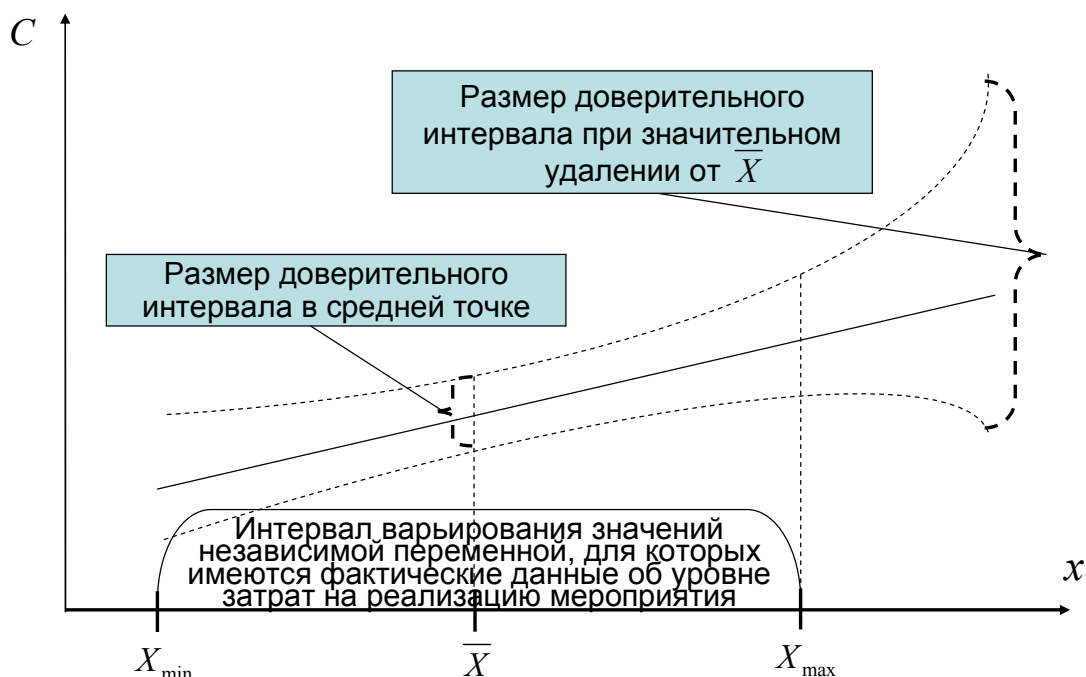


Рисунок 3 – Размер доверительного интервала в зависимости от удаления от среднего значения независимой переменной

Сформулированная постановка задачи верификации должна решаться при прогнозировании затрат на реализацию каждого программного мероприятия. Ее решение можно представить в виде нескольких последовательно выполняемых этапов.

Этап 1. Проверка присутствия в прогнозной оценке стоимостного показателя грубой ошибки и ее устранение.

Под грубой ошибкой будем понимать ошибку, которая возникает вследствие низкой квалификации или небрежности лица, производящего подготовку и ввод исходных данных, анализ результатов расчетов, а также вследствие ошибок программирования алгоритма расчета прогнозной оценки и сбоев в работе вычислительной техники. Указанная ошибка не связана с качеством собственно ЭММ и, как правило, резко выделяется по своей величине среди других ошибок, приводя к существенному сдвигу прогнозной оценки стоимостного показателя.

Сформулируем ряд рекомендаций, позволяющих установить возможность наличия в прогнозной оценке стоимостного показателя грубой ошибки.

Пусть верифицируемый показатель определен с использованием метода, обладающего максимальной точностью.

Одним из способов выявления грубых ошибок является проведение альтернативных расчетов с последующим анализом результатов – верификация путем проведения альтернативных расчетов.

Предположим, что в результате прогнозирования затрат на реализацию мероприятия с использованием альтернативных методов сформировано множество прогнозных оценок стоимостного показателя:

$$\Omega_{C_{AP}} = (C_{A1}, C_{A2}, \dots, C_{Ai}, \dots, C_{AN_{AM}}),$$

где N_{AM} – количество альтернативных прогнозных оценок стоимостного показателя, полученных различными методами;

C_{Ai} – прогнозная оценка стоимостного показателя, полученная с использованием i -го метода прогнозирования.

Так как альтернативные методы прогнозирования, используемые для получения оценок C_{Ai} , имеют разную точность, то будут отличаться и соответствующие им средние квадратические отклонения. Обозначим через $\Omega_{\sigma_{AP}}$ множество средних квадратических отклонений прогнозных оценок C_{Ai} , входящих в множество $\Omega_{C_{AP}}$:

$$\Omega_{\sigma_{AP}} = (\sigma_{A1}, \sigma_{A2}, \dots, \sigma_{Ai}, \dots, \sigma_{AN_{AM}}),$$

где σ_{Ai} – среднее квадратическое отклонение прогнозной оценки затрат на реализацию мероприятия, соответствующее i -му методу прогнозирования.

При отсутствии грубой ошибки верифицируемая прогнозная оценка стоимостного показателя ($C_{ПО}$) является одним из возможных значений оцениваемого стоимостного показателя. Поэтому можно считать, что значение $C_{ПО}$ должно при-

надлежать каждому доверительному интервалу с достаточно маленьким уровнем значимости:

$$C_{Ai} - u_{1-p/2} \times \sigma_{Ai} \leq C \leq C_{Ai} + u_{1-p/2} \times \sigma_{Ai} ,$$

где p – уровень значимости;

$u_{1-p/2}$ – квантиль стандартного нормального распределения.

В качестве закона распределения ошибки прогнозирования стоимостного показателя может быть использован нормальный закон распределения. Даже если известно, что закон распределения ошибки прогнозирования существенно отличается от нормального, то в соответствии с неравенством Чебышева вероятность отклонения более чем на 3σ не превышает $1/9$, что составляет достаточно малую величину.

Поэтому можно сформулировать первое правило проверки возможного наличия грубой ошибки при определении значения $C_{ПО}$.

Условием отсутствия грубой ошибки с вероятностью $1-p$ (p – уровень значимости) является принадлежность верифицируемого стоимостного показателя $C_{ПО}$ каждому из отрезков $C_{Ai} - u_{1-p/2} \times \sigma_{Ai} \leq C \leq C_{Ai} + u_{1-p/2} \times \sigma_{Ai}$, $i = \overline{1, N_{AM}}$.

Если $C_{ПО}$ не принадлежит хотя бы одному из указанных отрезков, требуется провести проверку правильности формирования исходных данных, вычислений и адекватности ЭММ, используемой (используемых) для проведения расчетов. При этом проверке подвергается не только модель, используемая для расчета верифицируемого показателя, но и альтернативная модель (модели).

Следует обратить особое внимание на уровень значимости в сформулированном выше правиле. Если уровень значимости взять слишком маленьким, например $0,0027$, что соответствует $u_{0,999} = 3$, то в отрезок $[C_{Ai} - 3 \times \sigma_{Ai}, C_{Ai} + 3 \times \sigma_{Ai}]$ может попасть прогнозная оценка, содержащая грубую ошибку. В этом случае будет вынесено ошибочное решение об отсутствии в прогнозной оценке грубой ошибки.

Поэтому, если задавать уровень значимости очень маленьким, то это не всегда позволит выявлять грубые ошибки. И наоборот, если при верификации прогнозной оценки затрат использовать высокий уровень значимости, например 0,5, что соответствует $u_{0,75} = 0,7$, то в отрезок $\left[C_{Ai} - 0,7 \times \sigma_{Ai}, C_{Ai} + 0,7 \times \sigma_{Ai} \right]$ может не попасть прогнозная оценка, не содержащая грубую ошибку. В этом случае будет вынесено ошибочное решение о наличии в прогнозной оценке грубой ошибки. Поэтому необходим определенный компромисс в назначении уровня значимости.

В качестве такой компромиссной оценки в уровне значимости может быть взято, например, значение 0,32, которому соответствует $u_{0,84} = 1,0$. В этом случае проверяется принадлежность верифицируемого стоимостного показателя $C_{ПО}$ отрезку $\left[C_{Ai} - 1,0 \times \sigma_{Ai}, C_{Ai} + 1,0 \times \sigma_{Ai} \right]$.

Значительное уменьшение доверительного интервала (по сравнению с уровнем значимости 0,0027) позволяет значительно снизить риск того, что грубая ошибка не будет выявлена. С другой стороны возрастает вероятность того, что значительное отклонение будет ошибочно принята как грубая ошибка, но следствием этого будет всего лишь дополнительная проверка расчетов. Это, конечно, несколько увеличит общую трудоемкость расчетов, но будет способствовать росту достоверности прогнозных оценок, а, следовательно, и повышению эффективности использования финансовых ресурсов.

На практике не всегда представляется возможным определить среднее квадратическое отклонение ошибки прогнозирования стоимостного показателя программных мероприятий. В этом случае для проверки возможного наличия грубых ошибок может быть использован подход, основанный на сопоставлении затрат на реализацию разнотипных мероприятий.

Указанный подход предусматривает формирование двух массивов. В первый массив включаются стоимостные показатели на реализацию мероприятий, которые достоверно не должны превышать затраты на выполнение верифицируемого стоимостного показателя:

$$\Omega_{PM}^1 = (C_{M1}^1, C_{M2}^1, \dots, C_{Mi}^1, \dots, C_{MN_{PM}^1}^1),$$

где N_{PM}^1 – количество стоимостных показателей, величина которых достоверно не должна превышать верифицируемый стоимостной показатель;

C_{Mi}^1 – прогнозное значение затрат на реализацию i -го мероприятия.

Во второй массив включаются стоимостные показатели, которые достоверно должны превышать верифицируемый стоимостной показатель:

$$\Omega_{PM}^2 = (C_{M1}^2, C_{M2}^2, \dots, C_{Mj}^2, \dots, C_{MN_{PM}^2}^2),$$

где N_{PM}^2 – количество стоимостных показателей, характеризующих затраты на реализацию разнотипных мероприятий, величина которых достоверно должна превышать верифицируемый стоимостной показатель;

C_{Mj}^2 – прогнозное значение затрат на реализацию j -го мероприятия.

Формирование массивов Ω_{PM}^1 и Ω_{PM}^2 осуществляется с использованием фактических данных о затратах, приведенных к сопоставимому виду, и тактико-технических характеристик, созданных образцов ВВТ.

Желательно, чтобы в массивы Ω_{PM}^1 и Ω_{PM}^2 входило не менее двух значений стоимостных показателей. Это обусловлено тем, что элементы, входящие в указанные массивы, сами могут содержать грубые ошибки.

Второе правило проверки возможного наличия грубой ошибки при определении значения $C_{ПО}$ формулируется следующим образом.

Если верифицируемый стоимостной показатель $C_{ПО}$ превышает все элементы массива Ω_{PM}^1 , в состав которого входят стоимостные показатели достоверно не превышающие $C_{ПО}$, и меньше всех элементов массива Ω_{PM}^2 , в состав которого входят стоимостные показатели достоверно превышающие $C_{ПО}$, то можно говорить об отсутствии грубой ошибки в прогнозной оценке стоимостного показателя.

Если верифицируемый показатель меньше хотя бы одного элемента множества Ω_{PM}^1 или больше хотя бы одного элемента множества Ω_{PM}^2 , то возможны ошибки в определении верифицируемого показателя, а также соответствующих элементов множеств Ω_{PM}^1 и Ω_{PM}^2 . В этом случае требуется провести проверку правильности формирования исходных данных, вычислений и адекватности ЭММ, используемых для проведения расчетов. При этом проверке подвергается не только модель, используемая для расчета верифицируемого показателя, но и альтернативные модели.

