Савинский П.Ф., кандидат экономических наук профессор

Финансовое обеспечение национальной обороны с 2004 по 2012 год и прогнозы на ближайшую перспективу

В статье рассмотрены общие изменения бюджетного механизма страны и связанные с этим оценки достаточности оборонных расходов.

1. Изменения в бюджетном механизме страны

Начало XXI века было для России более благоприятным по сравнению с 90-ми годами пошлого века благодаря росту цен на нефть и газ, которые позволили в 2004 г. создать Стабилизационный фонд, преобразованный в 2008 г. в Резервный фонд (подушка безопасности федерального бюджета) и Фонд национального благосостояния (подушка безопасности пенсионной системы). Установленный в конце 90-х годов прошлого века порядок финансирования бюджетного сектора - исходя из устанавливаемых Министерством финансов Российской Федерации предельных объемов финансирования, сдерживал развитие как бюджетной сферы, так и экономики страны. Рост доходов федерального бюджета позволил перейти к новому механизму распределения денежных средств в бюджетной сфере. К сожалению, в связи с ликвидацией последствий мирового финансового кризиса, из 4 трлн. руб. Резервного фонда на начало 2009 г., к 2012 г. осталось лишь 0,8 трлн. руб.

Наиболее значимым событием явилось принятие Правительством Российской Федерации Концепции по реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.[1], в соответствии с которой взят курс на развитие программно-целевого планирования в бюджетной сфере, т.е. переход от сметного планирования к планированию потребностей под конечные результаты на основе долгосрочных целевых программ.

Кроме того, было введено представление в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации докладов главных распорядителей бюджетных средств о результатах и основных направлениях деятельности, а также реестров расходных обязательств, что являлось восстановлением своего рода бюджетной заявки главных распорядителей. Однако после рассмотрения этих документов на завершающем этапе бюджетного планирования главным распорядителям бюджетных средств продолжали выделяться предельные объемы бюджетных ассигнований для распределения по кодам экономической классификации (с 2008 года – кодам операций сектора государственного управления).

С 2008 г. в России изменился порядок бюджетного планирования[2]. Наряду с федеральным бюджетом стал составляться перспективный финансовый план на два года, который утверждался Правительством Российской Федерации. Теперь они объединены в едином документе – федеральном законе о федеральном бюджете на очередной год и плановый период на последующие два года. В связи с этим в соответствии с графиком составления федерального бюджета главные распорядители, в том числе и Министерство

1 Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О повышении эффективности бюджетных расходов».

2 Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период».

обороны, обосновывают предложения по изменению объема и структуры расходных обязательств на очередной финансовый год и первый год планового периода по сравнению с показателями принятого планового периода, и объему и структуре расходных обязательств на второй год планового периода (рисунок 1).

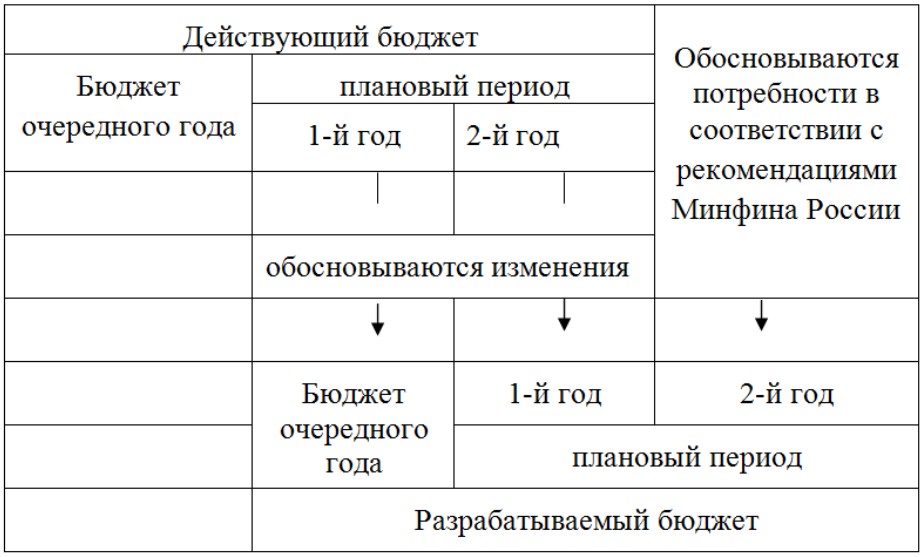

Рисунок 1 – Порядок обоснования потребностей в разрабатываемом бюджете и плановом периоде

Таким образом, в полном объеме требуется обосновывать потребности только на добавляемый второй год планового периода, а по бюджету очередного года и первый год планового периода необходимо обосновывать изменения, по сравнению с действующим федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год и плановый период.

Увеличение планового периода стало возможным благодаря развитию программно-целевого планирования на базе долгосрочных целевых программ, вначале федеральных, а затем и ведомственных. Долгосрочные целевые программы позволяли направлять бюджетные средства на достижение конечных результатов, соответственно, повысить эффективность бюджетных расходов. В этих же целях были внесены изменения и в бюджетную классификацию. Однако, федеральные целевые программы, а затем и ведомственные, разрабатывались под те или социально-экономические проблемы, накопившиеся за 1990-е годы в бюджетной сфере, т.е. носили фрагментарный характер. Предполагалось, что программы в 2007 г. будут охватывать до 90 процентов расходов федерального бюджета, однако, реально было охвачено не более 10-15 процентов расходов.

Следует отметить, что реализация ряда федеральных целевых программ не привела к запланированным результатам, охват ими бюджетных расходов оказался ниже запланированного уровня, организация управления ими оказалась неэффективной. Цели федеральных и ведомственных целевых программ не были взаимоувязаны, что не исключало дублирования в бюджетных расходах. Более того, федеральный бюджет в полном объеме не исполнялся, что свидетельствует о недостатках в организации использования бюджетных средств и низкой ответственности за конечные результаты, которые имели место по всем направлениям бюджетных расходов (таблицы 1 и 2).

