

Кандидат экономических наук, профессор Савинский П.Ф.

Проблемы финансового обеспечения обороны страны

В статье рассмотрены проблемы финансового обеспечения обороны страны в условиях мирового финансового кризиса.

В Вооруженных Силах накопилось немало проблем, причем по разным направлениям деятельности. В подтверждение этому свидетельствуют не только конфликт с Грузией, но и высокая аварийность военной техники в ходе повседневной деятельности войск как из-за низкого уровня подготовки личного состава, так и из-за технического состояния; проблемы с укомплектованием первичных офицерских должностей и др.

Анализ проекта бюджета на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 годов свидетельствует о том, что расходы на оборону

еще не вошли в число приоритетных и как по абсолютным, так и по относительным показателям значительно ниже, чем в США (таблица 1).

Наибольший удельный вес в открытых расходах на оборону занимают расходы на содержание Вооруженных Сил, основными бюджетными статьями которых являются: боевая подготовка, материально-техническое обеспечение и воинские формирования (содержание личного состава), которые представлены в таблице 3.

Таблица 1 – Уровень расходов на оборону России и США за 2005 – 2009 гг., в процентах

Годы	Россия		США	
	в ВВП	в бюджете	в ВВП	в бюджете
2005 – по отчету	2,7	16,5	4,0	19,9
2006 – по отчету	2,5	15,9	4,0	20,0
2007 – по отчету	2,5	13,9	4,0	20,2
2008 – по утвержд. бюджету	2,4	14,5	4,2	20,7
2009 – по проекту бюджета	2,5	13,8	4,5	21,7

Следует отметить, что по темпам роста расходы на оборону за 2005 – 2009 гг. в федеральном бюджете находятся на вто-

ром месте снизу, уступая лишь расходам на социальную политику (таблица 2).

Таблица 2 – Динамика расходов федерального бюджета 2005 – 2009 гг.

Наименование расходов	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
Общегосударственные вопросы	100%	105,7%	162,1%	173,7%	в 2,7 р.
Национальная оборона	100%	117,3%	143,2%	174,9%	в 2,2 р.
Нац. безопасность и правоохранительная деятельность	100%	122,2%	148,2%	183,8%	в 2,4 р.
Национальная экономика	100%	138,7%	в 2,8 р.	в 3,1 р.	в 4,2 р.
ЖКХ	100%	в 7,6р	в 42,7 р.	в 9,3 р.	в 15,6 р.
Охрана окружающей среды	100%	140,4%	174,5%	в 2,1 р.	в 2,9 р.
Образование	100%	131,0%	181,7%	в 2,1 р.	в 2,6 р.
Культура, кинематография и средства массовой информации	100%	116,0%	149,2%	196,8%	в 2,4 р.
Здравоохранение, физическая культура и спорт	100%	167,2%	в 2,2 р.	в 2,6 р.	в 4,1 р.
Социальная политика	100%	112,8%	120,0%	154,6%	166,9%
Межбюджетные трансферты	100%	120,3%	152,5%	в 2,0 р.	в 2,41 р.
Всего:	100%	121,8%	170,2%	199,8%	в 2,6 р.



Таблица 3 – Динамика отдельных открытых расходов Министерства обороны РФ 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 матер.	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 матер.	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

В таблице прослеживается рост расходов в 1,5-2 раза. Однако, в постоянных ценах рост значительно скромнее, а по материально-техническому обеспечению прослеживается сокращение расходов, что видно на рисунках 1–4.

Расходы на содержание личного состава растут за счет повышения денежного довольствия и заработной платы. Однако это повышение не оказывает должного влияния на повышение престижа военной службы в регионах с высоким прожиточным уровнем. Министр обороны на собрании руководящего состава ВС РФ в 2005 г. отмечал высокий уровень досрочно уволенных офицеров (почти 80 %), что свидетельствует о недостатках и в системе денежного довольствия военнослужащих. По этой причине укомплектованность Вооруженных Сил офицерским составом составила 88 %, при этом все последствия некомплекта проявляются по первичным офицерским должностям. Расходы на подготовку офицеров, уволившихся с военной службы досрочно, оказались напрасными, а это по разным оценкам от 16 до 25 млрд руб. ежегодно¹. Таким образом, экономия на денежном довольствии офицеров оборачивается потерями на их подготовку в вузах. Даже в РВСН уровень укомплектованности первичных офицерских должностей составил 86 %, при этом в слу-

чае непринятия действенных мер к 2009 г. прогнозируется некомплект более 30 %.² Не лучше обстоит дело и с военнослужащими, принятыми на службу по контракту, среди которых отмечается более высокая текучесть³.