После проверки на наличие грубых ошибок осуществляется переход ко второму этапу верификации прогнозных оценок.

Этап 2. Проверка наличия в прогнозной оценке систематической ошибки и ее устранение.

Под систематической ошибкой понимается ошибка, значение которой остается постоянным по направлению, то есть указанная ошибка приводит к постоянному завышению или занижению прогнозных оценок затрат (в абсолютных или относительных величинах). Систематическая ошибка является следствием неточного отражения в ЭММ реального процесса формирования затрат на реализацию мероприятия и может сама зависеть от ряда факторов, которые влияют на ее абсолютную величину или относительное значение, но при этом знак ошибки остается неизменным. Такая ошибка может приводить как к постоянному завышению потребного объема финансирования на реализацию мероприятия, что вызывает сдвиг доверительного интервала (интервала, который с заданной вероятностью покрывает истинное значение затрат на реализацию мероприятия) вправо по оси затрат, так и к занижению потребного объема финансирования, следствием которого является смещение доверительного интервала влево по оси затрат.

Для выявления возможной систематической ошибки при прогнозировании затрат формируются два массива показателей:

$$\Omega_{\Delta AP} = (\Delta C_{A1}, \Delta C_{A2}, \dots, \Delta C_{Ai}, \dots, \Delta C_{AN_{AM}}),$$

$$\Omega_{\varepsilon AP} = (\varepsilon_{A1}, \varepsilon_{A2}, \dots, \varepsilon_{Ai}, \dots, \varepsilon_{AN_{AM}}),$$

где N_{AM} – количество прогнозных стоимостных показателей, характеризующих затраты на реализацию одного и того же мероприятия, полученных различными (альтернативными) методами;

ΔC_{Ai} – разность между верифицируемым показателем и показателем, полученным с использованием альтернативного метода,

$$\Delta C_{Ai} = C_{ПО} - C_{Ai} ;$$

ε_{Ai} – относительное расхождение между верифицируемым показателем и показателем, полученным с использованием альтернативного метода,

$$\varepsilon_{Ai} = \frac{\Delta C_{Ai}}{C_{ПО}} .$$

Элементы множества $\Omega_{\Delta AP}$ характеризуют направление отклонения (знак расхождения), так и уровень систематической ошибки (абсолютная величина расхождения).

Элементы множества $\Omega_{\varepsilon AP}$ могут быть также использованы для характеристики уровня систематической ошибки. Целесообразность использования данного показателя обусловлена тем, что в зависимости от вида ЭММ степень расхождения лучше характеризуется либо абсолютными, либо относительными отклонениями.

Если все элементы множества $\Omega_{\Delta AP}$ имеют одинаковый знак, то в качестве показателей, характеризующих размер систематической ошибки прогнозирования, используются средние величины:

$$\bar{\Delta} = \frac{1}{N_{AM}} \sum_{i=1}^{N_{AM}} \Delta C_{Ai} ,$$

$$\bar{\varepsilon} = \frac{1}{N_{AM}} \sum_{i=1}^{N_{AM}} \frac{\Delta C_{Ai}}{C_{ПО}}$$

Отсюда следует правило определения систематической ошибки можно сформулировать следующим образом.

Ошибка прогнозирования может иметь систематическую составляющую, если знаки разностей верифицируемого стоимостного показателя $(C_{ПО})$ и всех оценок, полученных альтернативными методами (C_{Ai}) , идентичны. Степень систематической ошибки характеризуется средними арифметическими разностей верифицируемого стоимостного показателя и всех оценок, полученных альтернативными методами $(\bar{\Delta})$, и относительными отклонениями $(\bar{\varepsilon})$ указанных стоимостных показателей. В этом случае требуется провести проверку адекватности ЭММ, используемых для проведения расчетов. При этом проверке подвергается не только модель, используемая для расчета верифицируемого показателя, но и альтернативные модели.

Следует отметить, что в выше приведенном правиле указывается, что систематическое отклонение может иметь место, когда знаки всех разностей верифицируемого стоимостного показателя и стоимостных показателей, определенных с использованием альтернативных методов одинаковы. Это обусловлено тем, что при отсутствии систематической ошибки знаки всех указанных разностей могут отличаться, так как верифицируемый стоимостной показатель и стоимостные показатели, рассчитанные с использованием альтернативных методов, определены с погрешностями.

Изложенный подход позволяет выявить значительные систематические ошибки, которые оказывают существенное негативное влияние на эффективность использования финансовых ресурсов.

Этап 3. Определение доверительного интервала прогнозируемого стоимостного показателя.

Данный этап выполняется после проверки прогнозной оценки стоимостного показателя на наличие грубой и систематической ошибок и их устранения. Предпо-

ложим, что грубая и систематическая ошибки либо отсутствуют, либо устранены. В этом случае прогнозная оценка стоимостного показателя включает в себя только случайную ошибку.

Случайная ошибка представляет собой величину, которую невозможно точно определить, так как она зависит от неучтенных в используемой в ЭММ прогнозирования затрат на реализацию мероприятия факторов. Она носит стохастический характер и ее значение может быть определено, если известен закон ее распределения. Как отмечается в научной литературе [2, 3], посвященной экономической проблематике и теории ошибок, наибольшее распространение для отражения вероятностной природы прогнозной оценки затрат получил нормальный закон распределения.

Для определения доверительного интервала необходимо задаться уровнем доверительной вероятности, в качестве значения которого может быть принято, например, 0,7. Данный уровень доверительной вероятности является, по нашему мнению, достаточно высоким, чтобы отразить возможный диапазон необходимого для реализации мероприятия объема финансирования. Его уменьшение является нецелесообразным, так как становится неприемлемым уровень риска того, что доверительный интервал накроет истинное значение прогнозируемого стоимостного показателя.

Доверительный интервал, соответствующий нормальному закону распределения и уровню доверительной вероятности 0,7 имеет вид:

$$[C_{II} - \sigma, C_{II} + \sigma],$$

где C_{II} – прогнозная оценка стоимостного показателя;

σ – среднее квадратическое отклонение стоимостного показателя.

Сформированный доверительный интервал представляет собой диапазон, в который с заданной доверительной вероятностью может попасть истинное значение стоимостного показателя. Размер доверительного интервала может быть охарактеризован максимально возможными относительным и абсолютным отклонениями истинного значения стоимостного показателя от его прогнозного значения, которые не будут превышены с вероятностью 0,7:

– максимально возможное абсолютное отклонение

$$\Delta_{0,7} = \sigma ;$$

– максимально возможное относительное отклонение

$$\varepsilon_{0,7} = \frac{\sigma}{C_{\Pi}} .$$

Здесь следует отметить важное свойство случайных отклонений, проявляющееся при суммировании затрат на реализацию большого количества мероприятий, входящих в государственную программу вооружения и государственный оборонный заказ (число мероприятий составляет несколько тысяч). Оно состоит в том, что суммы отклонений в большую и меньшую стороны от прогнозных оценок будут взаимно компенсироваться.

Аналитическая запись компенсации ошибок прогнозирования, связанных с завышением и занижением начальных контрактных цен, имеет вид:

$$\sum_i \Delta C_i^{Зав} \approx \sum_j \Delta C_j^{Зан} , \quad (1)$$

где $\Delta C_i^{Зав}$ – ошибка прогнозирования, связанная с завышением прогнозных затрат на реализацию i -го мероприятия;

$\Delta C_j^{Зан}$ – ошибка прогнозирования, связанная с занижением прогнозных затрат на реализацию j -го мероприятия.

Поскольку входящие в выражение (1) слагаемые носят случайный характер, то величина разности $\sum_i \Delta C_i^{Зав} - \sum_j \Delta C_j^{Зан}$ также является случайной и может быть как весьма малой, так и очень большой. Поэтому важно проанализировать условия, которые способствуют снижению вероятности возникновения значительного размера указанной разности.

В качестве одного из важных условий, которое будет способствовать компенсации ошибок прогнозирования и, следовательно, выполнению приближенного равенства (1) на множестве мероприятий, может быть принято следующее: распреде-

ление ошибок прогнозирования затрат на реализацию программных мероприятий подчиняется закону распределения, имеющему симметричный характер, например, нормальный или треугольный.

Компенсация ошибок прогнозирования стоимостных показателей может быть осуществлена путем перераспределения финансовых ресурсов на этапе проведения торгов. Такое перераспределение связано с необходимостью проведения повторных торгов. Это негативно сказывается на эффективности использования финансовых ресурсов и способствует затягиванию момента времени начала реализации мероприятий, а, следовательно, может привести к срыву момента времени его завершения, определенного в ГПВ.

Важно отметить, что потенциальными исполнителями значительного количества программных мероприятий являются единственные организации. Такие мероприятия, как правило, связаны с разработкой и производством сложных и дорогостоящих образцов ВВТ, которые составляют (в стоимостном выражении) значительную часть государственного оборонного заказа. В силу этого взаимная компенсация ошибок, связанных с превышением и занижением прогнозных стоимостных показателей, не всегда возможна.

Изложенное выше позволяет говорить об актуальности практического внедрения методического обеспечения верификации прогнозных оценок стоимостных и временных показателей.

Хотя полное исключение ошибок прогнозирования и взаимную компенсацию завышения и занижения прогнозных оценок стоимостных показателей программных мероприятий невозможно обеспечить, тем не менее, важно стремиться к минимизации ошибок прогнозирования. Этого можно достичь:

- совершенствованием методического обеспечения прогнозирования стоимостных и временных показателей программных мероприятий;
- выявлением систематических и грубых ошибок при прогнозировании стоимостных и временных показателей.

Для иллюстрации изложенного методического обеспечения рассмотрим пример. Пусть требуется осуществить верификацию прогнозной оценки затрат на раз-

работку образца ВВТ, полученной с применением ЭММ. Прогнозная оценка составила 300 млн. руб.

Анализ построения ЭММ показал, что для этого использовались фактические данные о затратах, приведенных к сопоставимому виду с использованием индексов цен, публикуемых в справочнике Госкомстата России [4]. В то же время, предварительный анализ показал, что на продукцию военного назначения индекс цен может отличаться от значений, публикуемых в указанном справочнике. В связи с этим используемая для построения ЭММ информация не всегда может адекватно отражать процесс ценообразования, что способствует росту погрешности прогнозирования затрат. Поэтому при проведении дальнейших исследований следует обратить внимание на определение индексов цен на продукцию военного назначения.

На первом этапе осуществляется проверка наличия в прогнозной оценке затрат грубой ошибки и ее устранение. Для этого были проведены альтернативные расчеты с использованием двух других методических подходов. В результате были рассчитаны новые прогнозные оценки затрат – 3000 млн. руб. и 3100 млн. руб., а также соответствующие им средние квадратические отклонения – 250 млн. руб. и 270 млн. руб.

Для альтернативных прогнозных оценок были сформированы доверительные интервалы, соответствующие доверительной вероятности 0,68:

$$\begin{aligned}(3000 - 250, 3000 + 250) &= (2750, 3250) , \\ (3000 - 270, 3000 + 270) &= (2730, 3270) .\end{aligned}$$

Сопоставление полученных доверительных интервалов и верифицируемой прогнозной оценки (300 млн. руб.) показало, что она не принадлежит ни одному из приведенных выше доверительных интервалов. Это позволило сделать вывод о присутствии в прогнозной оценке грубой ошибки.

Дополнительная проверка процесса расчета прогнозной оценки (300 млн. руб.) показала, что была допущена ошибка в размерности, используемой в расчетах тактико-технической характеристики. После проведения повторных расчетов прогнозная оценка приняла значение 3200 млн. руб., которое принадлежит обоим приведенным выше доверительным интервалам.