Одной из проблемных сфер в исполнении федерального бюджета являлось размещение государственного заказа. Вторая половина

первого десятилетия в сфере государственного заказа регулировалась Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который оказался недостаточно эффективным в борьбе с коррупцией в этой сфере.

Кроме того, имелись недостатки и в своевременности распределения и доведения бюджетных средств по государственному заказу. В результате этих недостатков освоение бюджетных средств по государственному заказу сдвигалось на второе полугодие, что являлось одной из причин неполного освоения бюджетных средств. В связи с этим в 2012 году планируется вместо этого закона принять Федеральную контрактную систему, которая будет регулировать не только размещение государственного заказа, но и его формирование и исполнение.

Таблица 1 - Динамика исполнения федерального бюджета за 2005 - 2007 гг., в млрд. руб.

Наименование расходов	Динамика исполнения бюджета по годам					
	2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	утвер.	израс.	утвер.	израс.	утвер.	израс.
Общегосударственные вопросы	521,4	501,0	619,7	529,7	1080,5	812,1
Национальная оборона	578,4	581,1	686,4	681,8	840,9	831,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	455,3	450,1	557,1	550,2	674,3	667,0
Национальная экономика	263,3	248,5	359,6	345,0	768,1	692,6
ЖКХ	12,1	6,9	54,4	52,7	296,9	294,9
Охрана окружающей среды	4,8	4,7	6,8	6,6	8,3	8,2
Образование	160,5	162,1	212,6	212,4	291,2	294,6
Культура, кинематография, СМИ	48,4	47,6	55,7	55,2	71,2	71,0
Здравоохранение, физическая культура и спорт	94,1	88,2	160,8	147,5	278,2	196,5
Социальная политика	185,9	178,3	215,8	201,2	282,9	214,0
Межбюджетные трансферты	1215,4	1245,6	1516,5	1498,9	1942,3	1900,1
Всего:	3539,5	3514,3	4445,3	4281,3	6534,7	5983,0

Последствия мирового финансового кризиса 2008 года в России, проявившиеся как в целом в экономике, так и в бюджетной сфере, обусловили необходимость очередного этапа реформы в бюджетной сфере. В большей степени финансовый кризис отразился на федеральном бюджете, который в результате резкого снижения доходов из профицитного превратился в дефицитный. Как видно из таблицы 3, в 2009 году доходы федерального бюджета по сравнению с 2008 годом сократились на 20,9%, при этом за счет налогов – на 25,6%. Доходы федерального бюджета не восстановились по сравнению с докризисным уровнем и по результатам 2010 года, в то время как на региональном уровне они превысили уровень 2008 года на 10,1%. Уровень доходов федерального бюджета в реальном выражении даже в 2012 году планируется в объеме 95 процентов от уровня 2008 года [1].

В то же время, и в условиях дефицитного бюджета продолжали иметь место нарушения в использовании бюджетных средств и их неэффективное использование. Только Счетной палатой РФ выявлено финансовых нарушений в использовании бюджетных средств в 2008 году – на 96,6 млрд. руб., в 2009 году – на 238,6 млрд. руб. и в 2010 году – на 483,9 млрд. руб.[1]

1 Отчет Счетной палаты РФ за 2010 год. – С. 15.

Таблица 2 – Доля неосвоенных бюджетных средств за 2005-2007 годы

Наименование расходов	Динамика исполнения бюджета по годам					
	2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	остат.	В %	остат.	В %	остат.	в %
Общегосударственные вопросы	20,4	0,4	90,0	14,5	268,4	24,8
Национальная оборона	-	-	4,6	0,7	9,0	1,1
НБ и правоохранительная деятельность	5,2	1,1	6,9	1,2	7,3	1,1
Национальная экономика	14,8	5,6	14,6	4,1	75,5	9,8
ЖКХ	5,2	43,0	1,7	3,1	1,9	0,6
Охрана окружающей среды	0,1	2,1	0,2	2,9	0,1	1,2
Образование	-	-	0,2	0,1	-	-
Культура, кинематография, СМИ	0,8	1,7	0,5	0,9	0,2	0,3
Здравоохранение, физкультура и спорт	5,9	6,3	13,3	8,3	81,7	29,4
Социальная политика	7,6	4,1	14,5	6,7	68,9	24,4
Межбюджетные трансферты	-	-	17,6	1,2	42,2	2,2
Всего:	25,2	0,7	164,0	3,7	551,7	8,4

Одновременно снижалась и эффективность использования бюджетных средств. Так, за 1992-2007 гг. количество театров возросло на 41%, количество зрителей сократилось на 33,7%; количества музеев увеличилось на 43%, количество посещений возросло на 4,5%; количество врачей возросло на 11%, количество осложнений после серьезных заболеваний возросло. Этому способствовала непривязанность бюджетных расходов на содержание учреждений к объему и качеству услуг, отсутствие стимулов к увеличению объемов и повышения качества услуг, отсутствие прозрачности в работе учреждений, невозможность объективно оценить эффективность расходов, компетентность и трудовой вклад работников. Расширился объем «теневых» платных услуг для граждан, в связи с непрозрачностью стандартов и неопределенностью объема гарантий стала расти неудовлетворенность населения услугами в образовании, здравоохранении и др. отраслях.

В связи с этим издан ряд нормативных правовых актов, направленных на развитие реформы бюджетной сферы, которая началась в 2004 году, но после преодоления последствий мирового финансового кризиса она проводится как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ, муниципальных образованиях и в бюджетных учреждениях.

Накануне кризиса была подготовлена и одобрена Правительством РФ Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года[1], которая нацеливала на закрепление достижений реформы в бюджетном процессе и распространение их в субъектах РФ и муниципальных образованиях, а в условиях кризиса – в порядке реализации федерального закона от 8.05.2010 г. № 83-ФЗ – Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года[2].

