

8. ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

8.1. ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА: ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИХ РЕШЕНИЮ¹

Бабкин Г.В., с.н.с., Центральный научно-исследовательский институт Министерства обороны РФ, г. Москва;
Косенко А.А., к.т.н., в.н.с., Центральный научно-исследовательский институт Министерства обороны РФ, г. Москва;
Хрусталева Е.Ю., д.э.н., профессор, заведующий лабораторией, Центральный экономико-математический институт Российской Академии наук, г. Москва

В статье рассмотрены особенности сложившегося механизма программно-целевого планирования развития российского оборонно-промышленного комплекса, выявлены проблемы, снижающие эффективность функционирования этого механизма, и определены направления его совершенствования в интересах ускорения развития оборонной промышленности на основе адаптации методологии и практики формирования соответствующих программ и планов к современным условиям.

Рыночные отношения, ставшие доминирующими в российской экономике в 1990-е гг. и предполагающие приоритет частной инициативы, существенно потеснили такой эффективный инструмент его развития, как планирование.

Причем это наиболее сильно сказалось на макроэкономическом уровне (вследствие абсолютизации в этот период рыночных отношений) и на микроэкономическом уровне – на предприятиях и в организациях, поскольку экономическая турбулентность не позволяла эффективно применять внутрифирменное планирование, которое в таких условиях было вынужденно заменено ситуационным управлением (табл. 1 [8]).

Однако затем, по мере стабилизации экономического развития страны, роста объемов федерального бюджета, усложнения задач социально-экономического развития Российской Федерации и совершенствования системы управления государством актуальность планирования на макроэкономическом уровне стала неуклонно расти. Прежде всего это проявилось в переходе к долгосрочному планированию, основными вехами которого стали:

- внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат (было предусмотрено Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ, одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. №249;

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) (проект №17-06-00452).

- переход к среднесрочному бюджетному процессу (в 2007 г. был впервые разработан и принят федеральный бюджет на три года);
- переход к бюджетированию через государственные программы (как это было предусмотрено Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ, введенным постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588).

Таблица 1

ГОРИЗОНТ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ ПРЕДПРИЯТИЙ РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Доля от числа ответивших, %

Категории предприятий-респондентов	Горизонт планирования		
	не более 1 года	1-3 года	более 3 лет
Число занятых, чел.			
До 250	52,3	31,4	16,3
251-500	37,1	39,4	23,5
501-1000	27,9	41,6	30,5
Более 1000	18,2	41,3	40,6
Уровень конкурентоспособности			
Высокий	30,4	41,1	28,5
Средний	40,2	36,3	23,5
Низкий	51,9	29,0	19,1

Однако первым федеральным бюджетом, составленным в программном формате, стал федеральный бюджет только на 2015 г. и плановый период 2016-го и 2017 гг. (т.е. фактически через 10 лет после начала реформирования бюджетного процесса).

Связано это прежде всего с тем, что практика нового этапа развития планирования на макроэкономическом уровне существенно опередила развитие соответствующей методологии, в результате чего в основу были положены методы программно-целевого планирования, сохранявшиеся на мезоэкономическом уровне.

Так, результаты реализации Государственной программы вооружения (ГПВ) и федеральных целевых программ (ФЦП) на этом уровне показали, что и в рыночных условиях методология программно-целевого планирования остается действенным инструментом обоснования экономически эффективных способов достижения поставленных целей [9]. Тем более что по ходу становления рыночных отношений совершенствовался как механизм программно-целевого планирования (система органов государственного и военного управления, преобразующая исходные данные для планирования в программные и плановые документы), так и его методология (методы и средства обоснования программ и планов в условиях неопределенностей, характерных для рыночных отношений), позволявшая учитывать более широкую гамму рисков.

