

Н. А. Соколов, Е. Ю. Хрусталева (Москва, ЦЭМИ РАН).
Единая система планирования в механизме экономического обеспечения военного строительства.

В современном механизме экономического обеспечения военного строительства (ЭОВС) значение планирования как видов управленческой деятельности и разнообразных планов, так и их результатов чрезвычайно высоко, поскольку планы не просто существуют, а играют весьма важную роль [1]. В настоящее время силу закона и обязательность выполнения имеет бюджет, а планы превратились во вспомогательный инструмент при разработке федерального (военного) бюджета. Поэтому целесообразно кратко проанализировать Бюджетный кодекс (БК), который определяет бюджетную систему и бюджетный процесс в РФ.

Одними из основных принципов бюджетной системы РФ являются принципы эффективности и экономности использования, а также адресности и целевого характера бюджетных средств. Из этих принципов следует законодательно установленная необходимость целевого планирования расходов федерального бюджета на военные нужды государства. Однако большое количество разрозненных планов и программ, отражающих разнообразие целей и многоаспектность военного строительства, законодательно пока никак не связано с бюджетным процессом. И это, как показывает практика, негативно сказывается на управлении военным строительством. Следует подчеркнуть, что в последние годы особое внимание стало уделяться проблемам создания и распространения изделий двойного применения [2], создание и производство которых требует реализации наукоемких и, как правило, очень рискованных инновационных проектов [3, 4].

Полезно отметить, что в США и многих других государствах планирование является не самостоятельным видом управленческой деятельности, а первой, начальной стадией единой системы управленческих действий, завершающихся ежегодной разработкой и принятием бюджета с последующим его исполнением и отчетностью: как об исполнении бюджета, так и о решении поставленных задач.

В российском БК финансовое планирование отражено достаточно подробно. Предусмотрена разработка и ежегодная корректировка перспективного финансового плана (ПФП) с глубиной планирования на 3 года.

Для дальнейшего исследования целесообразна некоторая формализация. Обозначив текущий год номером T , можно формализованно записать, что в перспективный план входят укрупненные финансовые показатели (соответствующие бюджетной классификации и обозначаемые далее как Φ_n) предстоящего $(T + 1)$ -го года, на который разрабатывается бюджет, и еще двух лет среднесрочной перспективы: $(T + 2)$ -го и $(T + 3)$ -го годов, т.е. ПФП (T), составляемый в T -м году, является упорядоченной совокупностью финансовых показателей трех предстоящих лет

$$\text{ПФП}(T) = \{ \Phi_n[(T + 1), T], \Phi_n[(T + 2), T], \Phi_n[(T + 3), T] \},$$

естественным образом связанных с федеральным бюджетом текущего года $\Phi_B(T)$, фактическим исполнением бюджета $ИБ(T)$ и косвенно — с другими исходными данными, используемыми для составления бюджета на $(T + 1)$ -й год.

Время (порядковый номер года) как аргумент функции Φn указывается в скобках дважды для того, чтобы передать ее зависимость от года, на который разрабатывается план, и еще от года разработки. Например, выражение $\Phi n [(T+2), T]$ означает, что имеется в виду совокупность значений показателей Φn на $(T+2)$ -й год, запланированная в T -м году. Конкретизируем пример: запись $\Phi n [2018, 2017]$ означает укрупненные финансовые показатели на 2018 год, разработанные в 2017 году.

Это обстоятельство важно отмечать потому, что в предшествующем $(T-1)$ -м году эти же по составу показатели на этот же $(T+2)$ -й год могли иметь иные количественные значения $\Phi n [(T+2), (T-1)]$, а в будущем $(T+1)$ -м году, возможно, опять изменятся и будут иметь значения $\Phi n [(T+2), (T+1)]$.