Достижение этих целей осуществляется по следующим основным направлениям:

- внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов ис-

1 Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: утверждена Распоряжение Правительства РФ от 8.08. 2009 г. N 1123-р.

2 Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8.05. 2010 г. № 1101-р.

полнительной власти и органов местного самоуправления;
- применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части формирования трехлетнего бюджета;
- переход к утверждению «программного» бюджета;
- развитие новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;
- реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля;
- совершенствование инструментов управления и контроля на всех стадиях государственных (муниципальных) закупок;
- создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таблица 3 – Динамика доходов консолидированного бюджета РФ, федерального и региональных бюджетов за 2008-2010 гг.

Доходы	2008 г.			2009 г.			2010 г.		
	бюджеты			бюджеты			бюджеты		
	консол.	федер.	регион	консол.	федер.	регион.	консол.	федер.	регион.
Всего, в млрд. руб.	16003,4	9274,1	6729,3	13420,7	7336,8	6083,9	15715,9	8303,8	7412,1
Рост (сниж.) в % к предыд. году	20,8	24,6	15,9	-16,1	-20,9	-9,6	17,1	13,2	21,8
Изм. в % к 2008							-1,8	-10,5	10,1
Налоговые доходы, в млрд. руб.	11250,1	5235,7	6014,4	9327,7	3896,6	5431,1	11250,5	4402,3	6848,3
Рост (сниж.) в % к предыд. году	15,8	13,6	17.8	-17,1	-25,6	-9,7	31,3	13,0	26,1
Изм. в % к 2008							-	-15,9	13,9
Неналоговые доходы, в млрд. руб.	4753,3	4038,4	714,9	4093,0	3440,2	652,8	4465,4	3901,6	563,8
Рост (сниж.) в % к предыд. году	34,5	27,4	в 1,9 р	-13,9	-14,2	-9,9	9,1	13,4	-13,7
Изм. в % к 2008							-6,1	-3,4	-21.1

Составлена по данным отчетности Федерального казначейства за 2007-2010 гг.

В качестве одного из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов как составной части эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления предлагается принять программно-целевой принцип организации их деятельности. В основе этого принципа лежит государственная программа.

Государственная программа РФ (далее – государственная программа) – документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

Таким образом, Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ является главным ориентиром при определении целей, задач и конечных результатов государ-

ственных программ, а они, в свою очередь, являются инструментом реализации Концепции. Исходя из этого, Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с другими министерствами разработало перечень государственных программ и определило ответственных исполнителей и соисполнителей. Перечнем предусматривается разработать более 40 государственных программ, которыми должны охватываться до 96 процентов расходов федерального бюджета (таблица 4).

Таблица 4 – Распределение ассигнований федерального бюджета на 2011-2014 годы по направлениям государственных программ РФ, млрд. руб.[1]

Количество программ	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Всего по государственным программам (*41 программа*)	10 200,6	11 762,4	12 667,9	13 160,0
в %% к общему объему расходов	*92,5*	*96,4*	*94,3*	*92,1*
I Новое качество жизни (*13 программ*)	4588,1	5623,8	5847,4	5841,2
II Инновационное развитие и модернизация экономики (*17 программ*)	1781,6	1837,8	1832,6	1844,9
III Обеспечение национальной безопасности (*2 программы*)	1876,0	1977,3	2438,5	2758,4
IV Сбалансированное региональное развитие (*4 программы*)	818,1	744,7	621,4	554,9
V Эффективное государство (*5 программ*)	1136,8	1578,8	1927,9	2160,5

Однако в связи с последствиями мирового финансового кризиса выявилась необходимость доработки Концепции, что не позволило перейти к формированию федерального бюджета на 2012 года на базе государственных программ, разработка которых перенесена на год.

Меры по реструктуризации сети бюджетных учреждений, принятые в целях расширения их самостоятельности, развития возможностей по расширению приносящей доход деятельности и повышения ответственности за конечные результаты не привели к массовому переходу бюджетных учреждений на статус автономных. В соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ введен новый тип государственных учреждений – казенные учреждения, а также изменены полномочия бюджетных учреждений. Особенности их финансового положения представлены на рисунке 2.

Казенное учреждение	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение
Финансирование содержания учреждения	Оплата услуг	Оплата услуг
Субсидиарная ответственность	Отсутствие субсидиарной ответственности	Отсутствие субсидиарной ответственности
Бюджетная смета	Субсидия под госзадание	Субсидия под госзадание
Лицевой счет в казначействе	Лицевой счет в казначействе	Банковский счет
Перечисление внебюджетных средств в бюджет	Самостоятельность в использовании внебюджетных средств	Самостоятельность в использовании внебюджетных средств

Рисунок 2 – Сравнительная характеристика финансового механизма функционирования казенного учреждения, бюджетного учреждения с расширенным объемом прав и автономного учреждения

Изменение статуса коснулось почти 330 тыс. государственных учреждений [8]. Эти изменения нацелены на повышение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, улучшения деятельности государственных (муниципальных) учреждений и

1 Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов.

обеспечение эффективности использования бюджетных средств. При этом перечень казенных учреждений ограничен, в основном, силовыми структурами и органами управления, все остальные государственные и муниципальные учреждения должны выбрать между бюджетными или автономными учреждениями.

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года включает и другие направления совершенствования бюджетного механизма, но вышеперечисленные в наибольшей степени влияют на состояние финансового обеспечения национальной обороны. Базовым условием реализации Программы является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы РФ.

2. Состояние финансового обеспечения национальной обороны

В целом расходы на оборону в первом десятилетии XXI века характеризуются снижением их доли в расходах бюджета (таблица 5).