Офицеры в ряде случаев лишены возможности повышать свою квалификацию и таким образом способствовать повышению своего денежного довольствия по независящим от них обстоятельствам (например, из-за недостатка горючего для полетов или из-за неисправности техники и т.п.).

Главная военная прокуратура отмечает рост числа осужденных офицеров, при этом более 2 тыс. из них продолжают служить в Вооруженных Силах⁴. В 2006 г. 67 из ранее осужденных офицеров совершили повторные преступления, в связи с этим Главной военной прокуратурой поставлен вопрос об увольнении осужденных офицеров из Вооруженных Сил⁵.

Более высокий уровень текучести офицерского состава в местностях средней полосы России с высоким прожиточным уровнем. Например, в Москве у женатых

² См.: Нехватка офицеров // Независимое военное обозрение.- 2006.- №39.

³ См.: Мухин В. Профессионалы покидают военные ряды: Низкий материальный уровень побудил каждого четвертого солдата ВДВ расторгнуть контракт досрочно // Независимое военное обозрение.- 2007.- №5.

⁴ См.: Офицеры-рецидивистов не должно быть // Военно-промышленный курьер.- 2007. – №6.

⁵ См.: Плугарев И. Подсудимым приказано снять погоны: Главная военная прокуратура хочет избавить армию от офицеров-преступников // Независимое военное обозрение. – 2007.- №6.

¹ См.: Независимое военное обозрение 2003.- № 42: Гойхман Г.М., Бичик В.С. Экономические аспекты образовательной деятельности в силовых ведомствах//Военно-экономический вестник.-2004.- № 9.

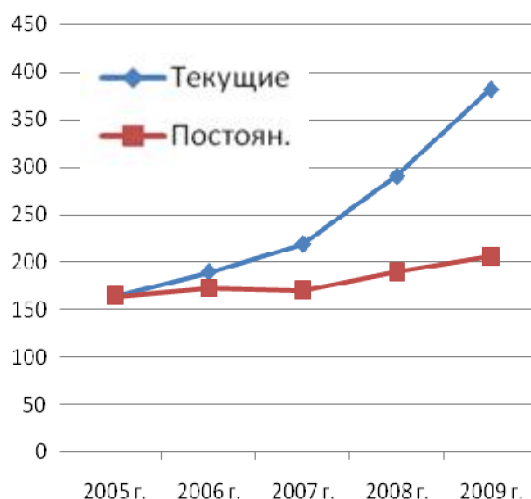


Рисунок 1 – Динамика расходов на содержание личного состава в текущих и постоянных ценах 2005 г.

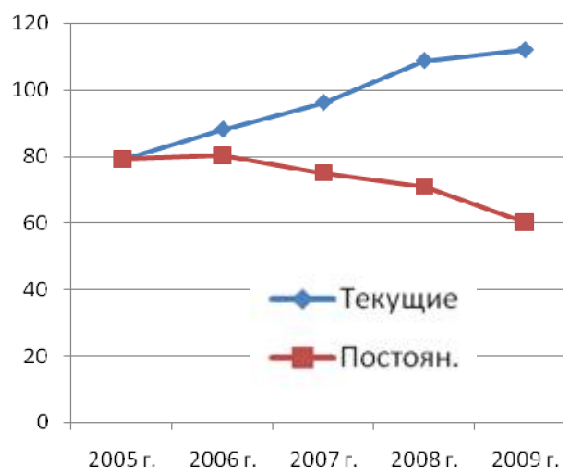


Рисунок 2 – Динамика расходов на материально-техническое обеспечение в текущих и постоянных ценах 2005 г.



Рисунок 3 – Динамика расходов на обеспечение боевой подготовки в текущих и постоянных ценах 2005 г.

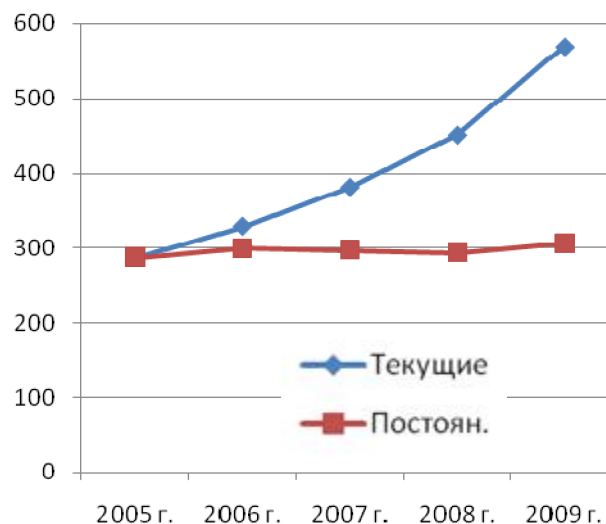


Рисунок 4 – Динамика открытых расходов на обеспечение Вооруженных Сил в текущих и постоянных ценах 2005 г.