Однако такой, во многом прямолинейный, подход внес определенные возмущения в механизм программно-целевого планирования, уже сложившийся на мезоэкономическом уровне. Из-за этого применение методологии программно-целевого планирования крайне усложнилось, поскольку стало необходимым учитывать не только конъюнктуру рынков сбыта продукции различного назначения (для достижения коммерческих целей), но и требования,

предъявляемые к нему как объекту государственного управления, вытекающие из таких документов:

- документов стратегического планирования, предусмотренных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (прежде всего ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Стратегия социально-экономического развития РФ; Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ);
- государственных программ (ГП) РФ – документов стратегического планирования, содержащих комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ [14];
- ГПВ – основного документа программно-целевого планирования развития системы вооружения Вооруженных Сил РФ, предопределяющего изменение ее облика в очередном десятилетии;
- государственного оборонного заказа (ГОЗ), определяющего план закупок оборонной продукции в очередном финансовом периоде;
- федеральных целевых программ РФ, принятых к финансированию в составе федерального бюджета, направленных на достижение разнообразных целей социально-экономического развития страны и укрепления обороноспособности страны;
- региональных, отраслевых и ведомственных программ и др.

В результате исходных данных и ограничений, которые необходимо учитывать в рамках программно-целевого планирования развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК), стало чрезмерно много, поскольку только государственных и федеральных целевых программ, в которых прямо или косвенно принимают участие оборонные предприятия, насчитывается более десяти. К этим программам постоянно добавляются новые, направленные на решение текущих проблем в сфере экономики страны и ее обороноспособности.

Так, для поддержки экономики в условиях очередного масштабного финансово-экономического кризиса была разработана и реализуется (в том числе на предприятиях ОПК) антикризисная программа, а для решения проблемы импортозамещения – специальная программа, представляющая по сути совокупность отраслевых планов импортозамещения.

В таких условиях задачи, традиционно решаемые в соответствии с методологией программно-целевого планирования, оказываются большой размерности, а снижение ее за счет применения различных сверток, ограничений и допущений делает получаемые при этом решения практически бесполезными.

Во многом стремление к сокращению размерности задач, решаемых в рамках программно-целевого планирования развития ОПК, привело к тому, что в настоящее время на макро- и мезоэкономическом уровнях действует большое количество программ и планов различного правового статуса, ориентированных в конечном итоге на одну и ту же сферу (ОПК), но мероприятия которых крайне слабо коррелированы. Плохо

в этом то, что принятие каждой новой программы в условиях перманентного бюджетного дефицита сопровождается перераспределением лимитов ассигнований, предусмотренных на другие программные мероприятия, порождая дополнительные риски и неопределенности [19], прежде всего относительно финансирования их мероприятий как в целом, так и на очередной программный период.

Положение осложняется также тем, что реальное финансирование мероприятий, включенных в основную массу программ, имеющих долгосрочный характер (в том числе финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ [3]), определяется возможностями текущего федерального бюджета и устанавливается на очередной финансовый год ГОЗ, при формировании которого часто наблюдаются манипуляции с лимитами ассигнований на мероприятия различных программ. А изменение любых исходных данных, особенно ключевых, приводит к тому, что полученное ранее оптимальное (рациональное) решение автоматически перестает таковым быть. Таким образом, традиционная методология программно-целевого планирования при постоянном изменении исходных данных становится малополезной [5-7].

В результате сложилась ситуация, когда применение методологии программно-целевого планирования на макро- и мезоэкономическом уровнях положительного эффекта практически не приносит, а зачастую порождает дополнительные риски и неопределенности, которые снижают экономическую безопасность наукоемких и высокотехнологичных предприятий ОПК [20].

Поэтому необходимо кардинальное изменение сложившейся ситуации в области программно-целевого планирования развития ОПК по следующим направлениям.

Первое. Сокращение номенклатуры действующих программ и планов с одновременным повышением их обоснованности и стабильности. Для этого необходимо прежде всего провести инвентаризацию действующих программ и планов, по результатам которой иерархически их структурировать по правовому статусу и направленности.

Что касается структуризации программ по правовому статусу, то необходимо исключить наблюдающееся сегодня использование одних и тех же терминов в названии разных по статусу программ. К примеру, наряду с ГП РФ как структурных элементов федерального бюджета, имеется, в частности, государственная программа вооружения (название которой сложилось исторически еще до введения в бюджетный процесс ГП РФ), обладающая совершенно иным правовым статусом и функциональной направленностью.