Таблица 5 - Динамика ВВП, расходов федерального бюджета (ФБ) и расходов на оборону

Годы	ВВП	Расходы ФБ	Расходы на оборону	В процентах от ВВП	В процентах от расходов ФБ
2001	8943,6	1321,9	247,7	2,8	18,7
2002	10830,5	2054,2	295,4	2,7	14,4
2003	13243,2	2358,6	355,7	2,7	15,1
2004	16966,4	2698,9	430,0	2,5	15,9
2005	21610,0	3512,2	581,1	2,7	16,5
2006	26917,0	4281,3	681,8	2,5	15,9
2007	33348,0	5983,0	831,9	2,5	13,9
2008	41277,0	7566,6	1040,8	2,5	13,8
2009	38786,0	9660,1	1188,2	3,1	12,3
2010	44939,0	10117,4	1276,5	2,8	12,6
2011 оценка	54369,0	11027,1	1537,4	2,8	13,9
2012 план	58683,0	12656,4	1852,6	3,2	14,6
2013 план	64803,0	13730,6	2329,4	3,6	17,0
2014 план	72493,0	14582,9	2737,4	3,8	18,8

Следует отметить, что в 2009 году доля расходов на оборону в ВВП увеличилась в связи со снижением его объема по сравнению с 2008 годом с 41277 млрд. руб. до 38786 млрд. руб. Показатели таблиц свидетельствуют о росте расходов на оборону в 2011 году за предшествующие 6 лет на 52,4% (в ценах 2005 года), но по уровню расходов только в 2013 году планируется превысить заветный рубеж – 3,5% от ВВП.

По темпам роста расходы на оборону за 2005-2009 гг. в федеральном бюджете находись вместе с расходами на общегосударственные вопросы на втором месте снизу, опережая лишь расходы на социальную политику (таблица 6).

В абсолютных цифрах и темпах роста расходы на национальную оборону в текущих ценах и ценах 2005 года характеризуется показателями, отраженными в таблице 7.

В основах государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года определялись конкретные мероприятия и пути их обеспечения, в т.ч. финансовыми ресурсами, в числе которых предусматривалось развитие программно-целевого планирования, совершенствование механизмов экономического стимулирования воинского труда, поддержание престижа воинской службы и др. Важную роль в оснащении Вооруженных Сил современным вооружением и военной техникой призвана

играть Государственная программа вооружения, разрабатываемая на 10 лет, в которой определяются и размеры необходимых финансовых ресурсов.

Таблица 6 - Динамика расходов федерального бюджета 2005-2009 гг.

Наименование расходов	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
Общегосударственные вопросы	100%	105,7%	162,1%	166,7%	в 2,0р
Национальная оборона	100%	117,3%	143,2%	179,1%	в 2,0р
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	100%	122,2%	148,2%	185,6%	в 2,3р
Национальная экономика	100%	138,7%	в 2,8р	в 4,1р	в 7,0р
ЖКХ	100%	в 7,6р	в 42,7 р	в 18,8р	в 13,1р
Охрана окружающей среды	100%	140,4%	174,5%	в 2,2р	в 2,7р
Образование	100%	131,0%	181,7%	в 2,2р	в 2,4р
Культура, кинематография и средства массовой информации	100%	116,0%	149,2%	186,8%	в 2,3р
Здравоохранение, физическая культура и спорт	100%	167,2%	в 2,2 р	в 3,2 р	в 3,8р
Социальная политика	100%	112,8%	120,0%	164,7%	174,6%
Межбюджетные трансферты	100%	120,3%	152,5%	в 2,1р	в 2,8р
Всего:	100%	121,8%	170,2%	в 2,2р	в 2,8р

Стало традицией в Российской Федерации неисполнение утвержденных Президентом РФ заданий Государственной программы вооружения, в том числе и по показателям на 2010 и 2011 гг. [9, 10]. Неполная загрузка предприятий, причем нередко даже единичными экземплярами приводит к удорожанию продукции, а в отдельных случаях допускается и необоснованное повышение цен предприятиями монополистами. Так, поставка танков в 2006 году Министерству обороны осуществлялась по 42 млн. руб., а в 2007 году предложена новая цена – 58 млн. руб., а стоимость ракеты «Тополь-М» за последние годы возросла в три раза [11].

Таблица 7 – Динамика расходов на оборону за 2005-2011 гг.

Годы	Расходы на оборону в текущих ценах		Расходы на оборону в ценах 2005 г.	
	млрд. руб.	рост в %% к 2005 г.	млрд. руб.	рост в %% к 2005 г.
2005	581,1	100,0	581,1	100,0
2006	681,8	117,3	625,5	107,6
2007	831,9	143,2	681,9	117,3
2008	1040,8	179,1	753,1	129,6
2009	1188,2	204,5	790,0	135,9
2010	1276,8	219,7	793,5	136,6
2011 оценка	1537,4	264,6	897,4	154,4

В результате неполной загрузки оборонно-промышленного комплекса по ряду направлений он уже не в состоянии выпускать современное вооружение и технику, поскольку оборудование годами не обновлялось и устарело как морально, так и физически. Отсутствие заказов привело к оттоку кадров в связи с невысокими заработками. Как результат, Министерство обороны стало размещать свои заказы за рубежом, вначале беспилотники, снайперские винтовки, затем Ми-

страль, теперь уже разговоры идут об итальянских БТР.

Кроме этого, в соответствии с Концепцией по реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. Министерство обороны Российской Федерации разработало ряд федеральных и ведомственных целевых программ. В Министерстве обороны Российской Федерации к исходу 2006 года помимо федеральных программ было подготовлено 5 ведомственных целевых программ, в 2007 году разрабатывались еще более 20 [12]. Следует отметить, что в министерстве обороны США постоянно действуют только 11 главных программ, которые детализируются в подпрограммах и элементах расходов, причем в главных программах отражаются все ведомственные расходы. К сожалению, в Министерстве обороны не всегда к разработке целевых программ привлекали специалистов, способных разработать их с соблюдением предъявляемых требований. Кроме того, этот процесс должен управляться из единого центра. Опыт зарубежных армий свидетельствует о большом внимании к разработке таких программ и их реализации. В некоторых армиях под программы создаются специальные структуры, осуществляющие их сопровождение.