младших офицеров, несмотря на повышение, денежное довольствие в расчете на члена семьи не превышает 0,7-0,8 прожиточного минимума⁶. Повышение денежного довольствия всем офицерам в основном направлено на компенсацию роста цен, а на решение проблемы досрочного увольнения офицеров влияет недостаточно. В связи с этим в 2007 г. введена материальная ответственность офицеров за невыполнение контракта по вине военнослужащего, т.е. попытаться экономическими санкциями сдержать их досрочное увольнение.

В дореволюционной России (при самом низком уровне денежного довольствия в Европе) командир взвода получал месячное жалование в размере заработной платы машиниста паровоза (самой высокооплачиваемой должности среди рабочих)⁷. В современных условиях заработная плата машиниста электропоезда в метро или электрички в три раза превышает размер денежного довольствия командира взвода в Москве.

В настоящее время приказом министра обороны от 2.08.2008 г. № 400 с 2009 г. вводится награждение деньгами 30 – 50% офи-

⁶ См.: Венедиктов А.А. Динамика уровня жизни военнослужащих и членов их семей в Москве//Вестник Военного финансово-экономического университета.- № 2.- 2005.- С. 27.

⁷ См.: Баскаков В.В., Малеев В.М. Некоторые аспекты «оборонного» бюджета России 2004 года// Военно-экономический вестник.- 2003.- №12.- С.11.



церов в воинских частях, добившихся высоких показателей в боевой подготовке, а в остальных воинских частях – до 20% офицеров. В целом будет поощряться около 30 тыс. офицеров (менее 10%), сумма выплаты – 35 тыс. руб. и более, ежемесячно. В соответствии со Стратегией социального развития ВС РФ на период до 2020 года до 2012 г. денежное довольствие офицеров должно быть повышено до 95% средней заработной платы работников отраслей экономики страны, к 2017 г. – 110% и к 2020 г. – 125%. При этом в министерстве обороны рассчитывают к 2011 г. командиру взвода выплачивать не менее 47,5 тыс. руб.⁸ Это средняя заработная плата машиниста метро в настоящее время.

В расходах на материально-техническое обеспечение войск более высокими темпами растут расходы на горючее, а на другие потребности не защищаются даже от инфляции.

Из-за нехватки запасных частей, блоков, двигателей в легендарном авиаполку «Нормандия-Неман» 50 % штурмовиков находится на «приколе», т.е. не боеготовы. Износ авиационной техники в ВВС составляет 60%. Свыше 15 лет эксплуатируется 55% летательных аппаратов, от 5 до 10 лет – 40% и только 20 единиц находятся в строю менее 5 лет⁹.

Выделяемых бюджетных средств пока недостаточно и на обеспечение боевой готовности техники. Показатели удовлетворения потребностей войск в проведении мероприятий технического обслуживания и войскового ремонта представлены в таблице 4.

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 двигателей¹⁰.

Эксплуатация некондиционных аэродромов приводит 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 истребителя¹¹.

Расходы на боевую подготовку в постоянных ценах в 2009 г. планируется увеличить по сравнению с расходами 2005 г. только на 2,4%, в том числе, на оплату горюче-смазочных материалов – только на 1,3%. Недостаточность выделенных бюджетных средств на боевую подготовку наглядно проявляется 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 г. планируется выполнить минимальные нормы 50 – 80 часов¹². 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 классом¹³.

Из-за недостаточного финансирования практически прекратилась поставка в войска тренажеров, которые позволяют отрабатывать необходимые военным служащим 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 – копейки¹⁴. В целом неполное

⁸ Интервью Министра обороны/Аргументы и факты.- 2008. – 23 июля.

⁹ См.: Плугарев И. Военная авиация прикована к земле: Стремительное старение самолетного парка и низкий налет пилотов ведут к деградации ВВС // Независимое военное обозрение.- 2006.- №8.

¹⁰ См.: Трифонов Н. Полет вслепую: Ежегодный ущерб от потерь воздушных судов в России превышает три миллиарда рублей // Военно-промышленный курьер.- 2006.- № 46.

¹¹ См.: Бабакин А. Наземное хозяйство ВВС разваливается на глазах: Критическое состояние сети российских военных аэродромов представляет угрозу национальной безопасности страны // Независимое военное обозрение.- 2005.- № 35.

¹² См.: Литовкин В. Скромное обновление не для военной авиации: На вопросы «НВО» отвечает главнокомандующий ВВС России генерал-полковник Александр Зелин // Независимое военное обозрение.- 2007.- № 26.