Помимо этого, в рамках структуризации программ необходимо учесть их соразмерность. К примеру, в обеспечение государственной программы вооружения принимается ГП «Развитие оборонно-промышленного комплекса», формально имеющая более высокий статус. Получается, что программа со статусом составной части федерального бюджета принята в обеспечение выполнения программы с иным статусом. К тому же из рассмотрения перечня ГП следует, что ОПК фактически не рассматривается в качестве составной части

российской промышленности, поскольку наряду с ГП «Развитие оборонно-промышленного комплекса» имеется ГП РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Такое же положение дел и в отношении авиационной, судостроительной и ракетно-космической отраслей, развитие которых также осуществляется по соответствующим государственным программам высшего статуса. То есть для частного и общего сегодня установлен один и тот же статус – это нонсенс, и так не должно быть, поскольку, помимо путаницы, способствует также постоянному перетеканию бюджетных средств из одной ГП в другую, стимулируя дополнительные проблемы с их выполнением.

Второе. Адаптация методологии формирования программ и планов к реальным задачам планирования на каждом уровне экономической системы. Опыт формирования и реализации государственных программ РФ показывает, что они пока не стали действенным инструментом повышения эффективности использования средств федерального бюджета, направляемый на решение социально-экономических и оборонных задач. Это обусловлено прежде всего проблемой оценки их эффективности, без чего невозможно научное обоснование разрабатываемых программ.

С формальной точки зрения применяемый сегодня алгоритм оценки эффективности любой государственной программы соответствует общим методологическим положениям программно-целевого планирования, поскольку область целеполагания ГП формализуется перечнем индикаторов, включаемых в паспорт каждой программы. Соответственно, рассматривая эффект как степень приближения соответствующих показателей к значениям этих индикаторов, по мере выполнения программы нетрудно формально определить и ее эффективность (как отношение эффекта к затратам на их достижение [10]). Собственно говоря, именно примерно так сегодня и оценивается эффективность ГП (к примеру, по оценкам Правительства РФ, уровня реализации госпрограмм в 2015 г. степень достижения показателей ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в 2015 г. составила 68,5% – при этом установленных плановых достигли 64 из 152 показателей, ГП «Развитие авиационной промышленности» – 78,9%, при этом установленных плановых достигли 46 из 93 показателей [21]).

Однако с теоретической точки зрения такой подход к оценке эффективности не в полной мере соответствует методологии программно-целевого планирования, прежде всего из-за нарушения основных требований к показателям – полноты, непротиворечивости и соблюдения причинно-следственных связей. Это связано с тем, что фактически происходит трансформация стандартной задачи оптимизации в прямой (максимум эффективности при заданных объемах ресурсов) или обратной (минимум затрат на достижение запланированного результата) постановке в задачу достижения заданных значений индикаторов программы. То есть теряется физический смысл, поскольку решается задача достижения не самой цели, а ее некоего прообраза, представляемого через совокупность индикаторов. При этом адекватность

образа (цели) и ее прообраза (индикаторов) никак и нигде не обосновывается.

Эта проблема обостряется большим количеством индикаторов, что в свою очередь порождает необходимость решения в рамках программно-целевого планирования многокритериальных задач. В этих условиях применение стандартных методов программно-целевого планирования – экономического анализа (в военной сфере – военно-экономического анализа) становится невозможным.

Проблема оценки эффективности государственных программ обостряется и их высоким статусом в бюджетном процессе РФ, поскольку, помимо целевой эффективности, необходимо оценивать и бюджетную эффективность.

Изложенное свидетельствует о том, что совершенствование методологии формирования программ и планов, прежде всего для макроэкономического уровня, является нетривиальной задачей, требующей больших усилий для ее решения.

Третье. Повышение роли и места ГП «Развитие оборонно-промышленного комплекса». Для этого целесообразно сделать ее основной программой, определяющей способы достижения стратегических целей развития ОПК, и расширить направленность. Она должна быть направлена не только на обеспечение выполнения ГПВ, но и, как следует из Основ политики РФ в области развития оборонно-промышленного комплекса РФ на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу – на превращение научно-технического и производственно-технологического потенциалов ОПК в поддерживаемый государством действенный инновационный ресурс [18], ускоряющий темпы технического оснащения военной организации государства [17], обеспечивающий синергетический эффект при производстве военной и гражданской продукции [4], повышающей обороноспособность страны и национальную безопасность путем реализации конкурентных преимуществ ОПК.