Вместе с тем следует отметить, что не всегда в программах утверждались достаточные средства на решение необходимых задач, по мере реализации программ не всегда обеспечивалось своевременное финансирование предусмотренных программами мероприятий. Сложившееся положение в ОПК обусловило принятие в последние годы ряда решений, направленных на решение имеющихся проблем.

Прежде всего была создана Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ, которую возглавил первый вице-премьер С.Б. Иванов, под руководством которого разработана не только Государственная программа вооружения на 2007-2015 годы, но и такие федеральные программы как «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2007-2010 годы и на период до 2015 года», «Национальная технологическая база на 2007-2011 годы» и другие, а также взят курс на создание крупных корпораций (Объединенная судостроительная корпорация, Объединенная авиационная компания и др.) в целях концентрации средств на решении наиболее крупных проблем в экономике страны, в том числе и в оборонно-промышленном комплексе.

На реализацию федеральных целевых программ в ОПК в 2007 году выделено около 100 млрд. руб., причем 70 процентов из этой суммы предназначены на капитальные вложения [13]. Однако по оценкам отдельных экономистов, потребности ОПК более значительны. Только на технологическое перевооружение нужно 144 млрд. руб., а выделено в пять раз меньше [14, 15]. К 2015 году доля продукции объединенных структур оборонки должна составить не менее 70 процентов всего оборота российского ОПК [16]. В соответствии с федеральной целевой программой «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004-2007 годы предусматривался перевод на контрактный способ комплектования воинских частей и соединений постоянной боевой готовности.

В настоящее время в Вооруженных Силах остались только такие структуры, однако, полностью на контрактный способ комплектования переведены лишь единичные структуры. Не случайно, при проверке выполнения данной программы в Министерстве обороны Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации отметила, что она не выполнена. В настоящее время на ликвидацию недочетов реализации данной программы нацелена федеральная целевая программа «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к

комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009-2015 годы)». Имелись недостатки в реализации и других программ.

В расходах на материально-техническое обеспечение войск более высокими темпами росли расходы на горючее, а на другие потребности не защищались даже от инфляции. Динамика открытых расходов приведена в таблице 8.

Таблица 8 – Динамика отдельных открытых расходов Министерства обороны РФ за 2005-2009 гг. в текущих ценах, в млрд. руб.

Наименование расходов	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
Национальная оборона	312,3	351,1	417,7	499,9	651,3
Вооруженные Силы РФ	287,0	329,0	381,2	451,2	569,4
Боевая подготовка	16,6	15,5	17,2	28,5	32,2
в т.ч.: - горюче-смазочные материалы	15,9	14,6	16,3	26,9	30,4
- специальные объекты	0,6	0,6	0,7	1,25	1,25
- обеспечение функционирования ВС	0,1	0,3	0,3	0,3	0,6
МТО	79,1	88,1	96,2	108,8	112,0
в т.ч.: - горюче-смазочные материалы	12,9	18,7	21,5	29,5	28,4
- обеспечение функционирования ВС	66,3	69,4	74,7	79,3	83,6
Воинские формирования	163,9	189,4	218,6	290,5	382,1
в т.ч.: - вещевое обеспечение	6,5	8,6	9,4	8,2	9,0
- продовольственное обеспечение	21,9	22,2	23,4	24,4	27,2
- денежное довольствие	91,7	106,6	121,3	171,9	232,0
- заработная плата	38,9	50,0	60,9	81,0	104,6

Из-за нехватки запасных частей, блоков, двигателей в легендарном авиаполку «Нормандия-Неман» 50% штурмовиков находились на «приколе», т.е. не боеготовы. Износ авиационной техники в ВВС составлял 60%. Свыше 15 лет эксплуатировалось 55% летательных аппаратов, от 5 до 10 лет – 40% и только 20 единиц находятся в строю менее 5 лет [17].

Выделяемых бюджетных средств нехватало на обеспечение боевой готовности техники. Показатели удовлетворения потребностей войск в проведении мероприятий технического обслуживания и войскового ремонта представлены в таблице 9.

На преждевременный выход техники из строя влияли и другие факторы, обусловленные неполным обеспечением потребностей бюджетными средствами. Например, из-за неудовлетворительного аэродромно-технического обеспечения полетов ежегодно досрочно снимаются с эксплуатации более 50 авиационных двигателей [18].

Эксплуатация некондиционных аэродромов приводила к преждевременному выходу из строя не только авиационных двигателей, но и шасси, планеров, стоимостью в десятки миллионов рублей. Эксперты не раз предупреждали, что через 3-4 года большинство военных аэродромов России из-за аварийного состояния инженерных сооружений и техники могут окончательно выйти из строя и тогда потребуются более значительные средства на строительство сотен новых. В то же время ремонт одной взлетно-посадочной полосы соизмерим по стоимости с ремонтом

одного двигателя для современного боевого истребителя [19].

Недостаточность выделенных бюджетных средств на боевую подготовку наглядно проявлялся в налете в авиации, в количестве учений с привлечением боевой техники и в других показателях. Например, в 2000-2004 гг. налет летного состава составлял 20 часов, к концу 2006 г. – 40 часов, в 2007 году в ВВС пытаются выйти на 50 часов, а в 2008 году планируется выполнить минимальные нормы 50-80 часов [20]. В результате, в военной авиации сформировалась целая прослойка 35-40-летних пилотов с летной практикой в несколько десятков часов, а профессиональная квалификация ограничивается самым низким 3 классом [21].