¹³ См.: Гаврилов Ю. Небо для лейтенантов: Главком ВВС Владимир Михайлов дал им зеленый свет // Российская газета.- 2006.- 19 августа.

¹⁴ См.: Бабакин А. Войскам требуются тренажеры // Независимое военное обозрение – 2005. – № 45.



Таблица 4 – 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

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 гг. в результате авиационных происшествий Вооруженные Силы потеряли 60 самолетов и вертолетов, при этом погибли 198 человек¹⁵. 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 подготовки¹⁶. В 2006 г. произошло 7 авиационных происшествий (4 аварии и 3 катастрофы), в которых погибло 13 человек¹⁷. В среднем ежегодный ущерб от потерь воздушных судов, авиационного персонала и затрат на проведение расследований превышает три млрд руб.¹⁸

В целом динамика открытых расходов на Вооруженные Силы в постоянных ценах 2005 г. свидетельствует о замораживании расходов на одном уровне (рисунок 4).

Таким образом, текущие расходы на содержание Вооруженных Сил не способствуют 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 5.

Как видно из таблицы, текущие расходы у нас в основном проедаются, причем прослеживается тенденция роста, а доля расходов на боевую подготовку и материально-техническое обеспечение сокращаются.

Что касается гособоронзаказа, то следует отметить положительную динамику. Однако, доля современных образцов вооружения в Вооруженных Силах составляет около 10%, при этом 31% ВВТ старше 30 лет, а 57% – находится в эксплуатации от 10 до 20 лет. Представляется, что динамика этих расходов должна быть значительно выше. Но, готова ли наша экономика освоить более значительные ассигнования?

По оценкам некоторых специалистов даже в производстве обычных боеприпасов утрачено более 100 технологий, в ракетостроении – более 200. Не прекращается отток высоко квалифицированных специалистов из ОПК. Следует отметить, что за 2001 – 2006 гг. общий объем производства на предприятиях ОПК увеличился на 7 %, а расходы на оснащение Вооруженных Сил за этот период возросли с 61 до 237 млрд руб., т.е. в 4,6 раза, при этом предприятия ОПК

¹⁵ См.: Иванов В. Военные пилоты летают на честном слове и одном крыле// Независимое военное обозрение.- 2006. – №1.

¹⁶ См.: Михайлов А. Отступление от летных законов...// Независимое военное обозрение. – 2006.- №6.

¹⁷ См.: Безменов А., Борисов Т. Под Ростовом-на-Дону разбились два истребителя// Российская газета.- 2007.- 22 марта.

¹⁸ См.: Трифонов Н. Полет вслепую: Ежегодный ущерб от потерь воздушных судов в России превышает три миллиарда рублей // Военно-промышленный курьер.- 2006.- № 46.



Таблица 5 – Структура текущих расходов войск России и США, в процентах

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

оказались загруженными на 20 – 50 процентов¹⁹. 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 г. Министерству обороны осуществлялась по 42 млн. руб., а в 2007 г. предложена новая цена – 58 млн. руб., а стоимость ракеты «Тополь-М» за последние годы возросла в три раза²⁰.

На реализацию федеральных целевых программ «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2007 – 2010 годы и на период до 2015 года», «Национальная технологическая база на 2007 – 2011 годы» и других в ОПК в 2007 г. выделено около 100 млрд.руб., причем 70 процентов из этой суммы предназначены на капитальные вложения²¹. Однако, по оценкам отдельных экономистов потребности ОПК более значительны. Только на технологическое перевооружение нужно 144 млрд. руб., а выделено в пять раз меньше²².

Основная причина – неполное удовлетворение потребностей Вооруженных Сил. Причем до 1998 года не только не удовлетворялись заявки Министерства обороны Российской Федерации (за исключением

1992 г.), но и не в полной мере исполнялся закон о федеральном бюджете (таблица 6)²³.

После 1998 г. Министерство финансов прекратило принимать бюджетные заявки от министерств и ведомств при составлении проекта бюджета, а стали устанавливаться предельные объемы финансирования на год, разумеется, отталкиваясь от достигнутого уровня. Не помогли даже решения Президента РФ, который дал поручение об установлении расходов на оборону не менее 3,5 % ВВП, а также решения Совета Безопасности об увеличении расходов до 3-х и более процентов.

Неполное финансирование потребностей Вооруженных Сил привело к необходимости выбора приоритетов в расходовании выделяемых средств, главным из которых был – сохранение кадров. Это повлияло на структуру расходов – выделяемые средства стали проедаться (таблица 7).