На втором этапе верификации была проведена проверка на наличие систематической ошибки в прогнозной оценке затрат. Для этого были получены разности верифицируемой прогнозной оценки и всех альтернативных оценок:

$$3200 - 3000 = 200 \text{ млн. руб.},$$

$$3200 - 3100 = 100 \text{ млн. руб.}$$

Анализ полученных разностей показал, что они имеют один и тот же знак, что позволило сделать вывод о возможном присутствии в прогнозной оценке (3200 млн. руб.) систематической ошибки.

Выполненная проверка использованной для прогнозирования ЭММ показала на целесообразность включения в модель дополнительного фактора, что позволило уточнить прогнозную оценку, которая после проведения повторных расчетов составила 3050 млн. руб. В результате новые разности верифицируемой оценки (3050 млн. руб.) и альтернативных оценок приняли значения:

$$3050 - 3000 = 50 \text{ млн. руб.},$$

$$3050 - 3100 = -50 \text{ млн. руб.}$$

Так как знаки полученных разностей не совпадают, то можно считать, что систематическая ошибка в новой прогнозной оценке отсутствует и можно переходить к четвертому этапу верификации.

На третьем этапе верификации формируется доверительный интервал, а также определяются возможные максимальные абсолютное и относительное отклонения истинного значения стоимостного показателя от его прогнозного значения, соответствующие заданному уровню доверительной вероятности. При этом принимается, что в качестве закона распределения затрат на реализацию мероприятия может быть взят нормальный закон распределения.

Пусть среднее квадратическое отклонение затрат на реализацию мероприятия составляет 260 млн. руб. Тогда для доверительной вероятности 0,7 доверительный интервал принимает вид:

$$(3150 - 260, 3150 + 260) = (2890, 3488),$$

а возможные максимальные абсолютное и относительное отклонения истинного значения стоимостного показателя от его прогнозного значения, соответствующие указанному уровню доверительной вероятности, равны

$$\Delta_{0,7} = 260 \text{ млн. руб. ,}$$

$$\varepsilon_{0,7} = \frac{260}{3150} = 0,083 .$$

Таким образом, выполненные четыре этапа верификации позволили выявить грубую и систематическую ошибки, уточнить ЭММ, а также определить доверительный интервал, который с вероятностью 0,7 накрывает истинное значение стоимостного показателя.

Изложенные в статье постановка задачи верификации прогнозных оценок стоимостных показателей программных мероприятий и методические подходы к ее решению могут быть использованы при формировании государственной программы вооружения и государственного оборонного заказа, что будет способствовать повышению уровня достоверности прогнозных оценок, реализуемости программных мероприятий и эффективности использования финансовых ресурсов.

Список использованных источников:

1. Военно-экономический анализ. М.: Воениздат, 2001.
2. Дж. Кади. Количественные методы в экономике: Пер. с англ. Под редакцией А.А. Петрова. М.: Прогресс, 1977.
3. Агекян Т.А. Основы теории ошибок. – М.: Наука, 1972.
4. Россия в цифрах. 2006: Крат. стат. сб. / Росстат – М., 2006.

Предпосылки и факторы логистизации военной экономики

Профессор ВАТТ доктор экономических наук Ю.П. Григорьев

Очевидно, что потоковые процессы в человеческой деятельности имеют не только экономическую природу (целесообразности), а сугубо организационную с целью достижения организационных целей, например, общегосударственного управления, координации в Союзе независимых государств, то есть в сфере с явно неадекватным обменом труда и целевого результата.

Одной из таких сфер является военно-экономическая деятельность в вооруженных силах и в других силовых структурах государства.

Недостаточно эффективное использование бюджетных средств, выделяемых на военные нужды, определяется рядом объективных причин, среди которых выделяются следующие: незавершенность разработки методологических проблем обоснования перспектив развития силовых структур государства и, прежде всего, ВС в условиях реструктуризации национальной экономики; трудность в определении расходов на создание сил и средств в условиях непредсказуемости динамики ценообразующих факторов; отсутствие достаточного количества современных компетентных специальных органов и специалистов для научного обоснования военно-экономического планирования в новых социально-экономических и политических условиях и др.

Целесообразно обратить внимание на богатое с послевоенного периода наследие недавнего прошлого, в части научного задела, как зарубежных, так и отечественных ученых, в области военно-экономических исследований и разработок, что создало условия в СССР для перехода на более современные методы планирования строительства и развития вооруженных сил. Соответствующий прогресс в этой проблематике, но в условиях соответствующей капиталистической рыночной экономики, был достигнут в США и других развитых странах.

Именно в этот период были созданы такие междисциплинарные и методологические науки, как «Общая теория систем», «Исследование операций», «Кибернетика», «Прогностика», в рамках которых просматривается обобщенная теория эффективности и общая методология разработки, оценки эффективности и прогнозов

(в том числе результатов и затрат на их) динамических народнохозяйственных систем, к числу которых относятся силовые структуры государства, продуктом функционирования которых являются услуги (совокупность задач), удовлетворяющие необходимые потребности государства и общества в целом.

В числе отечественных ученых, внесших свой вклад в методологию решения современных релевантных проблем, следует назвать такие имена как Абчук В.А., Вентцель Е.С., Динер И.Я., Богданов А.А., Квишнани Д.М., Глушков В.М., Анчишкин А.И., Бестужев-Лада И.В., Бусленко Н.П., Петраков Н.Я., Новожилов В.В., Карбышев Д.М., Свешников А.А., Федоренко Н.П., Чуев Ю.В. и др.

Среди зарубежных ученых – Акофф Р., Ланге Д., Кимбелл Дж., Морх Д., Бертаманфи Л., Винер Н., Хитч Ч. и много других.

По мнению ряда авторитетных специалистов в области создания и развития силовых структур современного государства, одним из важнейших вопросов планирования развития сил и средств является обоснование задач, которые целесообразно на них возложить. Это мнение созвучно положениям Концепции национальной безопасности и Военной доктрины РФ, утвержденной президентами РФ в 2001 году. Считается, что при обосновании задач, служащих основой для планирования, нужно исходить как из чисто военных, так и экономических соображений, то есть следует учитывать (определять, прогнозировать) вероятные затраты на силы и средства, обеспечивающие выполнение этих задач и при том различными вариантами принимаемых решений. Поэтому задачи вооруженных сил и отдельных ее видов являются объектом военно-экономических исследований. И критерием оценки эффективности выполнения задач может быть, например, стоимость одной решенной задачи. При этом в стоимости должна учитываться стоимость жизни военнослужащих, выраженная в денежной форме адекватно нормативам, установленным в наиболее развитых странах. Не менее важной известной проблемой является научно обоснованное определение рационального состава сил (как оперативно действующих, так и инфраструктурных) для выполнения различных задач в условиях жестких бюджетных государственных ограничений и наличия новых форм международной опасности. В этих обстоятельствах требуется не только найти наилучшее сочетание систем воо-

ружения, принадлежащих к разным видам сил и силовых структур, но и установить пропорции между боевыми и обеспечивающими мероприятиями (операциями) и инфраструктурой.

Поэтому в современных условиях для обеспечения наиболее эффективного использования материальных и финансовых ресурсов на военные нужды рекомендуется проводить комплексную военно-экономическую оценку всех потоково-процессных мероприятий, касающихся разработки, производства и эксплуатации вооружения и военной техники, капитального строительства, тылового обеспечения и подготовки личного состава. Самой современной методологией, позволяющей таким образом, то есть оптимально решить всю совокупность актуализируемых задач, является логистика и ее теория. Так как при обосновании состава сил, а значит и денежных ассигнований на его формирование, всегда сталкиваются с различного рода неопределенностями (информационными, техническими, оперативно-тактическими, внешнеполитическими, социально-экономическими), то это предопределяет необходимость выбирать состав сил, то есть определять оптимально возможные потребности, с учетом совокупности возможных условий и ограничений. Методы выбора оптимального состава сил и средств, в том числе в материально-техническом и тыловом аспектах, с учетом имеющихся неопределенностей, представляют собой еще одну ключевую проблему, решение которой возможно с помощью теории и методологии логистики.

Понимание проблем развития любой подсистемы вооруженных сил неразрывно связано с пониманием проблемы развития вооруженных сил страны в целом. Тыл ВС РФ, являясь составной частью ВС, развивается в зависимости от того, какая роль отводится ему в выполнении задач, возложенных на ВС, силовые структуры государства. Их развитие представляет собой существенное, необходимое движение, изменение во времени, целенаправленный потоковый процесс. И конкретно определяется оно комплексом экономических, политических, научно-технических, военных и других факторов, находящихся в тесной диалектической взаимосвязи. При этом следует констатировать, что в современных российских условиях экономические

интересы современной российской олигархии определяют политику государства, которая, в свою очередь, формирует военную стратегию.

В этих условиях целесообразно ВС, силовые структуры государства рассматривать как государственные корпорации (некоммерческая корпоративная модель), производящие услуги, имеющие спрос, себестоимость и цену, а организацию «производства» и предоставления этих услуг следует понимать как потоковые производственно-экономические и организационные процессы, формируемые в целевые потоки.

Известно, что цели, сформулированные политикой, могут быть достигнуты с помощью различных средств, одним из которых являются силовые структуры. Но так как одной из современных форм совершенствования тылового и материально-технического обеспечения ВС, как сложной системы, можно рассматривать, например, логистизацию, то использование научных основ логистики позволяет генерировать варианты такой системы разной степени совершенства, а значит и варианты инвестиций различной эффективности. Оценка этой эффективности на долгосрочную перспективу также возможна в рамках научных основ теории и методологии логистики.

Между военной стратегией и экономикой страны существует тесная взаимосвязь. Содержание военной стратегии должно быть реальным, то есть находиться в соответствии с национальной экономикой и достигнутым уровнем развития производительных сил. Эту, казалось бы, очевидную истину всегда знали и знают руководители и политики как крупных зарубежных государств, так и отечественного. Однако проблемы обеспечения оптимального соответствия вооруженных сил уровню экономического развития до сих пор остаются не вполне решенными не только из-за желания ускорять развитие ВС с опережением развития собственно национальной экономики, но и из-за сложности и не совершенства методологического инструментария, используемого для расчетно-аналитических решений задач в этой проблематике, которым владеют лица, принимающие стратегические решения. Поэтому обнадеживающим обстоятельством следует считать становление и развитие современной методологии универсальной концепции теории логистики.

Важным аспектным обстоятельством является то, что в мирное время развитие национальной экономики должно определяться лишь с учетом потребностей ВС, других силовых структур, в то время как во время войны оно почти полностью определяется потребностями ВС.

Военно-политические цели обычно формулируют (определяют) в качественном виде. Однако для планирования развития вооруженных сил и их материально-технического обеспечения необходимо количественное их выражение. Количественная формулировка частных целей (задач), являющихся операциями для достижения определенных военно-политических целей, вырабатывается в потоковом процессе военно-экономического обоснования задач.

Для обоснования задач и выбора основных направлений развития ВС и их тылового обеспечения военная стратегия изучает свои экономические и военные возможности, рассматривает различные варианты развития своих силовых структур, а также формы и способы их использования для достижения различных целей. В современных условиях военная стратегия охватывает не только вопросы, связанные с проведением вооруженных операций, но и важнейшие проблемы мирного времени, которое может длиться несколько поколений жизни военнослужащих и вообще жизни людей.

