

П.Ф.Савинский, кандидат экономических наук, профессор

Особенности формирования и исполнения военного бюджета Российской Федерации на 2013-2015 годы

В статье рассматриваются особенности формирования расходов на оборону, их динамика, проблемы развития программно-целевого планирования, размещения государственного оборонного заказа и финансового обеспечения потребностей войск.

Подготовленный проект федерального бюджета на 2013 бюджетный год и на плановый период 2014 и 2015 годы был представлен на сайте Минфина России в аналитической таблице с распределением по государственным программам, которыми должно

быть охвачено более 90% бюджетных расходов.

Открытые расходы по государственной программе «Обеспечение обороноспособности страны» как по Министерству обороны, так и по соисполнителям представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Планируемые расходы по государственной программе «Обеспечение обороноспособности страны» на 2012-2015 годы, в млрд. руб.

Исполнители	Код	Раздел бюджетной классификации		Годы		
		№	наименование	2013	2014	2015
Минобороны – ответственный исполнитель	187			1072,1	1013,4	1028,7
		02	Национальная оборона	935,2	893,3	908,8
		05	ЖКХ	28,0	9,0	10,0
		07	Образование	58,0	58,8	58,0
		08	Культура, кинематография	2,1	2,2	2,1
		09	Здравоохранение	46,7	48,0	47,5
		10	Социальная политика	0,2	0,2	0,2
		11	Физкультура и спорт	1,8	1,9	2,0
Соисполнители:						
ФС по оборонзаказу	185	02	Национальная оборона	0,4	0,4	0,4
ФА по поставкам ВВСТ и мат. ср.	186	02	Национальная оборона	1,0	0,9	0,9
МВД РФ	188	03	Нац. безоп. и правоохран. деятельность	6,7	4,6	4,1
ФСБ РФ	189	03	Нац. безоп. и правоохран. деятельность	0,1	0,1	0,1
ФКА	259	02	Национальная оборона	1,6	1,3	1,2
		04	Национальная экономика	1,6	1,7	1,7
ФА спец.строительс.	279	02	Национальная оборона	4,5	3,4	3,3
		05	ЖКХ	1,3		
		07	Образование	0,7	0,7	0,7
		0,9	Здравоохранение	1,0	1,3	1,1
Минюст	318	03	Нац. безоп. и правоохран. деятельность			
ФС госрегистр.	321	04	Национальная экономика			
ФМБА	388	04	Национальная экономика	0,1	0,1	0,1
ФС по техн. и эксп. контролю	587	03	Нац. безоп. и правоохран. деятельность	0,5		
ФС по ВТС	721	02	Национальная оборона	0,4	0,4	0,4
ГК по атомн. энер. «Росатом»	725	04	Национальная экономика			

Министерство обороны с 2013 г. выступает в качестве соисполнителя по ряду приня-

тых государственных программ, которые представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Расходы Минобороны по государственным программам в качестве соисполнителя, в млрд. руб.

Государственная программа		Раздел БК		Годы		
№	название	код	название	2013	2014	2015
001	Развитие здравоохранения	09	Здравоохранение	0,2	0,2	
003	Социальная поддержка граждан	10	Социальная политика	15,1	15,1	15,2
006	Развитие пенсионной системы	10	Социальная политика	259,3		
008	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	02	Национальная оборона			
010	Защита населения и территорий от ЧС	02	Национальная оборона	1,1	1,8	
011	Культура России	14	Межбюджетные трансферты	0,5	0,5	
021	Космическая деятельность России	02	Национальная оборона	9,7	7,9	13,1
040	Внешнеполитическая деятельность	02	Национальная оборона	1,2	1,2	1,2

По отдельным государственным программам расходы по разделу «Национальная оборона» осуществляются другими министерствами, например, по программам «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (016) и «Развитие авиационной промышленности» (017) Минпромторгу России по разделу «Национальная оборона» выделено 28,3 млрд.руб. на 2013 г., 18,0 млрд. руб. на 2014 г. и 10,4 млрд. руб. на 2015 г. Это только по открытым расходам.

Бюджетные ассигнования представлены в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» в соответствии с бюджетной классификацией¹.

В целом расходы на оборону в первом десятилетии XXI века характеризуются снижением их доли в расходах бюджета (таблица 3).

Как видно из таблицы, рост доли расходов на оборону в бюджете стал проявляться с 2011 г., но даже в 2013 г. она не достигла уровня 2001 г. Превышение этого показателя планируется в 2014 г. Однако опыт последних лет свидетельствует о том, что при составлении федерального бюджета на очередной год относительные показатели планового пери-

да, как видно из таблицы 4, не всегда соответствовали действующему бюджету.