В 2004 г. Правительством Российской Федерации была принята Концепция по реформированию бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг.²⁴, 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 и Министерство экономического развития и торговли 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

¹⁹См.: Доклад заместителя Председателя Правительства РФ – министра обороны РФ С.Б. Иванова на совещании руководящего состава Вооруженных Сил РФ от 16 ноября 2006 г.; Мясников В. Еще 365 тяжелых дней для военпрома // Независимое военное обозрение.- 2006.- №48; Гаврилов Ю. Бизнес-план МО // Российская газета.- 2006.- 19 декабря.

²⁰ См.: 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 несопоставимы // Независимое военное обозрение.- 2007.- №3.

²¹ См.: На развитие ОПК // Военно-промышленный курьер.- 2007.- №5.

²² См.: Луканин М. Оборонка задирает цены: Согласование контрактов на поставки вооружений российскому военному ведомству приостановлено // Независимое военное обозрение.- 2007.- №11; Расторопшин М. Стратегическая потеря темпа: Скорость перевооружения российской армии не соответствует реальным угрозам // Независимое военное обозрение.- 2007.- №5.

²³ Таблица составлена по данным справки об исполнении сметы МО РФ в 1992 – 1998 гг. // Воробьев В.В. Финансово-экономическое обеспечение оборонной безопасности России: проблемы и пути решения. С.- Пб, ГУЭФ, 2003. – С. 388-391.

²⁴ Одобрена Постановлением Правительства РФ 2004г. № 249.



Таблица 6 – Показатели удовлетворения потребностей Министерства обороны в бюджетных средствах

Го- ды	Потреб- ность	Включено в закон		Профинансировано			Уровень фи- нансирова- ния МО к 1992 г. в це- нах 1992 г.
		Сумма в млрд. руб.	В % к потреб- ности	Сумма в млрд. руб.	в процентах от		
					по- требно- сти	утвержд. законом суммы	
1992	805,4	805,4	100,0	817,9	101,6	101,6	100
1993	10095,9	7503,4	74,3	6476,1	64,1	86,3	80,0
1994	83951,7	37758,6	45,0	25378,1	30,2	67,2	76,4
1995	120931,0	53229,8	44,0	47266,9	39,1	88,8	51,6
1996	127000,0	68444,3	53,9	57789,6	45,5	84,4	43,8
1997	144500,0	88339,4	61,1	58657,8	40,6	66,4	38,0
1998	177488,6	80388,0	45,3	63015,0	35,5	78,4	36,6

Таблица 7 – Динамика структуры расходов на строительство и содержание Вооруженных Сил, в процентах

Годы	Содержание ВС	НИОКР	Закупки ВВТ	Капитальное строительство
1989	25,6	21,7	46,2	6,5
1990	28,7	19,7	46,1	5,5
1992	49,1	8,5	28,0	14,4
1993	56,7	5,6	23,8	13,9
1994	58,4	6,6	26,2	8,8
1995	60,4	7,9	22,5	9,2
1996	65,6	5,7	20,0	8,7
1997	77,4	6,7	10,1	5,8
1998	69,0	3,4	23,4	4,2
1999	64,5	9,3	18,1	8,1
2003	62,3	14,1	19,9	3,7
2004	60,8	13,4	22,1	3,7
2005	60,1	10,8	21,6	7,5

продолжают выделяться предельные объемы бюджетов для распределения по кодам экономической классификации.

Вместе с тем, наряду с федеральным бюджетом, стал составляться перспективный финансовый план на два года, который утверждался Правительством Российской Федерации. С 2008 г. они объединены в единый документ – федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год и плановый период на последующие два года. В связи с этим изменился порядок бюджетного планирования.²⁵ В соответствии с графиком составления федерального бюджета главные распорядители, в том числе и Министерство обороны, подготавливают 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 5).

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 бюджетом.

При определении потребностей Министерства обороны в бюджетных средствах финансово-экономические органы видов Вооруженных Сил, родов войск, главных и центральных управлений исходят из Военной доктрины, Основ государственной политики по военному строительству, Плана строительства и развития Вооруженных

²⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 1010 "О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период"



руженных Сил, должны быть установлены по направлениям деятельности:

– обеспечение боевой подготовки в соответствии с утвержденными программами подготовки Вооруженных Сил;

– обеспечение содержания, эксплуатации и ремонта вооружения и военной техники в соответствии с установленными регламентом проведения ее технического обслуживания и периодичностью ремонта;

– содержание инфраструктуры на уровне, обеспечивающем безопасную эксплуатацию (применение) и хранение вооружения и военной техники;

– соблюдение экологических норм при содержании военных объектов и т.п.