Таким образом, в течение ряда лет, рассматриваемые в рамках бюджетного процесса финансовые показатели каждого года претерпят несколько преобразований: сначала как показатели третьего года в списке предстоящих трех лет перспективного финансового плана, затем второго года в таком же списке, еще через год — первого, потом как показатели исполняемого бюджета и, наконец, станут отчетными финансовыми показателями бюджета, исполненного в прошедшем году.

При рассмотрении такого рода показателей на более долгую перспективу, что характерно для программно-целевого планирования, их жизненный цикл естественно удлинится. При этом планы должны предусматривать прогрессивное развитие наукоемких производств и обеспечивать их экономическую безопасность [5, 6].

Однако вопрос о том, как быть, если ранее утвержденные программы и планы не соответствуют финансово-экономическим возможностям страны, оставлен в БК без ответа. В США и ряде других западных стран система «планирование — программирование — разработка бюджета» этой проблемы нет по той простой причине, что планы не утверждаются и подлежат ежегодному пересмотру хотя бы для того, чтобы убедиться, что, например, ничего в них менять не надо.

В наших условиях остается только одна возможность: исходить из понятий об иерархии документов. Федеральный бюджет имеет ранг закона, что ставит его на заведомо более высокую ступень, чем любые планы и программы, кем бы они ни были утверждены. Они должны и могут использоваться при формировании бюджета, но не в качестве обязательных для исполнения. Вышеизложенное позволяет сформулировать цель и задачи единой системы планирования военного строительства и развития военной организации.

Цель создания и дальнейшего совершенствования единой системы планирования в рамках механизма ЭОБС состоит в безусловном выполнении принципа эффективности и экономности использования всех ресурсов и средств, выделяемых на оборону, включая бюджетные ассигнования, т. е. в достижении требуемых результатов военного строительства и развития вооруженных сил РФ с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Для достижения указанной выше цели и следования ей в дальнейшем необходимо решить, в частности, такие задачи:

- 1) разработать и ввести в практику военного строительства ежегодно уточняемую систему среднесрочных и долгосрочных программ (по отдельным аспектам военного строительства) и годовых расписывок (планов) рационального расходования средств, выделяемых на осуществление этих программ;

- 2) разработать обязательную процедуру согласования фрагментов долгосрочных программ военной организации, охватывающих первые три предстоящих года, с перспективным финансовым планом на эти же годы и соответствующую результатам согласования корректировку программ;

- 3) разработать и внедрить процедуру обязательной экспертной оценки каждой новой программы и корректировок ранее разработанных программ финансовыми органами и (выборочно) аппаратом Совета безопасности;

4) разработать и внедрить правила (алгоритмы для автоматизированных систем) однозначного перехода (пересчета) от программно-целевой структуры распределения ресурсов к бюджетной и обратно по всем позициям бюджетной классификации РФ.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 18-00-00177 (18-00-00164).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Хрусталева Е. Ю., Цымбал В. И.* О механизме экономического обеспечения военного строительства. — Экономика и математические методы, 2001, т. 37, № 2, с. 44–53.
2. *Хрусталева Е. Ю., Соколов Н. А.* Распространение технологий и изделий двойного применения с помощью механизмов оборонно-гражданской интеграции. — Аудит и финансовый анализ, 2016, № 3, с. 406–411.
3. *Хрусталева Е. Ю.* Финансово-экономическая значимость и рисковость наукоемких инновационных проектов. — Финансовая аналитика: проблемы и решения, 2013, № 8, с. 2–11.
4. *Хрусталева Е. Ю., Соколов Н. А., Хрусталева О. Е.* Концепция оценки и управления риском при реализации инновационных проектов создания интеллектуальной продукции. — Экономический анализ: теория и практика, 2013, № 44, с. 2–13.
5. *Бендикова М. А., Хрусталева Е. Ю.* Экономическая безопасность наукоемких производств. — Вопросы экономики, 1999, № 9, с. 119–125.
6. *Куркин И. Л., Тихонов И. П., Хрусталева О. Е.* Концептуальные основы формирования перспективных стратегий инновационного развития высокотехнологичных комплексов. — Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2013, № 16, с. 19–24.