За последние годы повышен материальный уровень военнослужащих, все воинские части переведены в боевую готовность «постоянная», командование войск стало больше внимания уделять боевой подготовке.

Однако остается низким уровень обеспеченности войск современным вооружением, оборонно-промышленный комплекс не в состоянии обеспечить необходимый уровень отдельных видов вооружения и военной техники, не в полной мере отрегулированы вопросы ценообразования на оборонную продукцию, сложно решаются вопросы обеспечения военнослужащих жильем, не изжита коррупция при размещении и исполнении госзаказа, имеются проблемы с укомплектованностью войск личным составом, реализацией целевых программ, невысокое качество обслуживания войск в хозяйственных, бытовых и прочих сферах обеспечения их жизни и деятельности и др.

В целях решения имеющихся проблем в оснащении Вооруженных Сил современным вооружением Правительством РФ предусмотрено выделение в предстоящем десятилетии 23 трлн. руб., в т.ч. на обновление материально-технической базы оборонно-промышленного комплекса – 3 трлн. руб. Для повышения укомплектованности войск принято ре-

1 Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ.

шение о ежегодном увеличении численности контрактников в течение пяти лет не менее чем на 50 тыс. чел. Приняты кадровые реше-

ния, направленные на повышение компетентности в управлении Министерством обороны.

Таблица 3 – Динамика ВВП, расходов федерального бюджета и расходов на оборону, млрд.руб.

Годы	ВВП	Расходы федерального бюджета (ФБ)	Расходы на оборону	в процентах от	
				ВВП	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	54369,0	10930,8	1516,8	2,8	13,9
2012	62357,0	12890,7	1812,3	2,9	14,1
2013 ФЗ о ФБ	66515,0	13387,3	2141,2	3,2	16,0
2014 ФЗ о ФБ	73993,0	14207,0	2801,4	3,8	19,7
2015 ФЗ о ФБ	82937,0	15626,3	3078,0	3,7	19,7

В результате принимаемых мер к 2015 г. ожидается увеличение обеспеченности войск современным вооружением до 30%, а к 2020 г. – до 70%.

Практика формирования, размещения и исполнения гособоронзаказа показала, что за последние годы масштаб проблем и в данной сфере деятельности значительно вырос.

Отсутствовало единство подходов государственных заказчиков к проблеме проведения совместных торгов. В таблице 5 приведены сведения о стоимости однотипной продукции, закупаемой различными государственными заказчиками с идентичными условиями поставки.

Таблица 4 – Относительные показатели расходов на оборону, %

Годы	Доля расходов по закону № 216-ФЗ 2012 г.		Доля расходов по закону № 371-ФЗ 2011г.	
	в бюджете	в ВВП	в бюджете	в ВВП
2013	16,0	3,2	17,0	3,6
2014	19,7	3,8	18,8	3,8
2015	19,7	3,7	-	-

Таблица 5 – Сведения о стоимости продукции, закупаемой различными государственными заказчиками [1, с. 68]

Продукция	Государственные заказчики		
	Минобороны России	ФСБ России	МВД России
Костюм защитный легкий Л-1	1180 руб. (13207 ед.)	1065 руб. (545 ед.)	1200 руб. (3000 ед.)
Чулки защитные	390 руб. (25384 ед.)	315 руб. (2323 ед.)	420 руб. (2500 ед.)
Плащи защитные ОП-1М		810 руб. (3480 ед.)	850 руб. (2500 ед.)
Газосигнализаторы ГСА-3	126000 руб. (100 ед.)		123000 руб. (27 ед.)

Приведенные в таблице данные показывают, что неэффективные расходы на закупки однотипной продукции составили: в Минобороны России – 3,7 млн. руб. (9,8% от общего

объема закупки), в МВД России – 0,77 млн. руб. (7,6% от общего объема закупки).

Не менее важной проблемой являлся рост цен на продукцию военного назначения (таблица 6).

Таблица 6 – Рост цен на отдельные образцы вооружения [1, с. 71]

Наименование образцов ВВТ	Цена	
	2005 г.	2011 г.
Танк Т-90	42 млн. руб.	70 млн. руб.
Корвет «Стерегущий»	1,8 млрд. руб.	5,0 млрд. руб.
ПУ РК «Тополь-М»	200 млн. руб.	450 млн. руб.

