

Гилькова Ольга Николаевна
канд. экон. наук, научный сотрудник
ФГБУН «Национальный исследовательский институт
мировой экономики и международных отношений
им. Е.М. Примакова РАН»
г. Москва

СИСТЕМА ВОЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В США

Аннотация: в данной статье представлена эволюция развития системы планирования и финансирования строительства американских вооруженных сил за последние сто лет. Охарактеризованы причины трансформации военно-бюджетного процесса США за этот период. Рассмотрены основные принципы функционирования системы военного финансирования в США на современном этапе, выявлены ее преимущества и недостатки.

Ключевые слова: военные ассигнования, военный бюджет, система, военно-стратегическое планирование, программно-целевой подход.

Система военного финансирования представляет собой совокупность форм и методов, институциональных и нормативно-правовых основ процедуры формирования и использования денежных фондов в целях удовлетворения разнообразных военных потребностей государства, экономического обеспечения военного строительства, подготовки и ведения войн. В процессе функционирования этой системы складываются специфические военно-финансовые отношения между:

- различными органами исполнительной и законодательной власти государства и соответствующими структурами его военной организации в процессе разработки, утверждения, исполнения и контроля за исполнением военного бюджета;
- отдельными структурными подразделениями военной организации государства по поводу ежегодной разработки проекта военного бюджета, распределения и использования выделенных военных ассигнований для удовлетворения

разнообразных военных потребностей, осуществления принятых программ, выполнения других видов военно-экономической деятельности;

- соответствующими органами государственной власти (в том числе военными ведомствами) и военно-промышленными корпорациями и другими поставщиками продукции и услуг военного назначения;
- государством и зарубежными странами по поводу военного и военно-экономического сотрудничества, совместного выполнения миротворческих и иных военных операций.

В системе военного финансирования, в формировании различных форм военно-финансовых отношений в процессе планирования и экономического обеспечения военных потребностей государства центральное место занимает военный бюджет. Ни одна программа не может быть осуществлена, пока на нее не будут выделены ассигнования, поэтому решение многих проблем военного строительства связано, прежде всего, с военным бюджетом. Именно в ходе его разработки, рассмотрения и утверждения решается важнейший вопрос о том, в каких размерах и на какие конкретные программы будут выделены денежные средства.

Система военного финансирования определяется, главным образом, особенностями существующего в стране военно-бюджетного процесса, который, в свою очередь, находится в прямой зависимости от действующего национального порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения общегосударственного бюджета. В системах военного финансирования различных государств существуют как общие принципы, так и некоторые различия.

В течение XX в. неоднократно вносились заметные изменения в организационные и нормативно-правовые основы военно-бюджетного процесса многих стран. В США такие изменения вносились в 1921 г. (в связи с принятием Закона о бюджете и отчетности) и в 1950 г. (после принятия Закона о бюджетной и отчетной процедуре). Но наиболее крупная трансформация военно-бюджетного процесса США произошла в начале 60-х годов прошлого столетия.

В конце 50-х годов в военно-экономической литературе и в выступлениях государственных и политических деятелей США усилилась критика существовавшей в то время системы планирования и финансирования строительства американских вооруженных сил. Отмечалось, что эта система имеет существенные недостатки, не отвечает новым требованиям военного дела и значительно снижает эффективность военных затрат страны.

Один из наиболее серьезных недостатков прежней системы заключался в разрыве между перспективным военно-стратегическим планированием и разработкой годового бюджета министерства обороны. Долгосрочные планы строительства вооруженных сил разрабатывались без учета их стоимости и финансовых возможностей государства. В этих условиях при составлении годового бюджета часто выяснялось, что требуемые по плану строительства вооруженных сил средства намного превышают финансовые возможности, поэтому министерство обороны вынуждено было отказываться от многих начатых программ или переносить сроки их выполнения. Ежегодный процесс подготовки бюджета начинался с того, что правительство в директивном порядке устанавливало общие размеры военных расходов. Затем в министерстве обороны лимит ассигнований распределялся между министерствами видов вооруженных сил, которые независимо друг от друга в пределах выделенных им сумм разрабатывали свой бюджет. В течение многих лет распределение средств между видами вооруженных сил отличалось значительной стабильностью. Министерства видов вооруженных сил разрабатывали свой бюджет раздельно и по таким категориям, как расходы на содержание личного состава, закупки вооружения, НИОКР, военное строительство и т. д.

Такая система разработки военного бюджета порождала острую конкуренцию между министерствами видов вооруженных сил за увеличение своей доли в общем военном бюджете, приводила к нерациональному дублированию программ, не позволяла увязать военный бюджет с военно-стратегическими концепциями и задачами. Все это существенно снижало эффективность военных затрат США.

Президент Дж. Кеннеди вскоре после прихода к власти поставил перед министерством обороны следующие задачи: «Разрабатывать структуру вооруженных сил в соответствии с военными потребностями США безотносительно к произвольным бюджетам или предопределенным бюджетным пределам. Определив структуру необходимых вооруженных сил, создавать их и содержать с возможно наименьшими затратами» [2, с. 48].