Следует отметить, что недостаточное финансирование потребностей обороны сдерживало решение многих вопросов и привело к несвоевременному внедрению современных достижений в ряде оборонных отраслей. Например, отечественные космические аппараты, как правило, живут на орбите в 3 – 5 раз меньше американских и иных зарубежных аналогов.²⁶ Это предполагает во столько же раз чаще запускать новые, что, видимо, гораздо дороже, чем обеспечить продление их срока службы. Практически заморожена поставка в войска тренажеров для нужд боевой подготовки, что увеличивает расходование при проведении занятий дорогостоящих боеприпасов. Следует отметить, что в армиях передовых стран мира до 70 % учебных вопросов отрабатываются на различных обучающих тренажерах²⁷. Особенность решаемых в боевой обстановке задач заключается в высоком риске военнослужащих получить ранение или потерять жизнь. В связи с этим в передовых армиях активно используются боевые роботы, несмотря на значительные затраты на их создание, что сберегает жизнь и здоровье военнослужащих²⁸. Министерством обороны создание роботов только предусматривается профильной комплексной программой²⁹.

²⁶ См.: Из лидеров – в догоняющие: Правительство признало, что ракетно-космическая отрасль теряет технологии и неконкурентоспособна // Независимое военное обозрение. – 2007. – №20

²⁷ См.: *Бабакин А.* Войскам требуются тренажеры // Независимое военное обозрение. – 2005. – № 45.

²⁸ См.: *Шенк В.* Пока удастся быть сапером: Идеальные боевые роботы – дело будущего // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 35.

²⁹ См.: Роботы идут на смену танкам будущего // Военно-промышленный курьер. – 2007. – № 35.

Если проанализировать прогноз социально-экономического развития, то важными являются показатели ВВП и уровня инфляции. Практика свидетельствует о их занижении (таблица 8), что приводит к неполному удовлетворению потребностей бюджетополучателей.

Как видно из таблицы при оценке показателей бюджета допускаются значительные отклонения, в том числе и по показателям инфляции и ВВП, которые напрямую влияют на объем выделяемых ассигнований бюджетополучателям. Например, расходы на оборону на 2009 г. по бюджету на 2008 г. оценивались на 20% ниже, чем по бюджету на 2009 г. Минфин в конце года, по результатам исполнения бюджета за 9 месяцев, выделяет дополнительные ассигнования, однако времени для их эффективного использования нет (надо проводить конкурсы, аукционы, заключать контракты и т.д.). Поэтому в конце года появляются остатки неосвоенных бюджетных средств на фоне неполного обеспечения потребностей войск (сил) (таблицы 9 и 10).

По представленной таблице прослеживается нарастание таких остатков. Следует отметить, что расходы по отдельным направлениям в 4-м квартале превышали 50% годовых ассигнований.³⁰ В многих случаях деньги расходуются, чтобы их не потерять. А в Министерстве обороны в 80-х годах прошлого века остатки не сдавались в доход бюджета и это приводило к более эффективному использованию государственных средств. Представляется, что в условиях трехлетнего бюджета такую практику следует возродить.

К сожалению, в Министерстве обороны продолжают иметь место и нецелевые расходы, которые также подрывают военный бюджет, т.е. возможности по удовлетворению потребностей войск. Бюджет Министерства обороны сокращается на сумму нецелевых расходов. Это результат недисциплинированности в использовании бюджетных средств.

³⁰ См.: Пискунов А.А. Эффективность экономики оборонного заказа в условиях реформирования органов военного управления // Вестник Военного финансово-экономического университета. – 2006. – № 1. – С. 36.



Таблица 8 – Динамика показателей федерального бюджета

Наименование расходов	Годы						
	2007			2008	2009	2010	2011
	утв.	уточн.	исполн.				
Общегосударственные вопросы	808,2	1122,1	812,1	899,6	976,4	1042,3	
По бюдж.2009-2011				870,3	1317,4	1236,8	1203,9
Национальная оборона	822,0	839,1	831,9	959,6	1 061,5	1 191,0	
По бюдж.2009-2011				1016,7	1277,5	1390,7	1480,5
Нац. без-ть и правоохранительная деятельность	662,9	674,8	667,0	771,1	932,1	999,6	
По бюдж.2009-2011				827,2	1085,9	1198,3	1266,1
Национальная экономика	497,2	730,2	692,6	718,2	802,0	544,2	
По бюдж.2009-2011				771,3	1039,4	1181,2	1384,8
ЖКХ	53,0	296,2	294,9	56,9	79,2	71,0	
По бюдж.2009-2011				64,0	107,7	118,3	110,3
Охрана окружающей среды	8,1	8,2	8,2	9,3	10,2	11,0	
По бюдж.2009-2011				9,9	13,8	14,7	15,1
Образование	277,9	287,1	294,6	309,0	315,5	341,1	
По бюдж.2009-2011				336,1	423,1	468,8	484,9
Культура, кинематография и СМИ	67,8	70,8	71,0	82,7	70,2	67,5	
По бюдж.2009-2011				93,7	113,9	114,9	114,4
Здравоохранение, физкультура и спорт	206,4	276,7	196,5	218,3	234,2	274,6	
По бюдж.2009-2011				230,0	365,8	379,4	382,2
Социальная политика	215,6	286,4	214,0	273,0	362,4	427,5	
По бюдж.2009-2011				275,6	297,7	338,6	307,9
Инфляция	6,8-8,0		11,9	7,0	6,5	6,0	
уточнено 3.3.2008				8,5	7,0		
уточнено 22.7.2008				10,5	7,5	7,0	
По проекту бюджета 2009-2011					8,5	7,0	6,8
ВВП	31220		32987	35000	39690	44800	
уточнено 3.3.2008				38057	44565	50781	
уточнено 22.7.2008				42240	48620	55690	
По проекту бюджета 2009-2011					51475	59145	67610