В полнее естественно, когда национальная экономика обеспечивает удовлетворение как военных, так и всех других потребностей общества. Поэтому общество всегда заинтересовано в том, чтобы расходы на оборону не превышали определенной необходимой величины. И такое решение конгломерата связанных с этой целью проблем возможно на основе современной методологии логистики.

Использовать наилучшим образом выделяемые на оборонные нужды бюджетные ассигнования, во-первых, выделить на каждую цель (задачу) столько ресурсов, чтобы общий уровень удовлетворения всех потребностей в совокупности был наиболее предпочтителен из всех возможных при имеющихся ресурсах, во-вторых, так строить свои рыночные отношения (политику закупки средств военного и материально-технического обеспечения) с производителями и поставщиками всего, что нужно ВС, чтобы минимизировать затраты на заказы и закупки.

По мнению мировых специалистов, процессы комплексного анализа военного бюджета и его оптимальная увязка с военно-экономическими и другими целями страны представляют важнейшую, но до сих пор не решенную проблему. Сложность решений этой проблемы, прежде всего, обусловлена тем, что возможности вооруженных сил определяются комплексом мероприятий (операций), осуществляемых в масштабе всего государства. Эти операции касаются создания вооружения, в рамках народнохозяйственных производственно-экономических потоковых процессов военной техники и военно-технической инфраструктуры, материальной базой которых являются научно-технические и производственные возможности страны, подготовки личного состава, тылового и технического обеспечения ВС, строительства военных объектов на территории страны и т.п. Масштабное осуществление любого из этих мероприятий затрагивает интересы не только вооруженных сил, но и страны в целом. Оказывается не менее сложным установить определенное соответствие между сегодняшними и будущими военными потребностями, поскольку для того, чтобы обеспечить в будущем вооруженные силы вооружением, военной техникой, средствами МТО и соответствующей инфраструктурой, необходимо уже сегодня выделять инвестиции на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, с учетом динамики экономических процессов и роста цен. То есть вооруженные силы являются сложной системой в составе народного хозяйства, рассматриваемого как большая система (в терминах категорий и понятий общей теории систем).

Успешное достижение таких решений может обеспечить, в значительной мере, системное потоково-процессное представление (моделирование) всех операций по планированию развития и материально-технического обеспечения деятельности всех государственных силовых структур, оптимизируемых в современной национальной экономике только на научных основах логистики.

Важной проблемой является также оптимальное распределение (соотношение) выделяемых обществом бюджетных средств между элементами (подсистемами) вооруженных сил (видами). Это соотношение определяют в результате оценки военно-экономической эффективности различных вариантов вооруженных сил в це-

лом (как единой системы) и вариантов их использования как потоковых процессов для выполнения различных военных задач. Современным методологическим инструментарием решения этой проблемы с позиции единого целого является теория военно-экономической логистики. При этом одним из исходных постулатных положений построения и использования универсальной концепции логистики в военно-экономических исследованиях и разработках является возможность и необходимость формулирования единого набора обобщенно сформулированных задач, потоково-процессного характера для всех видов ВС, и сопряженных с ними иных государственных силовых структур, в двух вариантах: для периода мирного времени и для периода военного времени (особого периода).

Существует множество вариантов распределения ресурсов на различные цели на, обеспечивающие их достижение. Каждый вид вооруженных сил заинтересован в дальнейшем развитии своих сил и средств, и, поэтому придерживается такого варианта распределения ресурсов, который обеспечивает полное удовлетворение его запросов. Однако вследствие того, что ресурсы, выделенные на военные нужды, ограничены и поэтому темпы развития одного вида сил не могут быть увеличены иначе как за счет снижения темпов развития других видов сил, между ними возникают противоречивые ситуации, вполне аналогичные рассмотренным в экономике предпринимательства мирного времени, приводящие объективно к необходимости использования логистического подхода – научной теории сквозной организационно-аналитической оптимизации всей цепи потоково-процессных операций в интересах единого целого, как системы.

Основы теории логистики и методологии синтеза, анализа и оптимизации логистических систем и цепей, применимых в военно-экономических исследованиях и деятельности изложены в ряде научных работ. При этом учитывается то, что главной целью ознакомления специалистов с основами теории военно-экономической логистики является развитие общеэкономического и логистического мышления, то есть приобретение мировоззрения цивилизованной личности, понимающей свои профессиональные задачи не узко специализированно, но в контексте общей человеческой жизнедеятельности. То есть, подразумевается, что военно-экономическая

деятельность (и ситуации в ней), является лишь частным случаем логистической, общечеловеческой деятельности.

В тоже время нельзя недооценивать и принципиальной разницы между: экономикой предпринимательства и хозяйственно-экономической деятельностью государственных силовых структур; между менеджментом (управленческой деятельностью в предпринимательских структурах) и институциях и управлением хозяйственно-экономической деятельностью в ВС. Эта разница кроется в реальной специфике теории и практики отношений между субъектами и укладами жизни той и другой институций: отношения субъектов, например, в предпринимательстве определяются гражданским кодексом, гражданским стилем отношений, существованием и допустимостью неформальных отношений, в то время как отношения субъектов деятельности в вооруженных силах (силовых структурах государства) определяются в первую очередь воинским уставом, наставлениями, субординацией.

На основании выше изложенного следует сделать ряд выводов практического характера.

1. Логистику можно рассматривать, исходя из комплекса решаемых задач, как инструмент программно-целевого подхода к материальному обеспечению войск (сил).

2. Основным путём достижения заданной эффективности функционирования системы материального обеспечения войск (сил) является формирование рынка снабжения, формой – логистическое партнёрство в звене поставщик – заказчик, а методом – моделирование логистического процесса материального обеспечения.

3. Роль и значение экономической логистики материального обеспечения Вооружённых Сил, других силовых структур государства в условиях их реструктуризации заключается в рационализации и построении логистических цепей (рынка снабжения) с учётом эффективного удовлетворения материальных потребностей войск, минимизации издержек при организации материального обеспечения войск (сил).

4. В целях достижения наилучшего соотношения расходов и результатов (экономическая эффективность) заготовок материальных средств осуществляется поиск

компромиссов между интересами всех участников процесса обеспечения войск. Поиск должен идти на стратегическом, организационном и оперативных уровнях. На стратегическом направлении он касается проблем фундаментального характера: поиск и выбор поставщика. На организационном – организуется осуществление закупок материальных средств, их доставка, приём, хранение и снабжение войск. Компетенцией оперативного звена являются конкретизация и детализация организационных мероприятий: выбор маршрута и транспортов в зависимости от размеров партии груза, т.е. решение транспортных (оптимизационных) задач, что является лишь одним из звеньев логистической цепи материального обеспечения Вооружённых Сил. Логистический подход охватывает все звенья, начиная от поиска и выбора поставщика и заканчивая организацией рационального обеспечения войск материальными средствами.

5. Одновременно, изменение хозяйственной роли государства ведёт к тому, что, с одной стороны, должно усиливаться непосредственное воздействие государственных органов на процесс принятия решений в производстве материальных средств для Вооружённых Сил других силовых структур, а с другой – в качестве приобретённых объектов этих воздействий и взаимодействий выделяются новые параметры внешней экономической среды, логистической деятельности служб тыла.

Таким образом, на современном этапе строительства Вооружённых Сил, других силовых структур государства перед их тылом стоят новые и сложные задачи военного и экономического характера. Всё яснее проступает и тесная взаимосвязь этих задач: решение сугубо военных вопросов практически на всех уровнях зависит от меры экономической обеспеченности, имеющей тенденцию к усилению в современных экономических условиях.

Методика формирования показателей, определяющих финансовый результат деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации

Адъюнкт Военной финансово-экономической академии М.Т. Токмурзин

Внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат на уровне федерального ведомства – важная задача, поскольку одним из ее главных отличительных признаков служит принцип формирования бюджета «сверху вниз»¹. Это означает, что бюджетный процесс начинается с определения бюджетно-политических целей (приоритетов), которые затем декомпозируются с применением программно-целевого метода распределения расходов.

Данное направление развития становится логичным продолжением курса на перераспределение полномочий участников бюджетного процесса, проводимого Президентом и Правительством Российской Федерации, цель которого – сделать каждое федеральное ведомство эффективно функционирующим элементом сектора государственного управления, ключевым участником бюджетного процесса.

Распределение государственных средств на оборону никогда не бывает оптимальным, поскольку потребности и приоритеты постоянно меняются. В связи с этим одним из направлений совершенствования механизма бюджетирования, ориентированного на результат в военной организации, следует отнести мероприятия по формированию финансовых показателей, направленных на оценку эффективного использования имеющихся в Вооруженных Силах ресурсов, в целях выполнения поставленных задач, направленных на их развитие и совершенствование.

К характеристикам, определяющим полезность информации, влияющей на эффективность использования ресурсов военной организации, следует отнести систему показателей, определяющих финансовый результат деятельности. Причем, достижение определенных результатов за текущий период – это не окончательное решение поставленных задач, а выход на маршрут, ведущий к следующим уровням, рассчитанных на долгосрочную перспективу.

¹ Российская Федерация. Правительство. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // Российская газета – 2004. – 1 июня. – С. 3.

На современном этапе информационная база, характеризующая финансовое состояние Вооруженных Сил, строится на основе общих методик, принятых в государстве (приказы Минфина России 2006 года № 25н и 2007 года № 72н). Такая система создания финансовой информации направлена на формирование макроэкономических показателей, путем их консолидации за каждую институциональную единицу², которые раскрывают состояние определенного сектора государственного управления и направления их развития.

Формируемая финансовая информация в рамках бюджетной отчетности преследует своей целью показать общую характеристику исполнения федерального бюджета за истекший период и финансовое положение субъекта государственного управления (Министерство обороны Российской Федерации) на отчетную дату. Однако предписанный объем информации не позволяет довести до заинтересованных лиц и общества конкретные результаты деятельности военной организации, характеризующие ее свойства в соответствии с предназначением.

Для того чтобы представить систему показателей, дающих ясное представление об основных значимых для общества направлениях и результатах деятельности военной организации российского государства, необходимо выяснить:

1. Чем обеспечивается безопасность нашего государства;
2. Какими качественными и количественными характеристиками описывается состояние подведомственной сферы, которое должно быть достигнуто в среднесрочной перспективе.

В Концепции национальной безопасности³ установлено, что основными задачами в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства.

Вооруженные Силы Российской Федерации играют главную роль в обеспечении военной безопасности Российской Федерации. Необходимое для обеспечения

² Г.И.Маклева «Место и роль финансовых органов субъектов РФ в процессе реформирования бюджетного учета и отчетности в Российской Федерации». Сборник материалов регионального рабочего совещания Главного управления Федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации

³ Российская Федерация. Президент. (1997 –; Б.Н.Ельцин). Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации // Российская газета – 1997. – 26 декабря. – С. 7.

военной безопасности государства функционирование Вооруженных Сил, будь то повседневная боевая учеба, миротворческая миссия или ведение боевых действий, с экономической точки зрения есть процесс потребления со всеми присущими ему свойствами: изнашиванием вооружения, военной техники и других материальных средств, расходом физической и умственной энергии военнослужащих и т.д. Поддержание постоянного функционирования Вооруженных Сил предполагает их непрерывное восстановление. Обеспечение военной организации соответствующими ресурсами вызвано к жизни этой необходимостью.

Способность военной организации удовлетворять потребности общества в его защите выражается военной мощью соответствующего государства. Национальные интересы Российской Федерации требуют наличия достаточной для ее обороны военной мощи. Одним из важнейших проявлений военной мощи является предоставление государством военной организации ресурсов определенного объема и структуры. К наиболее распространенным показателям, по мнению профессора А.И. Пожарова, относятся численность Вооруженных Сил и количество основных видов оружия и боевой техники, состоящих на их вооружении, а также качественные характеристики воинов и оружия⁴.