Актуальность этого в настоящий период обусловлена прежде всего:

- постепенным снижением роли государства в активах оборонных предприятий (в Реестре организаций ОПК сегодня числится только 13,9% государственных предприятий и 4,6% акционерных обществ со 100% государственным участием), что позволяет раскрепостить инициативу собственников таких предприятий, в том числе в направлении поиска новых компетенций;
- скорым завершением технического перевооружения ВС РФ (сегодня в разных видах и родах войск доля современных образцов вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) составляет от 30,5% до 77,7% и ежеквартально повышается на 1,5-2%), поэтому пик загрузки ОПК оборонными заказами ожидается в 2017 г., после чего доля таких заказов будет снижаться [15];
- сокращением макроэкономических возможностей по финансированию военных расходов (дефицит федерального бюджета в 2016 г. составил 2,36 трлн. руб., или 3% прогнозного валового внутреннего продукта, ВВП);
- сложным геополитическим положением РФ, генерирующим новые проблемы научно-технического и производственно-технологического характера, решение которых возможно только путем импортозамещения.

Все это обуславливает необходимость диверсификации производства оборонных предприятий.

Тем более что в условиях интенсивного развития науки и техники сегодня возникли реальные условия для прямого и обратного перетекания новых знаний и технологий из оборонного сектора экономики в гражданский и обратно [4, 9]. Причем последняя тенденция имеет явное стремление к росту, ведь повышение эффективности производственной деятельности предприятий с экономической точки зрения может быть обеспечено только развитием высокотехнологичных секторов отечественной промышленности. Научеёмкость при этом не должна рассматриваться как самоцель. Ее экономическая сущность заключается в том, что значительные затраты на создание высоких технологий не только окупаются, но и приносят высокую прибыль за счет повышенного спроса продукции, созданной на их основе. В то же время при расширении диверсификации производства важно сохранить целостность ОПК, перспективы его развития [16] и способность создавать новые образцы вооружения, предопределяемые усилением глобальной нестабильности [2], эволюцией форм и методов вооруженной борьбы [1].

Придание ГП ОПК системообразующей роли для отраслевых государственных программ (развитие авиационной промышленности, судостроения и т.д.), обеспечит системное развитие всего высокотехнологичного сектора российской промышленности и рациональную диверсификацию производства.

Четвертое. Совершенствование системы программно-целевого планирования развития ОПК. Повышение роли и места ГП ОПК обуславливает и необходимость изменения системы программно-целевого планирования его развития, поставив ее основной целью обеспечение сбалансированности и скоординированности целей, задач, этапов и ресурсного обеспечения развития ОПК как действенного инновационного ресурса, обеспечивающего обороноспособность страны и безопасность государства путем реализации своих конкурентных преимуществ.

В этом случае программно-целевое планирование развития ОПК, как это и предусмотрено «Основами политики РФ в области развития оборонно-промышленного комплекса», позволит осуществлять стратегическое планирование его развития путем разработки сбалансированной системы программ и планов, центральное место в которой займет государственная программа развития ОПК.

В рамках системы программно-целевого планирования необходимо усилить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оборонной промышленности, прежде всего за счет реализации проектного управления, предусматривающего:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности;
- разработку системы ключевых измеряемых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти в области развития ОПК;
- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям и учет экономических аспектов их выбора

- [11], разработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей;
- разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов;
- разработку и внедрение системы оценки эффективности ресурсного обеспечения программ и планов развития ОПК;
- внедрение системы регулярной оценки рисков, возникающих в процессе реализации программ и планов развития ОПК.

Научную основу такой системы может составить методология программно-целевого планирования развития ОПК, доведенная до такого уровня, при котором она будет способна предлагать эффективные проекты управленческих решений и обеспечивать контроль за их реализацией.

Пятое. Создать комфортные условия для функционирования ОПК. Одно из ключевых условий, предопределяющих эффективность программно-целевого планирования, заключается в предсказуемости условий реализации разработанных программ и планов.

Сегодняшний российский ОПК оказался в сложной совокупности проблем (табл. 2), порождающих множество неопределенностей, что по существу сводит на нет преимущества программно-целевого планирования. Выходом из сложившегося положения является пересмотр роли государства в управлении ОПК таким образом, чтобы путем принимаемых управленческих решений сократить негативное проявление дестабилизирующих факторов, порожденных на мега-, макро- и мезоуровне в реальном секторе экономики (рис. 1).