Реальный рост цен с 2005 по 2011 годы в связи с инфляцией составил 73,6%, поэтому оправдан рост только по Т-90, а по двум остальным образцам вооружения оправдать рост цен в разы требует весомых оснований.

В 2011 году часть функций по размещению заданий государственного оборонного заказа была передана Федеральному агентству по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставке).

Создание данной структуры, в чьи функции входила непосредственная контрактация закупаемых вооружения и военной техники для всех силовых ведомств, имело целью придать стройный и законченный вид системе заказов: Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ разрабатывает и принимает стратегию развития вооружений, Рособоронпоставка ее реализует, а Рособоронзаказ контролирует.

Рособоронпоставка должна стать связующим звеном между государственными заказчиками и промышленностью для повышения эффективности использования средств, выделяемых на реализацию гособоронзаказа. В 2011 г. Рособоронпоставкой были заключены соглашения по взаимодействию в сфере размещения государственного оборонного заказа с Минобороны России, Федеральной службой исполнения наказаний, Федеральной службой охраны, Федеральной службой безопасности, МЧС России и др. Однако, за 2011 г. сумма заключенных ею контрактов состави-

ла около 11 млрд. руб., что менее 5% суммы гособоронзаказа, в 2012 г. Рособоронпоставке передано 399 заданий на сумму 98,2 млрд. руб., что составляет 13,4% от общего объема гособоронзаказа.

Выявленные в системе гособоронзаказа нарушения в связи с этим пока значительны. В 2011 году Рособоронзаказ выявил нарушений на сумму свыше 25 млрд. руб. Было проведено 257 проверок на общую сумму 870 млрд. руб. Основными нарушениями, выявленными в ходе проверок, явились: завышение стоимости и объема выполненных работ, оплата фактически не выполненных работ, выполнение работ, не предусмотренных техническим заданием и сметой. Руководителям предприятий и организаций оборонно-промышленного комплекса было направлено более 400 предписаний об устранении выявленных нарушений [1 с. 73].

В 2012 г. Рособоронзаказ провел 99 плановых и 176 внеплановых проверок. Выявлено 1415 нарушений и недостатков на общую сумму 16,1 млрд. руб. Объем охваченных контролем в минувшем году бюджетных средств составил 938,3 млрд. руб. или 45% от гособоронзаказа 2012 г. По состоянию на 31.12.2012 г. обеспечен возврат неправомерно полученных денежных средств в сумме 2,05 млрд. руб. и возмещен ущерб в части капстроительства на 1,3 млрд. руб. По результатам контрольных мероприятий возбуждено 655 дел об административных правонарушениях, вынесено 572 постановления о

наложении штрафов на 15,6 млн. руб. Объем возвращенных в бюджет денежных средств за последние три года вырос в два раза¹.

Кроме того, значительное количество нарушений выявляется и Счетной Палатой РФ. По экспертному заключению ее Контрольного управления «ежегодно в сфере государственных закупок бюджет теряет до одного триллиона рублей»².

В 2012 году вскрылись массовые приписки и низкое качество оказываемых войскам услуг через систему «Оборонсервиса», с которой заключались контракты в централизованном порядке, что привело к возбуждению многочисленных уголовных дел и отставке Министра обороны РФ. В связи с этим новым руководством Министерства обороны принято решение уточнить в течение 2013 года организацию предоставления услуг войскам сторонними организациями.

В соответствии с Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года резко повысились требования к конечным результатам и эффективности расходов.

Результативность должна обеспечиваться за счет развития программно-целевого подхода в управлении бюджетными средствами, а эффективность – за счет совершенствования механизма планирования, размещения и исполнения гособоронзаказа, совершенствования ценообразования на оборонную продукцию.

Программно-целевое планирование в сфере обороны в российский период сохранилось в форме Государственной программы вооружения. В 2004 г. Правительством Российской Федерации была принята Концепция по реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., в со-

ответствии 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 программ³.

К концу 2006 г. в Министерстве обороны РФ помимо ряда федеральных программ было подготовлено 5 ведомственных целевых программ, в 2007 г. разрабатывались еще более 20, однако и эти программы не всегда давали должного результата [2].

Например, федеральная целевая программа по переводу на контрактный способ комплектования частей и соединений постоянной готовности оказалась не выполненной, ее польза ограничилась только получением такого опыта. В сентябре 2011 г. на заседании Правительства РФ отмечалось, что из 2 государственных программ и 54 федеральных целевых программ по итогам 8 месяцев почти 50% программ профинансировано менее чем на 25%, а по 9 - финансирование почти не осуществлялось⁴.