Таблица 9 – 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.
1	2	3	4	5	6	7
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 правоохранит. деятелън.	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

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4	5	6	7
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

Таблица 10 – Доля неиспользованных бюджетных средств за 2005 – 2007 гг.

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

Принятые в государстве меры по регулированию государственных закупок, как показал опыт их реализации, позволяют экономить значительные суммы бюджетных средств. Вместе с тем, проверками выявляются многочисленные нарушения действующего законодательства в процессе реализации государственного оборонного заказа. Так, за первую половину 2007 г. выявлено более 700 нарушений в размещении государственного оборонного заказа, по которым внесено свыше 200 представлений, объявлено 35 предостережений должностным лицам о недопустимости нарушений закона, возбуждено 23 уголовных дела, а 51 человек привлечен к материальной ответственности³¹. Во многом избежать нарушений позволит сосредоточение вопросов размещения государственного оборонного заказа в центре через Федеральное агентство по размещению заказов на поставку вооруже-

ния, военной, специальной техники и материальных средств. Вместе с тем, требует дальнейшего совершенствования процесс ценообразования у поставщиков-монополистов, организация закупок в войсках, где допущено больше всего нарушений.

Выход из создавшегося положения видится в развитии программно-целевого планирования, при этом предпочтение должно быть отдано федеральным целевым программам, поскольку ведомственные целевые программы, по мнению Минфина, должны финансироваться в пределах выделенных главным распорядителям бюджетных ассигнований. Кроме того, качество ведомственных программ желает лучшего, Минфин и Минэкономразвития многие программы не принимают на согласование из-за их низкого качества.

Ведомственные целевые программы также носят фрагментарный характер и отличаются невысоким качеством. Например, из

³¹ См.: 700 нарушений закона// Военно-промышленный курьер.- 2007.- № 29.



147 подготовленных органами исполнительной власти в 2005 – 2006 гг. ведомственных целевых программ положительную оценку Министерства экономического развития и торговли и Министерства финансов Российской Федерации получили только 4 программы. В Министерстве обороны Российской Федерации к исходу 2006 г. помимо федеральных программ было подготовлено 5 ведомственных целевых программ, в 2007 г. разрабатывались еще более 20³².

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 недостаточно 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.

Сейчас в военных целях используется огромный ассортимент различных товаров, причем исторически существует тенденция увеличения их числа (вооруженные силы США сейчас используют около 4 млн наименований товаров)³³.

Изменение средств вооруженной борьбы повлияло не только на способы ведения боевых действий, но и на соотношение между затратами на содержание боевых сил и сил обеспечения (таблица 11).

С появлением военных роботов, доля сил обеспечения будет продолжать возрастать. Военная операция в Югославии показала, что средства вооруженной борьбы позволяют решать боевые задачи, даже не вводя вооруженные силы на территорию государства противника.

Таблица 11 – Соотношение затрат на содержание боевых сил и сил обеспечения в вооруженных силах США, в процентах³⁴

Войны	Боевые силы	Силы обеспечения
Первая мировая война	67,0	33,0
Вторая мировая война	36,2	63,8
Война в Корее	33,0	67,0
Война во Вьетнаме	22,2	77,8

В современных условиях резко повышается значение мобильности войск. В воинской части вооруженных сил США, как правило, имеется упрощенное войсковое хозяйство, а в воинской части Вооруженных Сил России – оно представлено рядом различных служб с мастерскими и многочисленными складами.

В то же время в Вооруженных Силах имеется богатый опыт обеспечения авиационных воинских частей, не имеющих служб материально-технического обеспечения через отдельные батальоны (базы, центры) аэродромно-технического обеспечения. В этих структурах были сосредоточены все службы обеспечения. Аналогичный опыт накоплен и в ВМФ. Этот опыт следует распространить на другие виды и рода Вооруженных Сил, но на новых условиях. Создание аналогичных структур должно быть ориентировано на обслуживание всех частей гарнизона.