Для повышения эффективности военных затрат правительство США в начале 60-х годов критически пересмотрело прежнюю практику определения военных потребностей и военного финансирования и после финансирования и после проведения значительной подготовительной научно-исследовательской работы в 1961 г. внедрило в министерство обороны так называемую систему «планирование – программирование – разработка бюджета (ППБ)». Важную роль в принятии принципиально новой системы военного финансирования сыграли президент Дж. Кеннеди и министр обороны Р. Макнамара. У. Кауфман в предисловии к своей книге «Стратегия Макнамары» писал: «Если Кеннеди был покровителем изменений в области национальной безопасности, то Макнамара был их архитектором и инженером» [2, с. 9].

Программно-целевой подход к организации финансового обеспечения военного строительства охватывает три органически взаимосвязанных и последовательных стадии: перспективного планирования строительства вооруженных сил, программирования и разработки бюджета.

Схематично программно-целевой подход может быть представлен следующим образом: национальные интересы => цели (задачи) строительства вооруженных сил => пути и способы их решения (долгосрочные текущие планы и программы) => требуемые для этого ресурсы (бюджет).

На исходном этапе такого подхода в соответствии с военно-политическими интересами государства, военной доктриной и директивами высшего руководства страны осуществляется военно-стратегическое планирование, то есть в традиционной форме определяются потребности в вооруженных силах для различных ситуаций в будущем, разрабатываются конкретные планы военного

строительства на средне- и долгосрочную перспективу, выявляются альтернативные средства и их потребности в ресурсах, необходимых для выполнения задач, поставленных перед военной организацией.

Центральным звеном рассматриваемого подхода является этап программирования. Его методическую основу составляют разработка и принятие иерархически организованных целевых программ, объединяющих функциональные виды военной и военно-экономической деятельности государства независимо от их ведомственной принадлежности, но взаимосвязанных общими стратегическими и техническими целями. Программы представляют собой совокупность конкретных видов военной деятельности, средств и ресурсов, сгруппированных по признаку единства их целевого назначения. На этой стадии осуществляется детальное рассмотрение каждой программы с точки зрения ее стоимости и военной эффективности.

Программно-целевой подход предполагает разделение всей военной деятельности государства на несколько главных программ. В США принято 11 главных программ: стратегические силы; силы общего назначения; разведка и связь; военно-транспортные воздушные и морские силы; национальная гвардия и резервы ВС; НИОКР; централизованное тыловое снабжение и материально-техническое обеспечение; обучение, медицинское и другие виды обеспечения личного состава; административная деятельность; помошь другим странам; силы специальных операций.

Принятые по системе ППБ главные программы делятся на подпрограммы первого порядка, те, в свою очередь, на подпрограммы второго порядка, а последние – на элементы подпрограмм (их в США свыше 1000). Под элементами программ подразумевается объединение конкретных единиц тесно взаимосвязанных видов боевой мощи или других форм военной деятельности. К ним относятся, например, авиакрылья бомбардировщиков, соединения боевых кораблей и т. д., причем входящие в них вооружение, оборудование, личный состав, а также снабжение (прочее обеспечение, необходимое для превращения их в эффективную военную силу) рассматриваются в совокупности. На каждую из таких

программ заполняется специальная форма (анкета), где приводятся по годам (обычно на 5 лет) натуральные и стоимостные данные по ним.

В США все принятые высшим военно-политическим руководством по системе ППБ главные программы, подпрограммы первого и второго порядка и элементы программ в целом составляют «Пятилетнюю военную программу». В этом документе направление и уровень развития вооруженных сил определяются на восьмилетний период, а объем денежных, материальных, людских и иных ресурсов, используемых в военных целях, на пятилетний период. Поскольку ежегодно эта программа уточняется и продлевается на один год, то в США по системе ППБ систематически осуществляется «скользящее» среднесрочное программирование и пятилетнее финансовое планирование [1, с. 218]. В перспективных программах показатели приводятся по годам как в натуральных, так и в стоимостных показателях. Внедрение процесса программирования не предполагает замену традиционного планирования строительства вооруженных сил или ежегодной разработки военного бюджета. Более того, оно призвано обеспечить тесную взаимосвязь между ними, превратить процессы планирования, программирования и формирования военного бюджета в единую систему.