Предназначение Вооруженных Сил устанавливается действующим законодательством⁵ и определяется способностью и готовностью отразить агрессию, направленную против Российской Федерации, вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории. Таким образом, исходя из положений Закона «Об обороне» и Концепции национальной безопасности, способность отражения агрессии и вооруженной защиты проявляется в преодолении военной организацией угроз, опирающихся на имеющиеся силы и средства (ресурсы), адекватные возникающим угрозам, и которые предусматриваются в федеральном бюджете. Следовательно, оценка этой способности может иметь вид, представленный на рисунке 1⁶.

⁴ Пожаров А.И. Военная экономика России: история и теория. Монография. – М.: ВФЭУ, 2005. – 418 с.

⁵ Российская Федерация. Законы. Федеральный закон Об обороне // Российская газета – 1996. – 6 июня. – С. 3.

⁶ Военная экономика. Теория и актуальные проблемы: Учебник для военных академий и университетов / Г.С.Олейник, А.И.Пожаров, С.Ф.Викулов и др.; Под ред. проф. А.И.Пожарова. – М.: Военное издательство, 1999. – 320 с.



Рисунок 1 – Оценка способности отражения агрессии и вооруженной защиты

Однако действующее законодательство ставит общую цель для Вооруженных Сил. Более конкретные задачи изложены в Положении о Министерстве обороны Российской Федерации⁷, которых насчитывается более восьмидесяти, но они рассчитаны по функциональному признаку центральных органов военного управления и не несут в себе целевой направленности на конечный измеряемый результат, связанный со стратегической целью развития страны.

Важнейшие направления государственной политики Российской Федерации на среднесрочную перспективу, касающиеся Вооруженных Сил, наиболее конкрет-

⁷ Российская Федерация. Президент. (2004 –; В.В.Путин). Вопросы Министерства обороны Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации // Собрание законодательства РФ – 2004. – 23 августа. – ст. 3538.

но сформулированы в Концепции национальной безопасности, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300⁸. Следовательно, основными задачами в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, соответствующих сферам деятельности военной организации в настоящее время, следует считать:

1. Обеспечение гарантированного нанесения заданного ущерба любому государству-агрессору ядерными силами.

2. Обеспечение надежной защиты от воздушно-космического нападения (в т.ч. обеспечение защиты государственной границы в воздушном пространстве).

3. Обеспечение отражения агрессии в локальной войне (вооруженном конфликте), в т.ч. обеспечение защиты государственной границы в подводной среде.

4. Обеспечение стратегического развертывания для решения задач в крупномасштабной войне.

5. Обеспечение осуществления миротворческой деятельности;

6. Обеспечение взаимодействия и сотрудничества с государствами – участниками СНГ (ШОС).

7. Обеспечение военного присутствия России в некоторых стратегически важных регионах мира (военных баз, сил ВМФ).

8. Совершенствование системы управления Вооруженными Силами и другими воинскими формированиями.

9. Организация приоритетных фундаментальных, прогнозных и поисковых научных исследований, обеспечивающих создание в интересах обороны и безопасности государства опережающего научно-технического задела.

10. Реализация государственных функций по совершенствованию системы жилищного обеспечения военнослужащих.

11. Реализация государственных функций по совершенствованию системы образования в Вооруженных Силах.

⁸ Российская Федерация. Президент. (1997 –; Б.Н.Ельцин). Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации // Российская газета – 1997. – 26 декабря. – С. 7.

12. Реализация государственных функций по созданию условий для функционирования учреждений культуры.

13. Реализация государственных функций по совершенствованию системы медицинского обеспечения военнослужащих.

14. Реализация государственных функций, связанных с пенсионным и социальным обеспечением военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы.

15. Реализация государственных функций по утилизации вооружения военной техники и имущества.

16. Реализация государственных функций, связанных с навигационно-гидрографическим обеспечением морских путей и картографических работ.

17. Реализация государственных функций по коренному улучшению экологической ситуации в стране.

18. Обеспечение развития возможностей разведки в целях своевременного обнаружения угроз, определения их источников, принятия мер по предупреждению и нейтрализации угроз.

19. Реализация государственных функций собственника федерального имущества и обеспечение коммунального обслуживания.

Приведенная структура задач предполагает выбор конкретных путей, средств и методов достижения цели при формировании тактических задач и подготовке бюджетных целевых программ, а также предполагает стоимостную оценку мероприятий, производимых государством по отражению агрессии и вооруженной защите.

Для характеристики уровня достижения цели и его значения должен быть приведен соответствующий измеримый показатель. Данный показатель должен отражать количественную и качественную характеристику деятельности, предусматривающий достижение определенных значений на определенную дату и обеспечивающий их сопоставимость.

В составе количественных показателей, характеризующий деятельность рассматриваемого субъекта, должны применяться натуральные значения, определяющие состав вооружения военной техники и основных видов материальных средств,

имеющих длительный срок эксплуатации, и количество личного состава, принимающего участие в этой деятельности.

В связи с тем, что указанные объекты по своей сути не однородны, то для измерения их качественного состава должен применяться универсальный показатель – стоимостной, позволяющий оценивать финансовое состояние рассматриваемого объекта за определенный период времени.

Таким образом, в целях определения финансового результата деятельности военной организации, необходимо показатели деятельности военной организации структурировать в систему задач, определяющих ее способность и готовность отразить агрессию, направленную против Российской Федерации, вооруженную защиту целостности и неприкосновенности ее территории (Приложение № 1).

К числу основных показателей определения финансового результата деятельности относится количественный и качественный состав средств, при помощи которых обеспечиваются поставленные задачи и государственные функции. Их основу составляют специальные объекты (аэродромы, доки, стационарные системы управления), вооружение и военная техника, другие капитальные строения (казарменно-жилищный фонд, служебные помещения), сооружения, оборудование (медицинское, учебное). Следующую группу показателей составляют средства, которые предназначены для выполнения вспомогательных функций, применение которых направлено на обеспечение основных процессов и мероприятий по реализации государственных функций (аэродромная техника, мастерские, техника тыла и технического обеспечения и т.д.). Средства, не имеющие прямого воздействия на мероприятия, связанных с осуществлением задач, составляют третью группу показателей, к которым могут относиться имущество тыла и технического обеспечения, но обладающие длительным сроком эксплуатации.

Для того чтобы дать объективную оценку качественного состояния средств, направленных на выполнение поставленных задач, следует отражать как первоначальную, так и остаточную их стоимость, что позволит в последствии рассчитывать соответствующие экономические коэффициенты (обновления, устаревания, поступления, выбытия). Данные показатели оценят происходящие процессы развития во-

енной организации государства и покажут способность Вооруженных Сил решать поставленные задачи на перспективу.

Финансовые показатели, определяющие текущее содержание в процессе обеспечения выполнения поставленных задач по своей направленности более разнородны, в связи с чем, будет целесообразно объединить их также – в несколько групп.

Первую и значительную группу финансовых показателей текущего содержания составят расходы на оплату труда личного состава. Применение показателей количественного значения личного состава, а также разделение расходов на выплату денежного довольствия военнослужащим и заработной платы гражданскому персоналу определит целевую направленность деятельности персонала, занятого в обеспечении военной безопасности государства.

Для оценки трудового вклада в достижение поставленной цели необходимо количественно-качественные показатели личного состава отнести по тем направлениям деятельности, которые позволят охарактеризовать величину непосредственного вклада в достижении поставленной цели и величину вклада, направленного на обеспечение достижения этой цели. Причем показатели, характеризующие трудовой вклад военнослужащих, необходимо отражать отдельно по военнослужащим, проходящим военную службу по контракту и проходящим военную службу по призыву.

Предлагаемые показатели оценки трудового вклада личного состава позволят сопоставить их с аналогичными данными, полученными в других секторах государственного управления и отраслях экономики, а также установить значимость трудового вклада в конкретном направлении деятельности военной организации.

Вторую группу показателей будут составлять данные о расходах, направленных в текущем периоде на повседневную деятельность военных учреждений, а именно:

- расходы, связанные с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы;
- расходы, связанные с боевой и физической подготовкой;
- расходы, связанные с материально-техническим обеспечением;

– расходы, связанные с информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением;

– расходы, связанные с осуществлением воинских перевозок.

Причем, в целях оценки деятельности органов военного управления по функциональному признаку, целесообразно показатели текущих расходов федерального бюджета, связанные с материально-техническим обеспечением, формировать по видам деятельности (например: инженерное, вещевое, продовольственное, медицинское и т.д.) и по видам средств (например: содержание авиационной техники, судов и кораблей, автомобильной техники, бронетанковой техники и т.д.) соответственно.

В данную группу показателей подлежат также включение сумм амортизации, которая отражает степень изношенности вооружения, военной техники и иного имущества Вооруженных Сил и нематериальных активов.

Третью группу показателей составляют прочие текущие расходы, имеющий ограниченный или чрезвычайный характер применения, а также связанные с особенностью функционирования некоторых подсистем или деятельности военной организации, установленные специальными нормами.

Следующую группу показателей могут составлять расходы на подготовку и проведение учений, которые включают в себя:

– строительство временных специальных объектов;

– дополнительные денежные выплаты;

– материально-техническое обеспечение;

– осуществление воинских перевозок;

– амортизация.

Для формирования финансового результата отдельных направлений государственной политики, возложенных на Министерство обороны Российской Федерации, должны применяться общепромышленные методики оценки деятельности (образование, культура, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, пенсионное и социальное обеспечение, государственное управление, НИОКР, экология). Разработке методик по формированию финансового результата подлежат только те отдельные направления государственной политики, которые имеют свою уникаль-

ность функционирования: утилизация вооружения, военной техники и специального имущества; навигационно-географическое обеспечение; картографические работы; военная разведка.

Следует отметить, что показатели, характеризующие оценку состояния средств неприкосновенного запаса, а также поставленных на длительное хранение (законсервированных), формируются в составе задач по обеспечению стратегического развертывания для решения задач в крупномасштабной войне обособлено.

В ежегодных посланиях Федеральному Собранию Президент Российской Федерации неоднократно отмечал о необходимости переоснащения частей и соединений новыми и модернизированными образцами вооружения и военной техники – техники, которая призвана стать основой системы вооружения вплоть до 2020 года. По мнению Президента Российской Федерации, большую часть предполагаемых расходов нужно направлять на серийные закупки нового вооружения и военной техники, так как модернизация Вооруженных Сил является основой безопасности нашей страны от любых форм военно-политического давления и потенциальной внешней агрессии. Адекватное качество вооружений – это характеристика, напрямую определяющая степень боеготовности современной армии⁹.

Показательны и изменения в структуре военного бюджета. Из года в год увеличиваются ассигнования на оборону. При этом все больше средств вкладывается именно в качество Вооруженных Сил. Если в 2001 году соотношение выделенных средств на развитие и содержание армии и флота составляло 30 и 70 процентов соответственно, в 2006 году – 40 и 60 процентов, то к 2010 г. данная пропорция должна выглядеть как 50 и 50 процентов¹⁰.

Из выделенных Министерству обороны Российской Федерации в 2007 году средств на закупку вооружения, военной и специальной техники предназначалось 144 млрд. рублей¹¹, в 2008 году этот показатель составил около 200 млрд. рублей¹².

⁹ Российская Федерация. Президент (2007, 2006, 2005 –; В.В.Путин). Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Стенограмма. <http://www.kremlin.ru>

¹⁰ Пресс-конференция Сергея Иванова // Независимое военное обозрение. – 2001. – 1 июня. – С. 1.