Рис. 1. Роль и место государства в развитии отечественного ОПК

В связи с этим актуальным становится задача выбора такой роли государства в деятельности предприятий, участвующих в создании образцов вооружения и военной техники, при которой оно, не нарушая основных принципов рыночной экономики, сможет обеспечить развитие этих предприятий таким образом, чтобы они, экономически развиваясь, могли бы эффективно решать задачи обеспечения национальной, в том числе военной безопасности.

Именно сегодня возникли условия, требующие срочного наведения порядка в механизме программно-целевого планирования развития ОПК, прежде всего:

- активный переход ряда передовых стран к «Индустрии 4.0», предполагающей минимизацию использования рабочей силы с вытекающими из этого социально-экономическими последствиями, переход добавленной стоимости от производителей к владельцам интеллектуальной собственности, требует перевода системы

управления всей высокотехнологичной промышленностью на качественно новый уровень, чтобы не отстать от конкурентов;

- введение санкций против Российской Федерации фактически положило начало конца эры глобализации в современном виде, а со сменой президента США дезинтеграционные процессы еще больше усилятся, что уже проявилось в неустойчивости Европейского союза;

Таблица 2

КЛАССИФИКАЦИЯ ПРОБЛЕМ, ВЛИЯЮЩИХ НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ОПК

Макроэкономика (РФ)	Мезоэкономика (федеральные органы исполнительной власти, регионы, отрасли экономики и промышленности)	Микроэкономика (предприятия и организации промышленности, учреждения федеральных органов исполнительной власти, отдельные государственные оборонные контракты)
Законодательно-правовые проблемы		
Высокая динамика законодательно-правового поля, порожденная недостаточной проработкой проектов законодательных и нормативно-правовых документов	Отвлечение персонала на согласование проектов законодательных и нормативно-правовых документов; необходимость внесения изменений в ведомственные инструкции и другие подзаконные акты; неустойчивость рынков (фондовых, валютных и т.д.)	Изменение среды функционирования и дополнительные издержки на перестраивание работы; сложность стратегического планирования развития; высокий уровень риска внешнеэкономической деятельности
Несовершенство законодательно-правового поля в области функционирования субъектов системы технического оснащения ВС РФ	Множество нормативно-правовых документов различного статуса (стратегии, концепции, программы, планы и т.д.), не вписанные в бюджетный процесс; межведомственные барьеры	Отклонение от модели рационального экономического поведения; дополнительные издержки для компенсации последствий нерациональных управленческих решений; обострение неопределенностей, затрудняющих долгосрочное внутрифирменное планирование
Неполнота и несовершенство нормативно-методического обеспечения	Неэффективные управленческие решения	
Нерациональные экономические отношения (по всем аспектам: налоговому, институциональному, инфраструктурному и т.д.)	Сложное переплетение административных и экономических методов управления	Отсутствие мотиваций к созданию эффективных, но недорогих образцов ВВСТ; рост влияния теневого сектора, порождающего дополнительные издержки (своего рода дополнительный налог); проблемы ценообразования (из-за дисбаланса интересов госзаказчика и оборонного предприятия); высокий уровень риска во взаимоотношениях со смежниками
Жесткие правовые рамки выполнения работ по ГОЗ	Снижение уровня конкуренции при размещении работ по ГОЗ; технологическое отставание от других стран	Дополнительные издержки на выполнение специальных требований (по допуску персонала к гостайне, ее защите, охране и др.); низкая мобильность капитала, снижающая эффективность финансово-хозяйственной деятельности; ориентация на реализацию уже отработанных технологий, материалов, ЭКБ, что сдерживает развитие прорывных технологий (особенно в области ЭКБ)
Социально-экономические проблемы		
Длительная стагнация экономики	Перманентно жесткие ресурсные ограничения при формировании программ и планов военного строительства; образование прорех в промышленных и базовых военных технологиях; дисбаланс между темпами развития финансового и реального секторов экономики	Низкая серийность оборонных заказов, не позволяющая обеспечивать достаточный для развития уровень рентабельности; стрессовые условия функционирования предприятий, не позволяющие им устойчиво развиваться; сложная финансово-экономическая среда функционирования из-за низкого приоритета развития реального сектора; невозможность эффективной диверсификации из-за проблем сбыта высокотехнологичной продукции гражданского назначения не только на внешнем, но и на внутреннем рынке
Низкая эффективность научно-технического прогресса во всех сферах и проявлениях (фундаментальная наука, прикладная наука, инновационная деятельность и т.д.)	Дегенерация процесса воспроизводства научно-технического и производственно-технологического потенциалов; низкая конкурентоспособность страны	Вынужденная комплектация ВВСТ иностранными компонентами; старение производственно-технологической базы предприятий; снижение качества оборонной продукции; ориентация на внешние источники финансирования инновационной деятельности из-за недостатка собственных
Диспропорции социально-экономического развития	Отраслевые диспропорции; неблагоприятный инвестиционный климат; снижение качества человеческого потенциала	Коммерческая непривлекательность ГОЗ; сложность формирования эффективной кооперации исполнителей сложных работ; кадровые проблемы; низкая активность инновационно-инвестиционной деятельности