Таблица 9 – Уровень удовлетворения потребностей войск по техническому обслуживанию и текущему ремонту ВВТ

Основные группы ВВТ	Показатели по годам, в процентах				
	2006	2007	2008	2009	2010
Ракетные комплексы МБР	92	93	94	95	98
Ракетные комплексы СВ	31	42	54	65	80
ЗРК	41	50	60	70	85
Боевые самолеты	24	35	50	75	90
Боевые вертолеты	64	68	75	80	90
Танки, БМП, БТР	22	32	50	75	90
Наземная артиллерия	48	55	65	75	90
Боевые корабли	21	30	40	50	75
Инженерная техника	12	24	40	60	80
Техника РХБЗ	47	55	65	75	85
Техника связи	83	85	87	90	95
Техника тыла	78	82	86	90	95

Из-за недостаточного финансирования практически прекратилась поставка в войска тренажеров, которые позволяют отрабатывать необходимые военнослужащим навыки с меньшими затратами. Например, для обучения одного специалиста требуется произвести примерно 250 выстрелов. Цена одного выстрела составляет до 20 тыс. руб., а на тренажере – копейки [22].

В целом неполное удовлетворение потребностей в бюджетных средствах на нужды боевой подготовки приводило к слабым навыкам в обращении с техникой, а материально-технического обеспечения – к преждевременному выходу техники из строя. Так, в авиации с 1998 по 2003 год в результате авиационных происшествий Вооруженные Силы потеряли 60 самолетов и вертолетов, при этом погибли 198 человек [23]. За 2003-2005 гг. в ВВС зафиксировано 28 летных происшествий (10 катастроф и 18 аварий), при этом погибло 26 членов экипажей. В 16 случаях происшествия произошли по вине личного состава, т.е. из-за недостаточной подготовки [24]. В 2006 году произошло 7 авиационных происшествий (4 аварии и 3 катастрофы), в которых погибло 13 человек [25]. В среднем ежегодный ущерб от потерь воздушных судов, авиационного персонала и затрат на проведение расследований превышает 3 млрд. руб. [18].

В определенной мере на полноте удовлетворения текущих потребностей сказываются и непредвиденные расходы. Например, после придания Вооруженным Силам Российской Федерации нового облика обнаружилась дополнительная потребность в офицерском составе в количестве 70 тыс. чел., что составляет 46,7% от ранее установленной численности [26]. Таким образом, вначале бюджетные

деньги расходовались на увольнение этих офицеров, теперь предстоят расходы по их призыву. Все это происходит в условиях принятого Правительством Российской Федерации курса на повышения эффективности бюджетных расходов.

Следует отметить, что в настоящее время в распоряжении ожидают жилье перед увольнением тысячи офицеров. За 2009-2010 гг. Министерством обороны приобретено более 90 тыс. квартир, однако только более половины из них не заселены. В то же время в программе Правительства и в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2011-2013 годах» предусматривалось решение квартирного вопроса по постоянному жилью не позднее 2010 года. Все это из-за слабой проработки вопросов обеспечения жильем военнослужащих, что оборачивалось дополнительными месяцами ожидания разрешения вселения в построенные дома.

Еще недавно в закон «О материальной ответственности военнослужащих» было внесено положение о взыскании с выпускников военно-учебных заведений определенных затрат на их подготовку, если они увольняются до истечения срока заключенного контракта. Однако до 2011 г. многим из них не находилось должностей и им предлагалось увольнение или назначение на сержантские должности, то есть в очередной раз напрасно израсходованы деньги на обучение оказавшихся ненужными военных профессионалов. Это свидетельствует о непоследовательности в проведении военной реформы.

Не поддается также объяснению прекращение приема в военные вузы даже выпускников суворовских и нахимовских училищ, которые мечтали о военной службе и готовились к ней. Неужели нельзя было по конкурсу принять хотя бы часть из них, в порядке исключения, чтобы сохранить стремление к хорошей учебе, да и не разрушать учебный процесс в военных вузах. Разрывы в учебном процессе приведут к необходимости сокращения преподавательского состава, восполнить который без потери качества не всегда возможно. Восстановление разрушенного всегда стоит дороже.

В целом динамика открытых расходов на Вооруженные Силы в постоянных ценах 2005 года свидетельствует о замораживании расходов на одном уровне (рисунок 3).

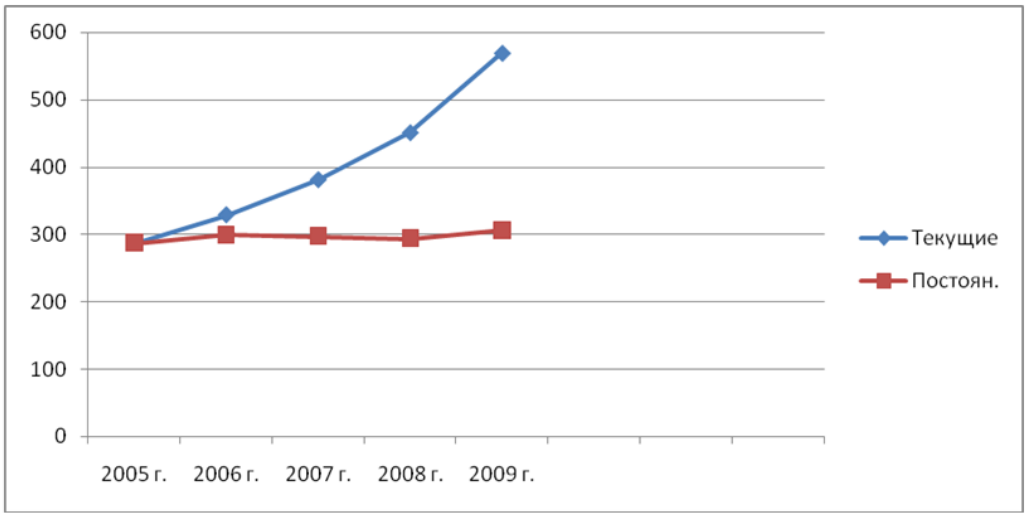

Рисунок 3 – Динамика открытых расходов на обеспечение Вооруженных Сил в текущих и постоянных ценах 2005 года

Таким образом, текущие расходы на содержание Вооруженных Сил недостаточно способствовали улучшению положения дел в армии и на флоте. Следует отметить, что в

США на обеспечение повседневной деятельности войск выделяется средств значительно больше, что видно по таблице 10.