¹¹ Оборонно-промышленный потенциал // Российская газета. Экономика. ОПК. – 2007. – 31 октября. – С. 2.

¹² Куделина Л.К. Тезисы выступления заместителя Министра обороны Российской Федерации по финансово-экономической работе по вопросу "О бюджете Минобороны России на 2008 год" на встрече с представителями воен-

Таким образом, оснащение российской армии современным оружием в настоящее время является приоритетным направлением развития Вооруженных Сил. Исходя из этого, имеющиеся в наличии и исправном состоянии вооружение, военная (специальная) техника и имущество является основой военной мощи, в связи с чем, финансовые показатели, характеризующие уровень боевых возможностей Вооруженных Сил, составят основу финансового результата военной организации.

Так как данные ресурсы имеют особый характер и порядок использования и применения, отличный от общегражданских субъектов хозяйствования, требуется соответствующий порядок, регламентирующий систематизацию, обобщение и группировку информации об этих объектах.

В этих целях, в первую очередь, необходимо разработать классификатор вооружения, боеприпасов, военной, специальной техники и имущества, который позволит каждому виду ресурса дать качественную экономическую характеристику. Данная характеристика будет включать в себя стоимостную оценку их объема, состава и состояния.

Наличие множества объектов учета приведет к уточнению Бюджетной классификации Российской Федерации. Уточнение Бюджетной классификации Российской Федерации может проводиться несколькими способами.

Первый – когда необходимо вносить изменения в нормативный акт, в части уточнения кодов целевой статьи расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Например:

Код ЦСР	Наименования действующих ко- дов целевых статей расходов	Наименования предлагаемых ко- дов целевых статей расходов
102 03 00 214 04 00	Строительство специальных и военных объектов	– командные пункты; – объекты сил ядерного сдерживания; – объекты противовоздушной обороны; – объекты базирования ВМФ; – аэродромы; – другие объекты
705 04 01	Авиационная техника	– дальняя авиация; – истребительно-штурмовая авиация; – транспортная авиация; – армейская авиация; – другая авиационная техника
705 04 02	Корабли и катера	– боевые корабли; – боевые катера; – подводный флот (подводные силы ядерного сдерживания); – вспомогательные судна
705 04 03	Автобронетанковая техника	– автомобильная техника; – танки; – бронетранспортеры и боевые машины пехоты (десанта); – другая бронетанковая техника
705 04 04	Артиллерия	– самоходная артиллерия; – реактивная артиллерия; – артиллерия на тяге
705 04 05	Стрелковое и холодное оружие	– стрелковое оружие; – холодное оружие
705 04 06	Электронная техника и средства связи	– электронная техника; – средства связи
705 04 07	Боеприпасы	– боеприпасы
705 04 08	Другие вооружения, военная и специальная техника	– инженерная техника; – техника радиационной, химической и бактериологической защиты; – специальная техника тылового обеспечения; – медицинская техника и оборудование
705 04 09	Прочая продукция производственно-технического назначения	– по укрупненным видам

Данный способ кодификации применяется в случае заинтересованности государственных органов власти в подобной информации, и утверждается в соответствующем нормативном документе Министерства финансов Российской Федерации, регламентирующий порядок применения бюджетной классификации Российской Федерации. Однако такой подход может не полностью раскрывать необходимую информацию об объекте (группе объектов), требуемой для соответствующих органов управления Вооруженных Сил.

Второй – не требующий издания нормативного акта федерального органа исполнительной власти. В этом случае, в Вооруженных Силах, разрабатывается внутренний нормативный документ, устанавливающий дополнительные коды классификации (на примере наименований кодов, указанных в таблице или по укрупненным видам номенклатуры материальных ценностей, закрепленных за соответствующими центральными органами военного управления), раскрывающие информацию об объектах учета военной организации более подробно.

Введение дополнительных разрядов в код аналитического счета Плана счетов бюджетного учета для получения дополнительной информации, необходимой внутренним пользователям, допускается Инструкцией по бюджетному учету.

Такой способ формирования финансовой информации позволит установить широкий набор кодов, характеризующий состав объектов имущества, в соответствии с требованиями соответствующих органов военного управления по их эффективному управлению.

Третий способ – наиболее простой в организации применения, и также не требующий внесения изменений и дополнений в состав действующей бюджетной классификации.

Основная суть этого способа заключается в том, что он основан на внесистемном (управленческом) учете, что в соответствии с Инструкцией по бюджетному учету также допустимо. Для этого достаточно разработать систему забалансовых счетов бюджетного учета, обеспечивающую раскрываемость информации, заложенную в используемом счете применяемого Плана счетов бюджетного учета.

Кодификация ресурсов в зависимости от их вида позволит сформировать финансовую информацию, позволяющую оценить степень вклада в решении поставленных задач (достижении целей) по функциональному признаку.

Следующим этапом определения финансового результата деятельности Вооруженных Сил станет формирование финансовой информации (показателей) в зависимости от проводимых мероприятий.

Для достижения целей проводятся определенные мероприятия, различные по срокам достижения и выделенным ресурсам. В отдельных случаях мероприятия могут быть упорядочены в некие программы, характеризующимися некоторыми количественно-качественными показателями, на основе которых можно выносить суждение о выполнении поставленных задач.

Так, принятая Государственная программа вооружения до 2015 года предусматривает общее количество средств (5 трлн. рублей)¹³, необходимых на ее реализацию, в том числе по каждому году реализации, количество конкретного вида вооружения и военной техники и т.д.

При поступлении этих видов вооружения и военной техники в Вооруженные Силы они сливаются с общей массой вооружения и по окончании программы, информация о количестве и стоимости этих объектов, складывается из тех данных, которые имели место в момент реализации программы (поставки в войска). В этом случае информация может быть искажена.

Для того чтобы сформировать финансовую информацию в зависимости от поставленных (достигнутых) целей, необходимо мероприятию (комплексу мероприятий или программ) присвоить соответствующий код классификации, который будет постоянно сопутствовать ему, а точнее собирать на этом коде всю финансовую информацию, позволяющую определять состояние мероприятия в каждый промежуток времени ее функционирования, вплоть до полного прекращения своего действия.

Таким образом, каждому публичному нормативному обязательству, долгосрочной целевой программе, обособленной функции (сфере, направлению) деятель-

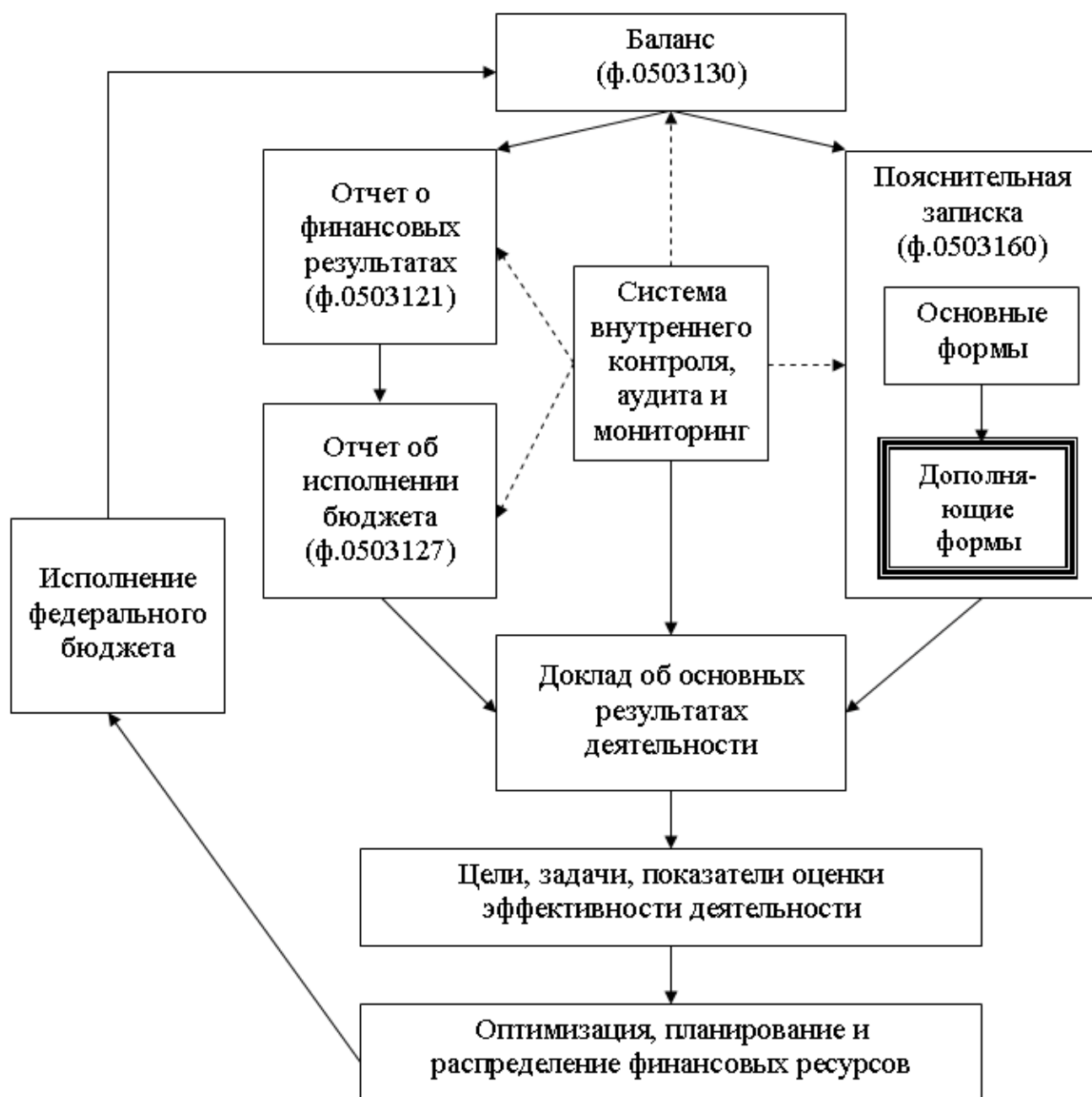
¹³ Оборонно-промышленный потенциал // Российская газета. Экономика. ОПК. – 2007. – 31 октября. – С. 2.

ности органов военного управления, для формирования конечного финансового результата следует присвоить уникальные коды целевых статей.