Макроэкономика (РФ)	Мезоэкономика (федеральные органы исполнительной власти, регионы, отрасли экономики и промышленности)	Микроэкономика (предприятия и организации промышленности, учреждения федеральных органов исполнительной власти, отдельные государственные оборонные контракты)
Высокая зависимость от мировой конъюнктуры на энергоносители	Вынужденные ошибки в формировании программ и планов военного строительства	Высокие риски внешнеторговых операций
Организационно-управленческие проблемы		
Неэффективные структурные преобразования	Высокая динамика состава и полномочий органов государственного и военного управления; изменение структуры подведомственных предприятий	Изменение форм собственности (собственника) и организационно-правовых форм с последующим изменением стратегии развития; неустойчивость финансово-экономического развития; кадровые проблемы
Отсутствие системности в организации государственного и военного управления	Отсутствие единого и эффективного контура управления ОПК; значительные межведомственные барьеры; сложная структура программ и планов; низкий уровень межпрограммной координации работ; высокий уровень бюрократизма	Обострение неопределенностей, затрудняющих долгосрочное внутрифирменное планирование; стремление к отклонению от стандартной модели экономического поведения; низкая заинтересованность оборонных предприятий к участию в выполнении работ по ГОЗ
Низкий уровень научного обоснования проектов управленческих решений во всех сферах, в том числе в бюджетном процессе	Отсутствие качественной системы моделирования последствий принимаемых управленческих решений; ошибки целеполагания и сложность применения методов проектного управления; низкая эффективность принимаемых управленческих решений, отсутствие системы оценки их эффективности; высокая динамика изменения стратегий развития подведомственных отраслей; отсутствие единой информационно-моделирующей системы, обеспечивающей как мониторинг системы технического оснащения ВС РФ, так и оценку эффективности ранее принятых управленческих решений (для самообучения); высокий уровень субъективизма в принимаемых управленческих решениях	Дополнительные факторы риска функционирования предприятий; сложность долгосрочного внутрифирменного планирования; обострение проблем ценообразования (из-за стартового режима выполнения отдельных работ); низкая мотивация к наращиванию научно-технического и производственно-технологического потенциалов; низкая серийность выпускаемой продукции из-за низкого уровня унификации; кадровые проблемы; неоправданно высокий документооборот, обуславливающий дополнительные издержки; незаинтересованность в применении современных способов повышения производительности труда (бережливое производство, наилучшие доступные технологии и др.)
Прогностические проблемы		
Постоянно высокие ошибки прогнозирования социально-экономического развития страны как краткосрочного, так и средне- и долгосрочного	Низкая реализуемость принятых программ и планов; высокая динамика внесения изменений в лимиты ассигнований, выделяемые главным распорядителям федерального бюджета; спонтанные корректировки уже принятых программ и планов; низкая эффективность программно-целевого планирования	Ошибки целеполагания в номенклатуре выпускаемой продукции и рынках сбыта; снижение уровня бизнес-уверенности; высокий уровень неопределенностей текущего бизнес-планирования; обострение проблем ценообразования (из-за ошибок в определении индексов-дефляторов и т.д.); невозможность применения долгосрочного внутрифирменного планирования; снижение эффективности финансово-экономического развития оборонных предприятий
Неэффективное управление рисками проблемы		
Отсутствие действенной методологии прогнозирования масштабных финансово-экономических кризисов (сроков, причин, продолжительности)	Спонтанность в принятии мер по парированию внезапно возникших рисков; ориентация на парирование следствий, а не причин кризисов, в результате чего экономика переструктурируется нерациональным образом	Активизация иждивенческих настроений: вместо проявления собственной инициативы в изыскании способов выхода из кризиса оборонные предприятия лоббируют помощь из федерального бюджета; ориентация на экстенсивный путь развития; вынужденная необходимость парирования за собственный счет многих рисков, в том числе тех, которые либо пропустили, либо сгенерировали макро- и мезоуровни; обострение проблем ценообразования вследствие вынужденного учета в цене затрат на парирование будущих рисков; сложность учета системы рисков при организации внутрифирменного планирования; ориентация не на развитие, а на выживание
Низкий уровень парирования мегаэкономических рисков (со стороны мировой экономики и геополитики)	Отсутствие методологии системного парирования рисков; реализация перераспределительного принципа финансовой помощи при возникновении кризиса (средства выделяются первично банкам, через них системообразующим предприятиям, которые распоряжаются этими средствами по своему усмотрению); несовершенство инструментария парирования рисков; недостаточная ресурсная база для парирования факторов риска	