На современном этапе осуществляется переход к государственным программам. Государственной программой является система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления 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 безопасности⁵.

В отличие от федеральных целевых программ ход реализации государственных про-

1 Нарушений на 16 миллиардов // ВПК. – 2013. – № 11.

2 Шкель Т. Учись и не воруй: Сергей Степашин объяснил, как стать хорошим чиновником // Российская газета. – 2013. – 29 марта.

3 Концепция по реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г.

4 Латухина К. Давайте по-честному // Российская газета. – 2011. – 14 сентября.

5 Постановление Правительства РФ от 2.08. 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ».

грамм будет на контроле Правительства РФ. Мониторинг реализации государственных программ будет осуществляться Минэкономразвития России, результаты которого будут рассматриваться Правительством не реже двух раз в год. Кроме того, Правительство РФ будет рассматривать ежегодный отчет об исполнении государственных программ. Эти меры будут способствовать повышению ответственности исполнителей за исполнение государственных программ.

В целях совершенствования системы размещения государственного оборонного заказа в 2012 году принят новый Федеральный закон «О государственном оборонном заказе», который предусмотрел в системе ценообразования на оборонную продукцию единственного поставщика закладывать уровень прибыли. Однако проблемы ценообразования в системе государственного оборонного заказа пока остаются.

Представляется, что при разработке закона о гособоронзаказе не в полной мере учтен зарубежный опыт, особенно в части закупок сложного оборудования. В частности, за рубежом используются двухэтапные торги, конкурентные переговоры и др. Кроме того, не исключаются механизмы адаптации заключенных контрактов к изменившимся внешним условиям с обеспечением прозрачности таких изменений.

В целях повышения эффективности расходов при исполнении государственных заказов с 2014 г. предусматривается переход на Государственную контрактную систему, которая будет распространяться на планирование, размещение и исполнение госзаказа. Эффективность использования бюджетных средств закладывается в процессе планирования, но достигается в процессе исполнения бюджета. Государственной контрактной системой установлено пять методов определения начальной (максимальной) цены контракта:

- нормативный;
- тарифный;
- проектно-сметный;

- затратный;
- метод сопоставления рыночных цен.

Представляется, что расширение спектра ценообразования при размещении гособоронзаказа позволит снять ряд противоречий между заказчиками и исполнителями при заключении контрактов на изготовление продукции военного назначения.

Исполнение бюджета в Министерстве обороны организуется через систему финансовых органов, представленных на рисунке 1.

Большинство расходов осуществляется в централизованном порядке, к которым относятся:

- расходы в рамках гособоронзаказа;
- расходы по оплате услуг, предоставляемых войскам сторонними организациями;
- расходы на выплату денежного довольствия военнослужащим;
- расходы на содержание центрального аппарата Министерства обороны.

Расходы в централизованном порядке осуществляются Департаментом финансового обеспечения Министерства обороны через органы федерального казначейства по платежным документам, представленным соответствующими органами военного управления.

Военные округа также могут осуществлять расходы в соответствии с заключенными контрактами на приобретение материальных ценностей, предоставление отдельных услуг, оплату выполненных работ. Расходы в военных округах осуществляются Межрегиональными финансовыми центрами Министерства обороны через соответствующие управления Федерального казначейства по субъектам РФ на основании платежных документов, представленных соответствующими должностными лицами военных округов в пределах сумм, утвержденных в бюджетных сметах и выделенных лимитов бюджетных обязательств.

По месту дислокации войск осуществляются расходы на выплату заработной платы гражданскому персоналу воинских частей и соединений, выплата положенных по-

собий и компенсаций личному составу. Эти расходы в войсках осуществляются Управлениями финансового обеспечения по субъек-

там РФ через обслуживающие их органы Федерального казначейства на основании документов, представляемых из войск.