Например:

Периоды действия мероприятий	Наименование мероприятий и предлагаемая их кодификация в соответствии с кодом целевой статьи расходов		
	Сопровождение предыдущей программы вооружения	Сопровождение Государственной программы вооружения до 2010 года	Сопровождение Государственной программы вооружения до 2015 года
	XXX 00 00*	203 00 00	705 00 00
НИОКР	–	203 02 00	705 02 00
Постановка на вооружение	XXX 04 00	203 04 00	705 04 00
Эксплуатация, в т.ч. кап ремонт	В связи с тем, что затраты на эксплуатацию вооружения, военной техники и имущества не изменяют их стоимость, целесообразно эти расходы классифицировать одной целевой статьей с обязательной кодификацией вида вооружения, имущества или другого объекта (201 70 00, 705 06 00), которая будет формировать текущий финансовый результат.		
Снятие с вооружения	При снятии с вооружения военной техники и имущества, агрегаты и механизмы которые будут использоваться в дальнейшем как самостоятельный объект, их коды учета следует оставлять прежними: XXX 04 00 203 04 00 705 04 00		
Утилизация	XXX 00 00	213 00 00	715 00 00
* последний двузначный номер кода устанавливается в зависимости от вида вооружения (имущества, объекта)			

Следующий этап формирования финансового результата – облачение всех показателей в аналитические формы финансовой отчетности, позволяющей отображать частные показатели конечного финансового результата в динамике и обеспечивать замкнутость системы исполнения федерального бюджета в Вооруженных Силах. Данные формы должны вписываться в общую систему финансовой отчетности, ориентированную на конечный финансовый результат:

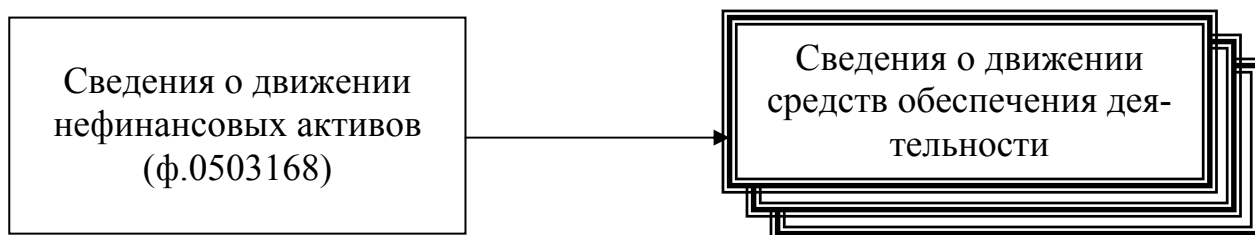


Наиболее приемлемыми показателями, по которым будет формироваться финансовый результат деятельности, целесообразно считать материальные ценности, закрепленные в Вооруженных Силах по функциональному признаку в соответствующих разделах номенклатуры вооружений, военной (специальной) техники, имущества и сооружений, а также нематериальных активов, формируемых в Министерстве обороны по установленным направлениям деятельности. В связи с этим, для отражения финансового результата по этим показателям достаточно использовать, с небольшими дополнениями, форму Пояснительной записки «Сведения о движении нефинансовых активов (код формы по ОКУД 0503168)».

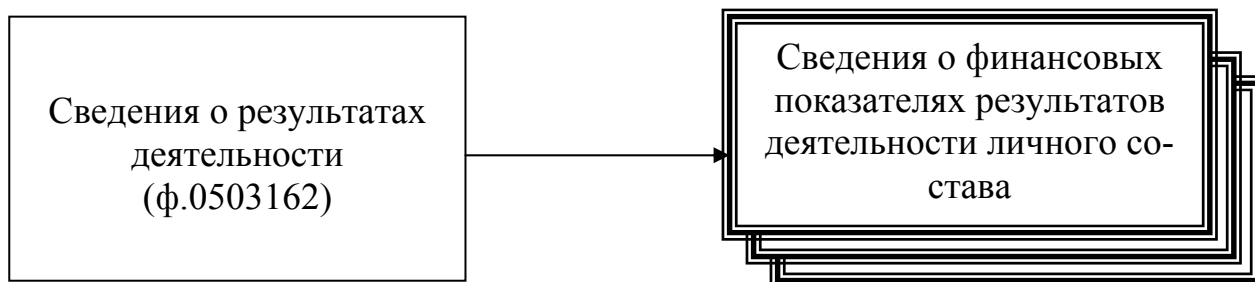
Следующим основным показателем, характеризующий военную мощь государства, является личный состав, а точнее его вклад в совокупный результат деятельности военной организации, который оценивается, в основном, величиной его оплаты труда.

Следовательно, структура и состав форм Пояснительной записки будет иметь вид:

а) по средствам обеспечения деятельности (Приложение № 2):



б) по личному составу (Приложение № 3):



В предложенных дополнительных формах к пояснительной записки бюджетной отчетности, приводятся финансовые показатели выполнения планов строительства Вооруженных Сил и распределения имеющихся ресурсов. В таблицах приводятся данные о составе Вооруженных Сил и затратах на них, позволяющие учесть влияние принимаемых управленческих решений на развитие военной организации в динамике и в соответствии с вкладом структурных органов военного управления в достижение совокупной цели. Они служат своего рода ориентиром, основой для разработки более частных планов и принятия последующих решений. Для высшего руководства они также являются средством, с помощью которого принимаются решения по отдельным проектам в целях ликвидации межвидовых (межродовых) диспропорций развития.

Структура дополняющих форм позволяет представить набор финансовой информации либо о системе вооружения, либо о роде деятельности, либо об организационной структуре, включающую людей и технику. Они учитывают поэлементный состав расходов, спланированных мероприятий, а также сочетание этих расходов с достигнутыми результатами.

Таким образом, предлагаемая система форм с отражением в них количественных и финансовых показателей, позволяет связать финансовые результаты деятельности военной организации с дальнейшим планированием строительства Вооруженных Сил.

На современном этапе новые условия хозяйствования требуют повышения роли и результативности принимаемых решений. Непременным условием существенного повышения качества деятельности военной организации является формирование развитой системы критериев и показателей ее эффективности.

Предлагаемая система показателей позволит определить достаточный набор целевых значений результативности по ряду важнейших направлений деятельности военной организации. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть, при рациональных затратах на национальную оборону.

Состав угроз позволяет выстроить четкую иерархию направлений деятельности военной организации, а также увязать эту деятельность с достижением конечных результатов в соответствии со стратегическими целями. Обеспечение такой иерархии является важнейшим фактором, способным продемонстрировать ожидаемый эффект бюджетных ассигнований и, таким образом, послужить основой для принятия бюджетных решений.

Достижение конечных результатов деятельности связано со значительным наличием соответствующих ресурсов, которые составляют основу финансового результата деятельности военной организации.

Предложенная кодификация этих ресурсов позволит отразить аналитическую основу деятельности субъекта хозяйствования, а также оценить результаты деятельности функциональных органов военного управления.

В предлагаемой кодификации заложен также программно-целевой подход к планированию мероприятий (программ) военного строительства, способствующий информированности органов управления о ходе реализации этих мероприятий и оценки их выполнения. Кроме того, предлагаемая кодификация позволит:

- упорядочить структуру действующих и принимаемых обязательств;
- сопровождать процесс реализации мероприятий от начала их воплощения до полного завершения;
- установить динамику исполнения мероприятий в каждый отдельный промежуток времени;
- широко применять программно-целевые подходы планирования мероприятий не только по оснащению вооружением, военной техникой и имуществом, но и других мероприятий – организационных;
- формировать финансовую информацию о результатах деятельности органов управления по направлениям их деятельности, так как действующая система финансового обеспечения не позволяет органам военного управления самостоятельно объективно формировать такую информацию;
- рассчитать эффективность реализации мероприятий;
- разработать и внедрить управленческие модели финансового обеспечения и контроля (управленческого учета);
- более точно и объективно определять потребность в материальном обеспечении выполнения задач.

Основой отображения финансовых показателей деятельности субъектов хозяйствования должны стать соответствующие регистры отчетности, в которых отражены не только качественные, но и количественные показатели деятельности этих субъектов. Предложенная система финансовой отчетности должна быть разработана в общей системе установленной бюджетной отчетности, и не иметь структурных отличий.

Данная система отчетов преследует своей целью:

- отразить текущий результат деятельности, а также результат, определяющий развитие Вооруженных Сил на долгосрочную (среднесрочную) перспективу;

– раскрыть аналитическую основу достигнутых результатов деятельности соответствующих субъектов управления;

– разработать и внедрить систему перманентного (непрерывного) мониторинга достижения целей, задач.

Предложенная система финансовых показателей позволит с наибольшей степенью вероятности определить как состояние Вооруженных Сил, так и динамику их развития в разрезе каждой структурной единицы и их вклада в совокупный результат.

**Структура
показателей, определяющих финансовый результат деятельности Вооруженных Сил**

I. Обеспечение гарантированного нанесения заданного ущерба любому государству-агрессору ядерными силами		
1	Количественный и качественный состав:	
1.1	Средств, непосредственно участвующие в обеспечении поставленной задачи: – ядерные средства и боеприпасы; – средства стационарного базирования; – мобильные средства доставки; – средства воздушной доставки; – средства морской доставки; – аэродромы с их инфраструктурой; – прибрежно-береговая инфраструктура; – другие специальные объекты	
1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания основных мероприятий	
1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)	
2	Текущее содержание Сил ядерного сдерживания	
2.1	Расходы, связанные развитием и совершенствованием системы управления	
2.2	Количество личного состава и их расходы на оплату труда: – непосредственно обеспечивающие доставку средств ядерного нападения (подразделения, экипажи, дежурные службы); – занятых охраной, содержанием и обслуживанием Сил ядерного сдерживания	
2.3	Расходы, связанные с: – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой; – материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок	
2.4	Расходы, связанные с ядерной и радиационной безопасностью при эксплуатации и хранении ядерного оружия	
2.5	Другие текущие расходы	

II. Обеспечение надежной защиты от воздушно-космического нападения (в т.ч. обеспечение защиты государственной границы в воздушном пространстве)		
1	Количественный и качественный состав:	
1.1	Средств, непосредственно участвующие в обеспечении поставленной задачи: – авиационная техника; – космические аппараты и техника; – средства обнаружения; – средства уничтожения; – аэродромы с их инфраструктурой; – космодромы с их инфраструктурой; – другие специальные объекты	
1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания основных мероприятий	
1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)	
2	Текущее содержание системы защиты от воздушного нападения	
2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда: – непосредственно обеспечивающие защиту от воздушно-космического нападения (подразделения, экипажи, дежурные службы); – занятые содержанием и обслуживанием системы защиты	
2.2	Расходы, связанные с: – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой; – материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок	
2.3	Другие текущие расходы	
III. Обеспечение отражения агрессии в локальной войне (вооруженном конфликте), в т.ч. обеспечение защиты государственной границы в подводной среде		
1	Количественный и качественный состав:	
1.1	Средств, непосредственно участвующие в обеспечении поставленной задачи: – командные пункты; – истребительно-штурмовая авиация; – армейская авиация; – другая авиационная техника; – корабли и катера;	

		<ul style="list-style-type: none"> – подводные средства отражения агрессии; – вспомогательные суда; – бронетанковая техника; – автомобильная техника; – артиллерия; – стрелковое оружие; – боеприпасы; – инженерная техника; – электронная техника и средства связи; – аэродромы с их инфраструктурой; – прибрежно-береговая инфраструктура; – места боевой и физической подготовки; – другие специальные объекты
	1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания основных мероприятий
	1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)
2	Текущее содержание воинских формирований	
	2.1	<p>Количество личного состава и их расходы на оплату труда:</p> <ul style="list-style-type: none"> – непосредственно обеспечивающие отражение агрессии (подразделения, экипажи, дежурные службы); – занятых содержанием и обслуживанием подразделений, экипажей и дежурных служб
	2.2	<p>Расходы, связанные с:</p> <ul style="list-style-type: none"> – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой; – материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок
	2.3	Другие текущие расходы
	2.4	Расходы на подготовку и проведение учений
IV. Обеспечение стратегического развертывания для решения задач в крупномасштабной войне		
1	Количественный и качественный состав:	
	1.1	<p>Средств других воинских формирований (учебные воинские части, учебные центры, части формирования мобилизационного резерва, базы, склады, арсеналы, части обеспечения, военные комиссариаты):</p> <ul style="list-style-type: none"> – командные пункты; – истребительно-штурмовая авиация; – армейская авиация;