Таблица 10 – Структура текущих расходов войск России и США (%%)

Наименование расходов	ВС РФ			ВС США		
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Содержание личного состава	65,8	67,9	72,6	35,4	34,8	41,7
Боевая подготовка и МТО	34,2	32,1	27,4	64,6	65,2	58,3

Как видно из таблицы, текущие расходы у нас в основном проедались, при чем, прослеживается тенденция роста, а доля расходов на боевую подготовку и материально-техническое обеспечение сокращаются. Продолжить соответствующий анализ открытых расходов с 2010 года не представляется возможным в связи изменениями в бюджетной классификации, которые не позволяют оценить эффективность открытых расходов, которые представлены в таблице 11.

Таблица 11 – Динамика отдельных открытых расходов Министерства обороны РФ в текущих ценах, в млрд. руб.

Наименование расходов		Годы			
		2009	2010	2011	2012
Национальная оборона		651,3	620,4	732,7	900,1
Вооруженные Силы РФ		569,4	576,3	651,5	807,2
Воинские формирования		382,1	529,8	600,6	736,4
в т.ч.:	- вещевое обеспечение	9,0	9,4	12,2	12,7
	- продовольственное обеспечение	27,2	33,8	37,9	40,0
	- денежное довольствие	232,0	249,2	250,1	320,0
	- заработная плата	104,6		118,8	137,8
	- горюче-смазочные материалы	-	49,2	62,5	63,9
	- специальные объекты	-	0,8	0,8	0,8
	- противодействие пиратству	-	1,1	2,3	2,2

Примечание: Расходы на заработную плату и прочие расходы за 2010 год не указаны в связи с отсутствием данных о распределении общей суммы этих расходов (178,2 млрд. руб.); а по остальным незаполненным графам расходы отражались по статьям «боевая подготовка» и «материально-техническое обеспечение».

Обращает на себя внимание резкое повышение в открытых расходах с 2010 года на Вооруженные Силы доли расходов на воинские формирования, если в 2009 году они составляли 67,1%, то в 2010 году – 91,9% и в 2011 году – 92,2%; а также появление в этой статье с 2010 года расходов, не связанных с содержанием военнослужащих. Увеличение расходов на продовольственное обеспечение военнослужащих в 2011 году по сравнению с 2009 годом на 39,3% на фоне сокращения их численности является, видимо, результатом перехода на обслуживание войск через «Оборонсервис». В то же время в оборонных расходах исчезли статьи 200 – боевая подготовка и 201 – материально-техническое обеспечение.

Остатки исчезнувших статей, как видно из таблицы 5, вошли в статью 202 – воинские формирования. С 2010 года по данной статье стали отражаться расходы на:

- обеспечение всеми видами довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, а также оплата труда гражданского

персонала с учетом начислений;
- содержание и эксплуатацию учебных объектов боевой и физической подготовки;
- эксплуатационные расходы технологического оборудования объектов специального назначения, командных пунктов, аэродромов;
- проведение учений, спортивных состязаний и учебно-тренировочных сборов;
- оплату и хранение специального топлива и горюче-смазочных материалов;
- обеспечение функционирования (эксплуатации) вооружения, военной техники и имущества;
- оплату транспортных услуг для проведения подготовки и переподготовки мобилизационных ресурсов, военных сборов, доставки граждан, подлежащих призыву на военную службу, первоначальной постановке на воинский учет, призывные или сборные пункты, а также участвующих в мероприятиях по обеспечению исполнения воинской обязанности и обратно;
- обеспечение функционирования воинских формирований (органов, подразделений);
- прочие расходы, связанные с материально-техническим обеспечением, не отнесенные к другим целевым статьям[1].

Большинство перенесенных в эту статью расходов стали отражаться по коду программы 67 00 «функционирование Вооруженных Сил РФ, органов в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности, войск и иных воинских формирований», которая стала отражать расходы на:
- оплату труда гражданского персонала с учетом начислений;
- обеспечение деятельности вооруженных сил, подразделений войск (органов) в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности, включая расходы, связанные с особенностями по содержанию, обслуживанию и освобождению спецконтингента;
- обеспечение ответственного хранения продуктов питания, изготовления продуктов питания, оплату образовательных и медицинских услуг, оказываемых сторонними организациями в рамках заключенных договоров, услуги по страхованию личного состава и имущества;
- обеспечение деятельности подразделений Вооруженных Сил РФ, в том числе расходы, связанные с оплатой транзитных грузовых перевозок по территориям государств СНГ, обеспечением боевой службы кораблей и судов ВМФ за пределами территориальных вод Российской Федерации, а также расходы, связанные с содержанием и обеспечением деятельности отделов социального обеспечения при посольствах Российской Федерации в странах Балтии;
- банно-прачечное обслуживание;
- оплату транспортных услуг для проведения подготовки и переподготовки мобилизационных ресурсов, военных сборов, доставки граждан, подлежащих призыву на военную службу, первоначальной постановки на воинский учет, призывные или сборные пункты, а также участвующих в мероприятиях по обеспечению исполнения воинской обязанности и обратно.

Если всего по данному коду на 2011 год предусмотрено 234,5 млрд. руб., то, за вычетом расходов на заработную плату (118,8 млрд. руб.) [28], на обеспечение всех остальных потребностей остается 115,7 млрд. руб. В текущих ценах эта сумма незначительно превышает показатели 2009 года, а с учетом индекса цен она значительно снизилась.

Внесение изменений в бюджетную классификацию указанных расходов привело к объединению разноплановых расходов и усложнению оценки эффективности расходов на основную деятельность войск и ее обеспечение.

В финансовом обеспечении воинских частей и соединений за последние годы произошли революционные изменения, которые еще не закончены. Финансовое обеспе-

1 Приказ Министерства финансов РФ от 30.12.2009 г. № 150н.

