

Савинский П.Ф.

Кандидат экономических наук, профессор

**Особенности оборонного бюджета на 2011 год
и плановый период 2012 и 2013 годов**

В статье рассматриваются проблемы повышения эффективности использования бюджетных средств в условиях перевода Вооруженных Сил на новый облик, обеспечения социальной защиты военнослужащих и анализируется рост бюджетных расходов на оборону.

Проблемы финансового обеспечения национальной обороны неоднократно поднимались на различных уровнях руководства обороной, но только в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О

бюджетной политике на 2011 – 2013 годы» расходы на оборону отнесены к приоритетным расходам. Это не могло не отразиться на показателях бюджета, что наглядно представлено в **таблице 1**.

Таблица 1. - Динамика уровня расходов на оборону за 2005 – 2013 гг., в процентах¹

Годы	Доля расходов на оборону	
	в ВВП	в федеральном бюджете
2005	2,7	16,5
2007	2,5	15,9
2007	2,5	13,9
2008	2,5	13,8
2009	3,0	12,3
2010 оценка	2,8	12,5
2011 прогноз	3,1	14,2
2012 прогноз	3,0	14,7
2013 прогноз	3,4	17,2

Как видно из таблицы, по уровню расходов в федеральном бюджете в 2011 и 2012 гг. не планируется превзойти уровень 2005 г., а превышение уровня в ВВП объясняется снижением ВВП в связи с последствиями мирового финансового кризиса (в 2008 г. ВВП составлял 41,7 трлн. руб., а в 2009 г. –

39,0 трлн. руб., в 2010 г. – ожидается 43,2 трлн. руб.).

В абсолютных цифрах динамика расходов на национальную оборону характеризуется показателями, отраженными в **таблице 2**.

Таблица 2. – Динамика расходов на оборону за 2005 – 2013 гг.¹

Годы	Расходы на оборону в текущих ценах		Расходы на оборону в ценах 2005 г.	
	млрд.руб.	рост в %% к 2005г.	млрд.руб.	рост в %% к 2005г.
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 оценка	1276,8	219,7	793,5	136,6
2011 прогноз	1517,1	261,1	885,6	152,4
2012 прогноз	1655,7	284,9	911,6	156,9
2013 прогноз	2098,6	361,1	1095,5	188,5

¹ Рассчитано по данным Федеральных законов об исполнении федеральных бюджетов за 2005 – 2009 гг. и по проекту федерального бюджета на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов.



Показатели таблиц свидетельствуют о росте расходов на оборону в 2011 г. за предшествующие 6 лет на 52,4 % (в ценах 2005 г.), но по уровню расходов только в

2013 г. планируется приближение к заветному рубежу – 3,5% от ВВП.

Вместе с тем, приоритетность оборонных расходов в федеральном бюджете прослеживается по показателям **таблицы 3**.

Таблица 3. - Состав и динамика расходов федерального бюджета по разделам классификации² расходов, млрд. рублей

Показатели	2010 год *	2011 год		2012 год		2013 год	
		проект	измен. в %%	проект	измен. в %%	проект	измен. в %%
ВСЕГО РАСХОДОВ	10 232,8	10 658,6	104,2	11 237,9	105,4	12 175,6	108,3
в том числе:							
Общегосударственные вопросы	800,2	863,8	107,9	794,5	92,0	771,7	97,1
Национальная оборона	1 276,8	1 517,1	118,8	1 655,7	109,1	2 098,6	126,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 109,1	1 215,5	109,6	1 193,4	98,2	1 182,8	99,1
Национальная экономика	1 600,3	1 760,2	110,0	1 747,7	99,3	1 637,8	93,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	223,3	216,5	97,0	94,3	43,6	78,7	83,5
Охрана окружающей среды	13,3	16,8	126,7	17,4	103,5	16,7	95,8
Образование	444,0	516,6	116,4	516,0	99,9	519,4	100,7
Культура, кинематография	74,6	82,0	110,0	78,8	96,0	76,0	96,5
Здравоохранение	430,1	466,1	108,4	481,7	103,3	432,9	89,9
Социальная политика	3 316,4	2 940,5	88,7	3 185,8	108,3	3 437,5	107,9
Физическая культура и спорт	34,0	42,5	125,0	28,8	67,8	26,0	90,1
Средства массовой информации	54,8	61,3	111,8	62,3	101,8	56,0	89,8
Обслуживание государственного и муниципального долга	280,3	389,9	139,1	518,4	132,9	600,7	115,9
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	575,6	569,8	99,0	443,8	77,9	442,4	99,7
Условно утвержденные				419,3		798,4	190,4