- технологическая изоляция РФ, обусловленная санкционной политикой ряда государств, активизировала процесс импортозамещения, который к настоящему времени дал немало положительных результатов, позволивших существенно увеличить научно-технический и производственно-технологический потенциалы ОПК, сократить отставание страны по ряду технологических направлений [12, 13];
- с конца 2016 г. начался восстановительный рост российской промышленности, открывающий очередное «окно возможностей» для интенсификации спроса на высокотехнологичную продукцию российского ОПК.

Поскольку реализация рассмотренных направлений требует четкой организационной работы, то ее организующим звеном целесообразно сделать Военно-промышленную комиссию РФ, имеющую для этого все необходимые полномочия.

Литература

1. Буренок В.М. и др. Национальная безопасность России в эпоху сетевых войн [Текст] / В.М. Буренок, Е.В. Гаргола, С.Ф. Викулов. – М. : Граница, 2015. – 192 с.
2. Варшавский А.Е. Усиление глобальной нестабильности и экономические проблемы национальной безопасности России [Текст] / А.Е. Варшавский // Вооружение и экономика. – 2012. – №2. – С. 53-67.
3. Варшавский А.Е. Анализ особенностей финансирования сферы НИОКР оборонно-промышленного комплекса на этапах роста и снижения военных расходов [Текст] / А.Е. Варшавский, Ю.А. Макарова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – №18. – С. 2-16.
4. Варшавский А.Е. Синергия производства военной и гражданской продукции (на примере авиационной промышленности) [Текст] / А.Е. Варшавский, М.Г. Дубинина // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2017. – Т. 13; №1. – С. 20-33.
5. Викулов С.Ф. Военно-экономический анализ: история, методология, проблемы [Текст] / С.Ф. Викулов // Вооружение и экономика. – 2012. – №4. – С. 86-97.
6. Викулов С.Ф. Экономика военного строительства: эволюция взглядов на проблемы, методы, решения [Текст] / С.Ф. Викулов. – М. : Граница, 2013. – 454 с.
7. Викулов С.Ф. Военно-экономический анализ современных оборонных проблем России [Текст] / С.Ф. Викулов, Е.Ю. Хрусталева // Экономический анализ: теория и практика. – 2012. – №12. – С. 2-9.
8. Голикова В. и др. Российская промышленность на перепутье: что мешает нашим фирмам стать конкурентоспособными [Текст] / В. Голикова, К. Гончар, Б. Кузнецов, А. Яковлев // Вопросы экономики. – 2007. – №3. – С. 4-34.
9. Городецкий А.Е. и др. Стратегические приоритеты развития оборонно-промышленного комплекса [Текст] / А.Е. Городецкий, Е.Ю. Хрусталева, Г.В. Бабкин, А.А. Косенко, Г.А. Лавринов, А.Л. Стифеев // Институты современной экономики. – СПб. : Алетей, 2015. Т. 4. – С. 539-673.
10. Жуков Г.П. Военно-экономический анализ и исследование операций [Текст] / Г.П. Жуков, С.Ф. Викулов. – М. : Воениздат, 1987. – 440 с.
11. Кандыбко Н.В. Экономические аспекты выбора исполнителей государственного оборонного заказа [Текст] / Н.В. Кандыбко // Аудит и финансовый анализ. – 2010. – №4. – С. 139-143.
12. Мантуров Д. Мы точно не обездоленные [Текст] / Д. Мантуров // Эксперт. – 2017. – №3. – С. 22-26.
13. Победы русских инженеров [Текст] // Эксперт. – 2017. – №3. – С. 48-55.
14. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Российский военно-промышленный комплекс [Текст] // Дайджест материалов прессы. – 2016. – №31. – С. 19-41.
16. Хрусталева Е.Ю. Оборонно-промышленный комплекс России: предназначение, состояние и перспективы развития [Текст] / Е.Ю. Хрусталева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – №35. – С. 61-71.
17. Хрусталева Е.Ю. и др. Система технического оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации: новые факторы развития [Текст] / Е.Ю. Хрусталева, А.А. Косенко, Г.В. Бабкин // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – №1. – С. 418-428.
18. Хрусталева Е.Ю. и др. Инновационный потенциал российского оборонно-промышленного комплекса [Текст] / Е.Ю. Хрусталева, Г.А. Лавринов, А.А. Косенко // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – №22. – С. 2-14.
19. Хрусталева Е.Ю. Финансовые методы снижения риска при создании наукоемкой и высокотехнологичной продукции [Текст] / Е.Ю. Хрусталева, И.А. Стрельникова // Финансы и кредит. – 2011. – №7. – С. 13-21.
20. Хрусталева Е.Ю. Оценка состояния экономической безопасности высокотехнологичных производств [Текст] / Е.Ю. Хрусталева, Ю.Е. Хрусталева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2006. – №2. – С. 46-52.
21. Экономика ВПК России [Текст]. – 2016. – №2. – 37 с.