Следует пересмотреть функции служб, в целях использования возможностей, предоставляемых рыночной экономикой регионов, т.е. главными задачами служб будут: планирование потребностей обслуживаемых войск, выбор поставщиков материальных средств, услуг и работ, на условиях определяемых федеральным законом «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³⁵, осуществление расчетов с ними, поставка и контроль использования материальных ценностей в

³² См.: Боканов А. А., Долинко 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.

³³ Фарамазян Р.А., Борисов В.В. Военно-экономические аспекты национальной безопасности.- М.: ИМЭМО, 1996.- С.21.

³⁴ Составлено по: Бартенев С.А. Экономика – тыл и фронт современной войны.-2□.: Воениздат, 1971. С. 45; Фарамазян Р.А., Борисов В.В. Военно-экономические аспекты национальной безопасности.- М.: ИМЭМО, 1996.- С.20.

³⁵ См.: Федеральный закон 2005 г. № 94-ФЗ.



войсках, представление установленной отчетности.

Кроме того в современных условиях необходимо поднять значимость федерального бюджета. В России бюджет в Государственной думе и Совете Федераций представляется министром финансов, а в США – в Конгресс представляет бюджет президент США. В России рассматривают бюджет без какого-либо альтернативного варианта. Все это на практике ведет к снижению значимости бюджета и ответственности за качество его разработки и исполнение. Например, первый бюджет на три года был составлен в рекордно короткие сроки (к 30 апреля 2007 г. был внесен в Государственную думу) и принят в редакции, представленной Министерством финансов. Однако еще до начала его исполнения уже возникла потребность во внесении в него изменений.

Если в США бюджет разрабатывается и рассматривается один год и восемь месяцев, то в России на это отведено всего 11 месяцев. Следует отметить, что при рассмотрении бюджета представленного президентом США Конгресс отталкивается от альтернативного варианта бюджета, составленного в Конгрессе. Причем, почти год в США отводится только для составления проекта бюджета, в России проект бюджета формируется менее чем за полгода.

С переходом на составление проекта федерального бюджета на три года, срок его составления не изменился, при этом время на его рассмотрение Правительством Российской Федерации сократилось с одного месяца до 15 дней с учетом времени на его доработку в соответствии с решением Правительства Российской Федерации и подготовку к представлению в Государственную Думу. Срок экспертизы в Государственной думе сократился за счет рассмотрения в трех чтениях, вместо четырех³⁶. Все это, а также отсутствие альтернативного варианта не способствует всестороннему рассмотрению проекта федерального бюджета. Неслучайно расхождений между проектом федерального бюджета на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг. и утвержденным бюджетом не оказалось.

Для повышения значимости бюджета и его качества в части оборонных расходов

представляется целесообразным включить в число участников бюджетного процесса представителей Совета безопасности.

Следует отметить, что внесенные в 2007 г. изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации усилили требования к открытости бюджета, а в принятом после этих изменений федеральном законе «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период на 2009 и 2010 годы» исчезли данные о расходах по разделам и подразделам бюджетной классификации³⁷. Таким образом, в бюджете отсутствуют данные об общих расходах по разделам бюджетной классификации, в т.ч. на национальную оборону, что открыто в бюджетах США и других стран. В тоже время, не раскрывая полных оборонных расходов перед своим населением, наше государство представляет развернутые данные о них в ООН, причем в более подробной расшифровке по сравнению с бюджетной классификацией Российской Федерации. Данные парадоксы свидетельствуют о явных перегибах в закрытости показателей бюджета.

Таким образом, в целях наиболее полного удовлетворения потребностей обороны необходимо активнее внедрять программно-целевое планирование, разрабатывать целевые бюджетные программы, вначале, по наиболее проблемным направлениям. На это нацеливают постановления Правительства 2004 г. № 249, 2006 г. № 239 и другие документы. С помощью программ можно решить большинство проблем, однако необходимо определиться с проблемами и конечными результатами, под которые следует разрабатывать бюджетные программы. При этом следует иметь четкие ориентиры, долгосрочные прогнозы, обоснованные расчетами и не позволять их произвольно корректировать, как это произошло с программой перехода на контрактный способ комплектования Вооруженных Сил. Тогда возможно на деле повысить мобильность войск, престижность военной службы, качество боевой подготовки, надежность техники и т.д.

Вместе с тем, представляется назревшим повышение значимости бюджета, его качества и ответственности за исполнение, соблюдение принципов строительства бюджетной системы.

³⁶ См.: ст. 184, 196 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

³⁷ См.: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