* разделы приведены в сопоставимом виде

Как видно из таблицы, оборонные расходы по темпам роста в 2011 г. занимают третье место, а в 2013 г. должны выйти на первое место. Вместе с тем, важно проанализировать не только общий рост этих расходов, но и изменений в их составе.

Распределение расходов на оборону по подразделам бюджетной классификации представлено в **таблице 4**.

Таблица 4. – Динамика прогнозируемых расходов на оборону, в млрд. руб.

Наименование	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	в % к предыдущему году		
					2011	2012	2013
Национальная оборона	1 276,8	1 517,1	1 655,7	2 098,6	118,8	109,1	126,8
Вооруженные Силы РФ	952,2	1 115,3	1 259,8	1 647,6	117,1	113,0	130,8
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	4,6	6,7	6,9	7,1	144,8	103,8	102,9
Мобилизационная подготовка экономики	4,9	4,9	4,9	4,9	100,0	100,0	100,0
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	7,7	0,5	0,4	0,4	5,8	97,2	101,0
Ядерно-оружейный комплекс	18,8	27,0	27,5	30,3	143,8	101,9	110,3
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	4,1	4,8	4,8	4,9	117,8	100,7	101,0
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	151,4	166,6	177,3	231,7	110,1	106,4	130,7
Другие вопросы в области национальной обороны	133,2	191,4	174,1	171,8	143,8	91,0	98,7

Как видно из таблицы, наибольший удельный вес имеют расходы на Вооруженные Силы РФ, т. е. расходы на их оснащение и содержание. Анализ соотношения между общей суммой расходов и открытыми расходами, свидетельствует о незначительном изменении соотношения между расходами на закупку и модернизацию вооружения с остальными расходами на национальную оборону в 2011 году по сравнению с 2010 г. Более значительные изменения запланированы на 2013 г. (по сравнению с 2010 г. расходы на закупку и модернизацию вооружения должны увеличиться более чем в

два раза, на НИОКР – в полтора раза, при незначительном снижении остальных расходов). Однако, не могут настораживать тенденции по закупке ряда наименований вооружений за границей. Такие тенденции могут привести к дальнейшему разрушению оборонно-промышленного комплекса страны, о необходимости восстановления которого сейчас говорят все чаще, в том числе и в правительственных кабинетах.

Наибольший удельный вес в открытых расходах на оборону занимают расходы по статье «воинские формирования», представленной в **таблице 5**.



Таблица 5. – Динамика отдельных открытых расходов Министерства обороны РФ в текущих ценах, в млрд. руб.

Наименование расходов	Годы						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Национальная оборона	312,3	351,1	417,7	499,9	651,3	620,4	732,7
Вооруженные Силы РФ	287,0	329,0	381,2	451,2	569,4	576,3	651,5
Воинские формирования	163,9	189,4	218,6	290,5	382,1	529,8	600,6
в т.ч.: - вещевое обеспечение	6,5	8,6	9,4	8,2	9,0	9,4	12,2
- продовольственное обеспечение	21,9	22,2	23,4	24,4	27,2	33,8	37,9
- денежное довольствие	91,7	106,6	121,3	171,9	232,0	249,2	250,1
- заработная плата	38,9	50,0	60,9	81,0	104,6		118,8
- горюче-смазочные материалы	-	-	-	-	-	49,2	62,5
- специальные объекты	-	-	-	-	-	0,8	0,8
- противодействие пиратству	-	-	-	-	-	1,1	2,3
- другие расходы	-	-	-	-	-		113,8