Ключевые слова

Программно-целевое планирование; бюджетирование; государственные программы; вооружение; военная и специальная техника; оборонные предприятия; инновационная деятельность; национальная безопасность.

Бабкин Геннадий Васильевич
E-mail: genulechek@mail.ru

Косенко Алексей Андреевич
E-mail: akos1935@mail.ru

Хрусталева Евгения Юрьевна
E-mail: stalev777@yandex.ru

РЕЦЕНЗИЯ

Экономическая практика всех развитых стран показала, что планирование может быть эффективным инструментом и в рыночной экономике, причем на различных экономических уровнях. При этом его важность возрастает по мере увеличения размера бизнеса, поскольку без него крайне сложно рационально увязать в единое целое множество бизнес-процессов.

В российской рыночной экономике понимание этого произошло после длительного периода фактического отрицания целесообразности планирования в рыночной экономике. В результате оно осталось только в отдельных сегментах российской экономики, прежде всего в оборонно-промышленном комплексе (ОПК), развитие которого осуществляется на основе соответствующих программ (до 2016 г. – федеральных целевых, а с 2016 г. – государственных).

При этом, судя по положительной динамике развития ОПК, такое планирование обеспечивало рост его научно-технического и производственно-технологического потенциалов даже в условиях жестких ресурсных ограничений.

Однако, как правильно отмечено в статье, в последнее время из-за появления большого количества программ и планов федерального значения, требования которых необходимо учитывать в программно-целевом планировании развития ОПК, его механизм существенно усложнился до такой степени, что он может перестать быть эффективным.

В настоящее время, когда у Российской Федерации появились реальные шансы сделать индустриальный рывок, этого допустить нельзя. Более того, время диктует необходимость перевода механизма программно-целевого планирования развития ОПК на качественно более высокий уровень, поскольку появление новых технологий, воплощаемых в принципиально новой «Индустрии 4.0», предъявляет более высокие требования к скоординированности мероприятий всех государственных программ, в той или иной мере касающихся оборонных предприятий, по целям, объектам и ресурсам. В таких условиях медлить нельзя, что определяет актуальность данной статьи.

Предлагаемые авторами направления совершенствования методологии и практики программно-целевого планирования развития ОПК представляются достаточно обоснованными и способными внести реальный вклад в повышение эффективности функционирования отечественного ОПК как с оборонной, так и индустриальной точки зрения.

Вывод. Статья рекомендуется для публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Варшавский А.Е., д.э.н., профессор, заведующий лабораторией Центрального экономико-математического института Российской Академии наук, г. Москва.