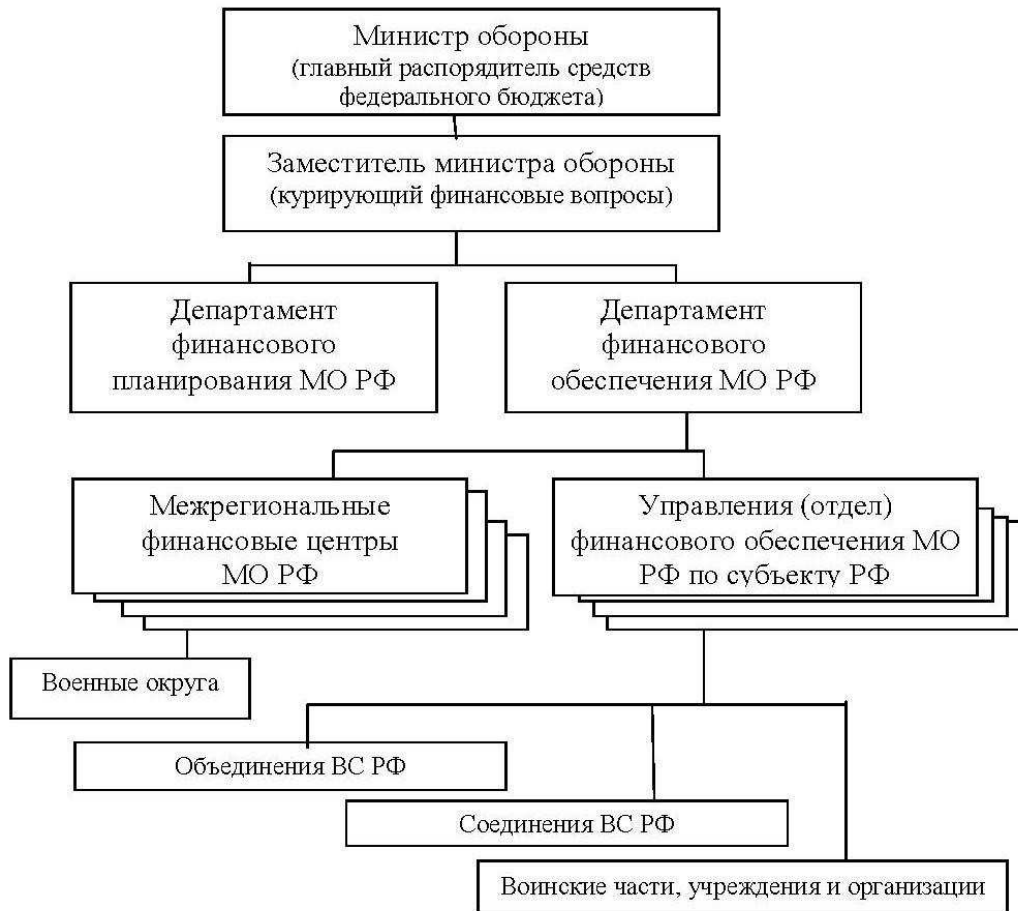


Рисунок 1 – Структура финансовых органов Министерства обороны РФ

Однако войска не имеют права приобретения материальных ценностей для обеспечения повседневной деятельности войск, которыми не обеспечиваются войска через систему услуг, предоставляемых сторонними организациями.

Например, по статье 34 Классификации расходов по сводной бюджетной смете Министерства обороны личному составу выплачиваются поощрительные выплаты за рационализаторские предложения, однако закупить какие-либо материалы для реализации этих предложений в войсках не разрешается, хотя ведомственной классификацией расходов это предусмотрено. Кроме того, в войсках нельзя закупить писчую бумагу и другие канцелярские принадлежности и хозяйственные това-

ры для служебных целей, т.е. они должны приобретаться в централизованном порядке, либо военным округом, а затем доставляться в войска, порой за тысячи километров. Таким образом, к цене товаров добавляются транспортные расходы.

В соответствии с Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года казенным учреждениям могут выдаваться государственные задания на предоставление услуги по обеспечению военной безопасности, исполнение которых должно осуществляться за счет бюджетной сметы. Для достижения эффективности этих расходов должны разрабатываться нормативы затрат.

Представляется, что для войск целесообразно предусматривать возможность приобретения по месту дислокации материальные ценности, не поставляемые через систему предоставляемых услуг сторонними организациями и имеющиеся в торговой сети. В результате, могут быть сокращены транспортные расходы на их доставку, которые возникают при централизованном обеспечении войск, и

повысится степень удовлетворения потребностей повседневной деятельности войск.

Таким образом, в текущем федеральном бюджете определены финансовые возможности страны по обеспечению выполнения задач в сфере обороны, поставленных Президентом РФ на первый промежуточный этап перевооружения войск. В связи с этим важно четко представлять проблемы, стоящие на этом пути, и найти правильные пути их решения.

Список использованных источников

1. Реформы по кругу или деньги на ветер: Монография / Под общ. ред. Воробьева В.В. – Смоленск: Маджета, 2012.
2. 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.
3. Федорович В.А. США: Федеральная контрактная система, механизм регулирования государственного хозяйствования. Изд.2 / Ин-т США и Канады РАН. – М.: Наука, 2010. – С. 280.