Примечание: Расходы на заработную плату и прочие расходы за 2010 г. 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 г. на Вооруженные Силы доли расходов на воинские формирования, если в 2009 г. они составляли 67,1%, то в 2010 г. – 91,9% и в 2011 г. – 92,2%; а также появление в этой статье с 2010 г. расходов, не связанных с содержанием военнослужащих. Увеличение расходов на продовольственное обеспечение

военнослужащих в 2011 г. по сравнению с 2009 г. 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 (см. таблицу 6).

Таблица 6. - 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 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

Остатки исчезнувших статей, как видно из таблицы 5, вошли в статью 202 - воинские формирования. С 2010 г. 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;

обеспечение функционирования воинских формирований (органов, подразделений);

прочие расходы, связанные с материально-техническим обеспечением, не отнесенные к другим целевым статьям.³

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 дого-

воров, 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 г. предусмотрено 234,5 млрд. руб., то, за вычетом расходов на заработную плату (118,8 млрд. руб.)⁴, на обеспечение всех остальных потребностей остается 115,7 млрд. руб. В текущих ценах эта сумма незначительно превышает показатели 2009 г., 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 бюджете 2010 г. не нашлось денег на индексацию денежного довольствия офицерскому составу, которая последний раз проводилась с 1 августа 2009 г. на 8,5%, при инфляции в 2009 г. - 8,8%. В 2010 г. инфляция прогнозируется более 8 % и в 2011 г. - 6 - 7 %, а очередная индексация денежного довольствия военнослужащих предусматривается с 1 апреля 2011 г. лишь на 6,5%, при росте цен с момента последней индексации, с учетом прогноза, более чем на 15%. Все это происходит на фоне сокращения численности офицерского состава. Такое отно-

³ См. Приказ Министерства финансов РФ от 30.12.2009 г. № 150н.

⁴ См.: Мухин В. Бюджет трехлетних обещаний// Независимое военное обозрение. - 2010. - № 41.



шение к военнослужащим отражается и на военных пенсионерах, пенсии которых в году 65-летия со дня Победы оказались ниже средней гражданской пенсии, что обусловило увеличение «президентской» надбавки, в обход необходимости увеличения денежного довольствия военнослужащим. В войсках разрешается расходовать экономию от сокращения численности военнослужащих на дополнительные выплаты, однако это уже зависит от воли командира и от наличия такой экономии, т.е. далеко не до всех она дойдет. Механизм денежного довольствия офицеров должен быть более прозрачным. Такое отношение к офицерам можно объяснить только процессами, направленными на сокращение их численности.

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 сейчас многим из них не находится должностей и им предлагается 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. Разрывы в учебном процессе

приведут к необходимости сокращения преподавательского состава, восполнить который без потери качества не всегда возможно. Восстановление разрушенного всегда стоит дороже.

Все эти явления в Вооруженных Силах свидетельствуют о просчетах при осуществлении военной реформы, которых можно было бы избежать при программно-целевом подходе к ее проведению, предполагающем проведение независимой экспертизы разработанных программ на правительственном уровне. В 2010 году Правительством РФ утверждена «Программа Правительства о повышении эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», в которой взят курс на переход к программно-целевым методам бюджетного планирования. 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. Но важно, чтобы эти программы разрабатывали специалисты совместно с экономистами и после независимой экспертизы в процессе исполнения произвольно не корректировались. На этой основе представляется возможной реализация положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, предусматривающих обеспечение национальной обороны, исходя из принципов достаточности и эффективности.