чение этих структур стало осуществляться через территориальные финансовые органы, т.е. командование стало больше заниматься организацией боевой подготовки и повседневной деятельностью войск, но при этом важно добиться полного и всестороннего обеспечения потребностей войск. На очереди перевод обеспечения военнослужащих денежным довольствием через пластиковые карточки, что невозможно без подключения к этой проблеме коммерческих банков.

Проблемы финансового обеспечения национальной обороны неоднократно поднимались на различных уровнях руководства обороной, но только с Бюджетного послания Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2011-2013 годы» расходы на оборону отнесены к приоритетным расходам. Как видно из таблицы 12, оборонные расходы по темпам роста в 2011 году занимают третье место, а в 2013 году должны выйти на первое место.

Новый порядок финансового обеспечения войск позволил сосредоточить внимание командования на вопросах боевой подготовки и боевой готовности воинских частей и соединений, но важно в этих условиях обеспечить бесперебойное всестороннее удовлетворение потребностей личного состава и его повседневной деятельности.

Все эти явления в Вооруженных Силах свидетельствуют как об определенных положительных изменениях, так и просчетах при осуществлении военной реформы, которых можно было бы избежать при программно-целевом подходе к ее проведению. По результатам финансового контроля за 2010 год Министерство обороны Российской Федерации отмечено в числе заметных нарушителей в расходовании бюджетных средств. Хотелось бы надеяться, что на очередные реформы в обеспечении национальной обороны государственные средства будут расходоваться более эффективно, поскольку программно-целевое планирование основывается на четких ориентирах, долгосрочных прогнозах, обоснованных расчетами.

В соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации Перечнем государственных программ Министерство обороны Российской Федерации является ответственным исполнителем государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны», которая должна включить все действующие федеральные и ведомственные целевые программы и непрограммные расходы в этой сфере и соисполнителем десяти государственных программ. В 2012 году эти программы должны быть разработаны и с 2013 года включены в федеральный бюджет. Но важно, чтобы эти программы разрабатывали специалисты совместно с экономистами и после независимой экспертизы в процессе исполнения они произвольно не корректировались.

К сожалению, следует отметить, что Министерство обороны Российской Федерации за последние годы потеряло многих квалифицированных экономистов, хорошо знающих особенности деятельности войск и обеспечения обороны страны; ликвидированы и высшие учебные заведения по их подготовке. Все это усложняет решение предстоящих задач в сфере обеспечения обороноспособности страны.

Список использованных источников

1. Силуанов А.Г. Бюджет макроэкономической стабильности // Финансы. – 2011. – № 11.

2. Нестеренко Т.Г. Бюджетная реформа: альтернативы поступательному движению вперед нет // Финансы. – 2011. – № 4. – С. 5.

3. Сидибе П., Гаврилов Ю. Облако в штабах. Дмитрий Медведев отчитал промышленность за гособоронзаказ // Российская газета. – 2011. – 21 марта.

4. Гаврилов Ю. Контракты на поставку нового оружия в войска были сорваны // Российская газета. – 2012. – 26 января.

5. Луканин М. Оборонка задирает цены: Согласование контрактов на поставки вооружений российскому военному ведомству приостановлено // Независимое военное обозрение. – 2007. – № 11; Мухин В. Средства почти те же, а результаты несопоставимые // Независимое военное обозрение. – 2007. – № 3.

6. Боканов А.А., Долиненко В.В. Применение программно-целевого планирования в Министерстве обороны путем реализации целевых программ // Финансы отраслей экономики Вооруженных Сил. – М.: ВУ, 2007. – Ч.1. – С. 113.

7. На развитие ОПК // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 5.

8. Луканин М. Оборонка задирает цены: Согласование контрактов на поставки вооружений российскому военному ведомству приостановлено // Независимое военное обозрение. – 2007. – № 11.

9. Расторопшин М. Стратегическая потеря темпа: Скорость перевооружения российской армии не соответствует реальным угрозам // Независимое военное обозрение. – 2007. – № 5.

10. Гаврилов Ю. Стратегическое единство: Военно-промышленная комиссия объединяет военные производства России // Российская газета. – 2007. – 23 марта.

11. Плугарев И. Военная авиация прикована к земле: Стремительное старение самолетного парка и низкий налет пилотов ведут к деградации ВВС // Независимое военное обозрение. – 2006. – № 8.

12. Трифонов Н. Полет вслепую: Ежегодный ущерб от потерь воздушных судов в России превышает три миллиарда рублей // Военно-промышленный курьер. – 2006. – № 46.

13. Бабакин А. Наземное хозяйство ВВС разваливается на глазах: Критическое состояние сети российских военных аэродромов представляет угрозу национальной безопасности страны // НВО. – 2005. – № 35.

14. Литовкин В. Скромное обновление не для военной авиации: На вопросы «НВО» отвечает главнокомандующий ВВС России генерал-полковник Александр Зелин // НВО. – 2007. – № 26.

15. Гаврилов Ю. Небо для лейтенантов: Главком ВВС Владимир Михайлов дал им зеленый свет // Российская газета. – 2006. – 19 августа.

16. Бабакин А. Войскам требуются тренажеры // Независимое военное обозрение. – 2005. – № 45.

17. Иванов В. Военные пилоты летают на честном слове и одном крыле // Независимое военное обозрение. – 2006. – № 1.

18. Михайлов А. Отступление от летных законов...// Независимое военное обозрение. – 2006. – № 6.

19. Безменов А., Борисов Т. Под Ростовом-на-Дону разбились два истребителя // Российская газета. – 2007. – 22 марта.

20. Гаврилов Ю. Встать в строй. Офицерский корпус Вооруженных Сил доведут до 220 тысяч // Российская газета. – 2011. – 4 февраля.

21. Мухин В. Бюджет трехлетних обещаний // Независимое военное обозрение. – 2010. – № 41.