Завершающим этапом программно-целевого подхода к финансово-экономическому обеспечению военного строительства является разработка военного бюджета на очередной год на базе данных первого года «Пятилетней программы министерства обороны». Такой способ разработки бюджета приближает и тесно увязывает его с военно-стратегическим планированием и программированием вооруженных сил. Составленный таким образом проект бюджета представляет собой финансовое выражение реализации заданий первого года перспективной военной программы. При программно-целевом подходе появляется также возможность не ограничиваться только одним предстоящим бюджетным годом, а на базе разработанных долголетних программ составить обоснованные перспективные планы финансирования военных потребностей. Распространение бюджетного планирования на более длительный срок (например, на пять лет), во-первых, в большей степени соответствует долгосрочному и специальному

характеру многих военных программ, во-вторых, создает предпосылки для более надежного и стабильного финансового обеспечения выполнения принятых военных планов и программ, а в-третьих, позволяет разработать более обоснованные перспективные планы развития оборонных мероприятий.

Принятые военные планы и программы служат средством для более аргументированного обоснования военных потребностей и бюджета. Но включение тех или иных программ (или их частей) в общую перспективную военную программу еще не означает, что автоматически гарантируется выделение денежных средств для их осуществления. Возможность практического выполнения военных планов и программ, в конечном счете, зависит от того, как они будут отражены в бюджете, то есть реально подкреплены финансовыми ресурсами. В процессе подготовки проекта бюджета неизбежно возникает необходимость в дополнительном уточнении и изменении программ, в отмене некоторых из существующих или принятии новых программ и т. д. Таким образом, и на стадии формирования бюджета продолжается процесс программирования, результаты которого затем переносятся в ранее утвержденную общую перспективную военную программу.

Из всех документов, подготовленных в рамках системы ППБ, только бюджет утверждается конгрессом и имеет силу закона. Остальные документы действуют лишь в рамках исполнительной власти и носят, как правило, прогнозно-индикативный характер.

В США в соответствии с ППБ в бюджетном процессе официально принята система классификации военных затрат, которая предусматривает три взаимосвязанных типа деления расходов: программный, бюджетный и ведомственный. Причем для облегчения и обеспечения выполнения трудоемкого процесса группировки и пересчета данных по бюджетным статьям (и обратно) внедрен и соблюдаются принцип использования идентичной системы классификации и кодирования стоимостных показателей как в программах, так и в бюджете. Разработанные по системе ППБ пятилетние планы строительства и финансирования вооруженных сил служат важнейшей научно-методической основой реальных

ориентиров рациональной организации, и перспективного планирования деятельности соответствующих государственных органов и частных поставщиков военной продукции.

Принятие системы ППБ в целом привело к повышению эффективности системы планирования и финансирования военного строительства. На протяжении всего периода функционирования эта система неоднократно уточнялась и совершенствовалась. Но наиболее существенное изменение в нее было внесено в мае 2003 г. Руководство Пентагона приняло решение перенести основной акцент с ежегодной детальной разработки планов на оценку получаемых результатов от выполнения принятых программ. С этой целью был введен двухгодичный цикл планирования, что позволило высвободить время, которое до этого ежегодно затрачивалось на подробную разработку планов, и использовать его на усиление контроля за выполнением программ. Сама система получила новое название «планирование – программирование – разработка бюджета – выполнение программ» [3, с. 8]. Переход на двухлетний цикл планирования имеет важное значение и для деятельности военно-промышленных корпораций, укрепляя их уверенность в стабильности принятых министерством обороны программ.

Основные принципы американской системы ППБ были приняты и с различными модификациями используются сегодня в Великобритании, Германии, Франции.

Несмотря на наличие некоторых недостатков (к их числу относится, например, то, что данная система требует проведения значительной дополнительной аналитической работы, в частности, для решения такой сложной задачи, как предварительная оценка стоимости и эффективности военных программ, и т. д.), в целом, многолетний опыт применения ППБ в США, а также в других странах показал, что она имеет ряд существенных преимуществ, так как программно-целевой подход позволяет:

- обеспечивать тесную взаимосвязь между традиционным планированием строительства вооруженных сил и ежегодной разработкой военного бюджета;

- с учетом финансовых и экономических возможностей государства принимать только те программы, выполнение которых реально с точки зрения их ресурсного обеспечения;
- как в пределах отдельных программ, так и в целом более точно определять как текущие, так и перспективные потребности в вооруженных силах, оценивать общую стоимость каждой программы;
- использовать достижения науки об управлении в целях сопоставления альтернативных военных программ (в том числе программ создания различных систем оружия) и выбора из них оптимальных, подготовки необходимой информации для принятия на государственном уровне рационального решения проблемы распределения военных ассигнований по программам (для этого возникает потребность в предварительной подготовке разностороннего аналитического материала по программе и проведении их глубокого анализа по критерию «стоимость – эффективность»);
- создавать предпосылки для комплексного определения потребностей государства в силовых структурах, оптимизации их численности и структуры, ликвидации таких негативных последствий в их деятельности, как дублирование, нерациональные затраты и т. д.

Список литературы

1. Финансово-кредитный энциклопедический словарь [Текст] / Ред. А.Г. Грязнова. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 1166 с.
2. Defense News. – 2003. – June 3.
3. Kaufman William W. The McNamara Strategy [Текст]. – New-York: Harper&Row, 1964. – 339 p.