		<ul style="list-style-type: none"> – другая авиационная техника; – бронетанковая техника; – автомобильная техника; – артиллерия; – стрелковое оружие; – боеприпасы; – инженерная техника; – электронная техника и средства связи; – аэродромы с их инфраструктурой; – места боевой и физической подготовки; – другие специальные объекты
	1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания основных мероприятий
	1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)
2	Текущее содержание воинских формирований	
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Расходы, связанные с: <ul style="list-style-type: none"> – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой; – материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок
	2.3	Другие текущие расходы
	2.4	Расходы на подготовку и проведение учений
V. Обеспечение осуществления миротворческой деятельности		
1	Количественный и качественный состав:	
	1.1	Средств миротворческих воинских формирований: <ul style="list-style-type: none"> – пункты управления; – армейская авиация; – другая авиационная техника; – бронетанковая техника; – автомобильная техника; – стрелковое оружие; – боеприпасы; – инженерная техника;

		– электронная техника и средства связи; – аэродромы с их инфраструктурой; – места боевой и физической подготовки; – другие специальные объекты
	1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания основных мероприятий
	1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)
2	Текущее содержание миротворческих воинских формирований	
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Расходы, связанные с: – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой; – материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок
	2.3	Другие текущие расходы
	VI. Обеспечение взаимодействия и сотрудничества с государствами - участниками СНГ (ШОС) [ШКВС, обучение, учения]	
1	Количественный и качественный состав средств, обеспечивающих взаимодействие и сотрудничество	
2	Текущее содержание структур, обеспечивающих взаимодействие и сотрудничество	
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Другие текущие расходы
	2.3	Расходы на подготовку и проведение учений
	VII. Обеспечение военного присутствия России в некоторых стратегически важных регионах мира (военных баз, сил ВМФ)	
1	Количественный и качественный состав:	
	1.1	Средств военного присутствия: – пункты управления; – истребительно-штурмовая авиация; – армейская авиация; – другая авиационная техника; – корабли и катера; – подводные средства отражения агрессии; – вспомогательные суда; – бронетанковая техника;

		<ul style="list-style-type: none"> – автомобильная техника; – артиллерия; – стрелковое оружие; – боеприпасы; – инженерная техника; – электронная техника и средства связи; – аэродромы с их инфраструктурой; – прибрежно-береговая инфраструктура; – места боевой и физической подготовки; – другие специальные объекты
	1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания основных мероприятий
	1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)
2	Текущее содержание частей и учреждений военного присутствия	
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Расходы, связанные с: <ul style="list-style-type: none"> – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой; – материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок
	2.3	Другие текущие расходы
VIII. Совершенствование системы управления Вооруженными Силами и другими воинскими формированиями		
1	Центральный аппарат	
	1.1	Количественный и качественный состав средств обеспечения деятельности центрального аппарата
	1.2	Количество личного состава: <ul style="list-style-type: none"> – центрального аппарата и их расходы на оплату труда; – обеспечивающих работу центрального аппарата и их расходы на оплату труда
	1.3	Другие текущие расходы
2	Другие органы военного управления (главные командования, командования)	
	2.1	Количественный и качественный состав средств обеспечения деятельности центрального аппарата
	2.2	Количество личного состава: <ul style="list-style-type: none"> – центрального аппарата и их расходы на оплату труда; – обеспечивающих работу центрального аппарата и их расходы на оплату труда

	2.3	Другие текущие расходы
IX. Организация приоритетных фундаментальных, прогнозных и поисковых научных исследований, обеспечивающих создание в интересах обороны и безопасности государства опережающего научно-технического задела		
X. Реализация государственных функций по совершенствованию системы жилищного обеспечения военнослужащих		
1		Формирование служебного жилищного фонда
2		Обеспечение военнослужащих постоянным жильем
3		Показатели накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих
4		Содержание служебного жилищного фонда
XI. Реализация государственных функций по совершенствованию системы образования в Вооруженных Силах		
1		Количественный и качественный состав:
	1.1	Средств образовательных учреждений и научно-исследовательских организаций: – пункты управления; – авиационная техника; – корабли и суда; – бронетанковая техника; – автомобильная техника; – артиллерия; – стрелковое оружие; – боеприпасы; – инженерная техника; – электронная техника и средства связи; – аэродромы с их инфраструктурой; – прибрежно-береговая инфраструктура; – места боевой и физической подготовки; – другие специальные объекты
	1.2	Вспомогательных средств, необходимые для обеспечения и обслуживания учебного процесса
	1.3	Другого имущества (тылового, технического и т.д.)
2		Текущее содержание образовательных учреждений и научно-исследовательских организаций
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Расходы, связанные с: – с организацией службы войск и обеспечением безопасности военной службы; – боевой и физической подготовкой;

		– материально-техническим обеспечением; – информированием, совершенствованием системы воспитания и морально-психологическим обеспечением; – осуществлением воинских перевозок
	2.3	Учебные расходы
	2.4	Другие текущие расходы
		XII. Реализация государственных функций по созданию условий для функционирования учреждений культуры
1		Количественный и качественный состав средств культурных учреждений
2		Текущее содержание культурных учреждений
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Другие текущие расходы
		XIII. Реализация государственных функций по совершенствованию системы медицинского обеспечения военнослужащих
1		Количественный и качественный состав средств медицинских учреждений
2		Текущее содержание медицинских учреждений
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Обеспечение лечебными и другими расходными средствами
	2.3	Проведение профилактических и санитарно-эпидемиологических мероприятий
	2.4	Другие текущие расходы
		XIV. Реализация государственных функций, связанных с пенсионным и социальным обеспечением военнослужащих
		XV. Реализация государственных функций по утилизации вооружения военной техники и имущества
		XVI. Реализация государственных функций, связанных с навигационно-гидрографическим обеспечением морских путей и картографических работ
1		Количественный и качественный состав средств навигационного обеспечения и картографических работ
2		Содержание подразделений, обеспечивающих работоспособность средств навигационного обеспечения и картографических работ
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Другие текущие расходы
		XVII. Реализация государственных функций по коренному улучшению экологической ситуации в стране
		XVIII. Обеспечение развития возможностей разведки в целях своевременного обнаружения угроз, определения их источников, принятия мер по предупреждению и нейтрализации угроз
1		Количественный и качественный состав средств разведки

2	Содержание специальных подразделений и аппаратов	
	2.1	Количество личного состава и их расходы на оплату труда
	2.2	Другие текущие расходы
XIX. Реализация государственных функций собственника федерального имущества и обеспечение коммунального обслуживания		
1	Казарменный и служебный фонд	
2	Коммунальное обеспечение	
	2.1	Количественный и качественный состав средств коммунального хозяйства (в разрезе движимого и недвижимого имущества)
	2.2	Энергетические запасы, необходимые для обеспечения коммунальными услугами
	2.3	Прочие материальные средства, необходимые для обеспечения коммунальными услугами
	2.4	Коммунальное обслуживание
	2.5	Содержание казарменного и служебного фонда
	2.6	Обеспечение мебелью
	2.7	Количество личного состава, занятые обслуживанием казарменного и служебного фонда и обеспечением коммунальными услугами, их расходы на оплату труда
	2.8	Другие текущие расходы (в т.ч. организация противопожарной защиты)

Сведения о движении средств обеспечения деятельности

III. Обеспечение отражения агрессии в локальной войне (вооруженном конфликте), в т.ч. обеспечение защиты государственной границы в подводной среде

(вид деятельности)

Бронетанковая техника (код счета 101.09)

(наименование средств)

Наименование показателя	Код строки	Танки						БТР						БМП						Всего					
		по бюджетной деятельности		от приносящей доход деятельности		итого		по бюджетной деятельности		от приносящей доход деятельности		итого		по бюджетной деятельности		от приносящей доход деятельности		итого		по бюджетной деятельности		от приносящей доход деятельности		Всего	
		кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма	кол-во	сумма
1	2	3а	3	4а	4	5а	5	6а	6	7а	7	8а	8	9а	9	10а	10	11а	11	12а	12	13а	13	14а	14
Остаток на начало года, всего	010																								
в т.ч. сумма амортизация	011	X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X	
в том числе сумма изменений, всего	020																								
из них																									
в результате переоценки (дооценка (+) / уценка (-))	021																								
в результате реорганизации (увеличение (+) / уменьшение (-))	022																								
прочие изменения	023																								
Увеличение нефинансового актива, всего	040																								
в том числе																									
приобретено, всего	050																								
из них																									
приобретено учреждением	051																								
получено в порядке централизованного снабжения	052																								
получено безвозмездно, всего	080																								
из них																									
в порядке внутриведомственных расчетов	081																								
в порядке расчетов между учреждениями одного уровня бюджета Российской Федерации	082																								
в порядке межбюджетных отношений	083																								
иные безвозмездные поступления	084																								
оприходовано излишков	120																								
дооценка (+) / уценка (-) в результате изменений курса валют	130																								
прочее увеличение	140																								
Уменьшение нефинансового актива, всего	150																								
в том числе:																									
на нужды учреждения	160																								
в порядке централизованного снабжения	170																								
реализовано	180																								
передано безвозмездно, всего	210																								

Памятка авторам, желающим опубликоваться в журнале «Вооружение и экономика»

Журнал «Вооружение и экономика» (далее – Журнал) – электронное научное издание, предназначенное для опубликования в нем научных статей, иных научных произведений, научных сообщений и рецензий преимущественно по тематике экономики военного строительства, военно-технической политики, программно-целевого планирования развития вооружения, военной и специальной техники, экономической и военно-экономической безопасности, военных финансов, военно-социальной политики, правовых основ экономики военного строительства, подготовки научных кадров.

Требования, предъявляемые к рукописям

Рукопись представляется на русском языке в формате Word 2003. Параметры оформления: размер листа А4, поля по 20 мм, ориентация страницы – книжная, шрифт – Times New Roman; размер шрифта – 14 pt, межстрочный интервал – 1,5; расстановка переносов – автоматическая; выравнивание текста – по ширине; отступ абзаца – 1,25 см.

Фамилии и инициалы авторов выполняются заглавными буквами, располагаются справа и сверху от названия работы и выравниваются по правому краю. Ученые звания и ученые степени авторов выполняются прописными буквами и располагаются строкой ниже.

Подписи иллюстраций, заголовки таблиц, формулы, сноски, ссылки на литературу оформляются в соответствии с ГОСТом.

Все иллюстрации и математические формулы должны быть вставлены в материалы только в формате GIF с прозрачным фоном. Размер каждой иллюстрации не должен превышать 800x600 точек.

Размещение в рукописях материалов рекламного характера без согласования с редакцией не допускается.

К рукописи прилагаются:

1. авторская аннотация (не более 1500 знаков, включая пробелы);
2. сведения об авторах (фамилия, имя, отчество, ученая степень, ученое и почётное звание, место работы, занимаемая должность, контактный телефон и адрес электронной почты);
3. заключение о грифе секретности;
4. фотографии авторов (размер 75x100 точек, формат JPEG).
5. Присылаемые в электронном виде материалы должны удовлетворять следующим требованиям:
 6. все материалы помещены в архив с названием, аналогичным фамилии и инициалам автора (Фамилия_И_О.rar);
 7. в архиве должна находиться папка с аналогичным названием;
 8. папка должна содержать следующие файлы:
 - рукопись.doc;
 - аннотация.doc – авторская аннотация;
 - авторы.doc – сведения об авторах;
 - гриф.doc – заключение об отсутствии сведений, содержащих государственную тайну;
 - файлы фотографий авторов с названиями, аналогичными фамилиям и инициалам авторов (Фамилия_И_О.jpg).

Контактные телефоны

Викулов Сергей Филиппович, 471-47-87;
Желтухин Павел Сергеевич, 470-41-47.