ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, В ТОМ ЧИСЛЕ НА ПОДГОТОВКУ ВОЕННЫХ КАДРОВ

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF BUDGETARY FUNDS PLANNING FOR THE SUPPORT OF THE ACTIVITIES OF THE RUSSIAN ARMED FORCES, INCLUDING MILITARY PERSONNEL TRAINING

УДК 338.245.4

ПАЛЮХ Андрей Иванович

Аннотация. В настоящей статье автором подробно рассмотрены основные аспекты вопроса планирования средств федерального бюджета по расходам на содержание Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе на подготовку военных кадров, проведен анализ и сопоставление

зарубежного опыта, выявлены ряд обоснованных проблем, поставлены задачи по их разрешению и предложены действенные направления решения.

Ключевые слова: военная доктрина Российской Федерации, валовой внутренний продукт, Бюджетный кодекс, федеральный бюджет, планирование потребностей, бюджетные ассигнования, военные образовательные организации.

PALYUKH Andrey Ivanovich

Abstract. In this article, the author examines in detail the main aspects of the planning of federal budget funds for the maintenance of the Russian Armed Forces, including training of military personnel, analysis and comparison of foreign experience, a number of substantiated problems is identified, tasks for their resolution are set, and effective directions of the solution are proposed.

Keywords: Military doctrine of the Russian Federation, gross domestic product, Budget Code, federal budget, planning of needs, budgetary allocations, military educational organizations.

В условиях современных экономических реалий России, перспективы развития которых далеки от идеальных, когда мировой экономический кризис продолжает нарастать, когда все явнее ощущается нехватка средств федерального бюджета в стране, когда международный терроризм все ближе приближается к границам и сферам интересов России, когда «враждебные режимы» все сильнее угрожают суверенитету нашей страны, когда Россия практически в одиночку соприкоснулась с проблемой преодоления совершенно новых, ранее не встречавшихся угроз и опасностей в структуре обеспечения её экономический, а также военной безопасности, на первый план выходит необходимость создания совершенно иных Вооружённых Сил, которые смогли бы качественно и эффективно противостоять всем этим

новым вызовам, угрозам и опасностям, причем как реальным, так и потенциально возможным.

В связи с этим остро встала проблема значительной корректировки основных приоритетов военного реформирования в интересах гарантированного обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации. Данные обстоятельства обосновывают необходимость совершенствования финансово-экономического обеспечения войск (сил) в России на современном этапе развития, а в особой мере – планирование бюджетных средств на содержание Вооружённых Сил Российской Федерации и на военное образование в частности.

Нависающей угрозой для национальной безопасности России является наличие крупных военизированных группировок различных стран в прилегающих к территории нашей страны регионах. Даже при, казалось бы, отсутствии агрессивных взглядов в отношении России, такие группировки представляют собой возможную потенциальную опасность для территориальной целостности страны и защиты ее суверенных интересов.

Расширение блока НАТО на восток Европы и создание из него доминирующей военно-политической силы в Европе рождают угрозу раскола континента.

Реформирование системы финансово-экономического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации в 2008-2012 годах привело к тому, что существующая по территориальному принципу система, соответствующая общей системе бюджетного управления Российской Федерации, достаточно устойчивая и надежная в мирное время, оказалась практически неготовой к работе в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время.

Осталось значительное количество проблем, которые требуют научного анализа в целях совершенствования системы финансово-экономического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации, как в условиях мирного времени, так и в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время. Необходимым условием решения этой задачи является полное и достаточное финансирование Вооружённых Сил Российской Федерации, так как их численность, организационно-штатная структура и принципы комплектования, техническая оснащенность и материальная обеспеченность, обученность личного состава и его морально-психологическое состояние, боеготовность и боеспособность во многом зависят от структуры военного бюджета, планируемого его общего объёма и по статьям расходов – в частности, правильного определения приоритетных направлений финансирования деятельности и конкретных программ развития Вооружённых Сил Российской Федерации, осуществление действенного контроля за целевым использованием выделенных ассигнований.

Указанные подходы отражены в Военной доктрине Российской Федерации. В документах долгосрочного планирования социального и экономического развития Российской Федерации должны отражаться объёмы и сроки выделения финансовых ресурсов на приведение структуры, состава и численности военной организации в соответствие с задачами в мирное время,

в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время [1]. В Военной доктрине Российской Федерации определено несколько принципиальных требований к основным параметрам финансового обеспечения Вооруженных Сил:

– концентрация финансовых ресурсов до необходимого уровня для решения возложенных на Вооружённые Силы Российской Федерации задач;

– повышение эффективности и целевого использования финансовых средств на оснащение Вооружённых Сил Российской Федерации;

– выделение финансовых ресурсов в количестве, достаточном для приведения структуры, состава и численности Вооружённых Сил Российской Федерации в соответствие с функциями в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время;

– отражение в документах планирования долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации количества и сроков выделения финансовых ресурсов для приведения структуры, состава и численности компонентов Вооружённых Сил Российской Федерации в соответствие с задачами в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время;

– рациональное использование финансовых ресурсов в целях совершенствования военно-экономического обеспечения Вооружённых Сил Российской Федерации;

– достаточное финансирование основных задач реформирования и развития Вооружённых Сил Российской Федерации.

Доктрина в области обеспечения национальной безопасности должна содержать порядок использования экономических инструментов государственной политики для защиты национальных интересов Российской Федерации.

В условиях современных реалий перед многими странами насущно встал вопрос о предельном уровне военных расходов по отношению к валовому внутреннему продукту. Однозначной трактовки ответа на данный

вопрос у науки и общественности в мире нет. Безусловно, любое государство не может продолжительное время поддерживать уровень милитаризации экономики на отметке более 10% валового внутреннего продукта без существенных последствий для экономики любой страны. Одновременно с этим уровень милитаризации в 5-6% может сохраняться на протяжении долгого периода, если считается нужным для обеспечения поставленных целей в области обороны и защиты суверенитета страны. В США на протяжении последних 30 лет уровень военных расходов к валовому внутреннему продукту был не менее 5-9%, а сам валовой внутренний продукт увеличился за этот период номинально практически в 12 раз, а реально − лишь удвоился.

Являясь важным показателем, значение уровня милитаризации экономики само по себе не характеризует степень экономического обеспечения национальной безопасности страны. Здесь требуется сопоставление объективно существующих военных потребностей в финансировании с абсолютным размером расходов военного бюджета, которая измеряется не столько их долей в валовом внутреннем продукте, сколько абсолютными размерами самого валового внутреннего продукта и динамикой его роста. Это означает, что значение военных расходов в валовом внутреннем продукте может снижаться и даже существенно, а абсолютная величина военных расходов расти, если экономика страны развивается значительными темпами.

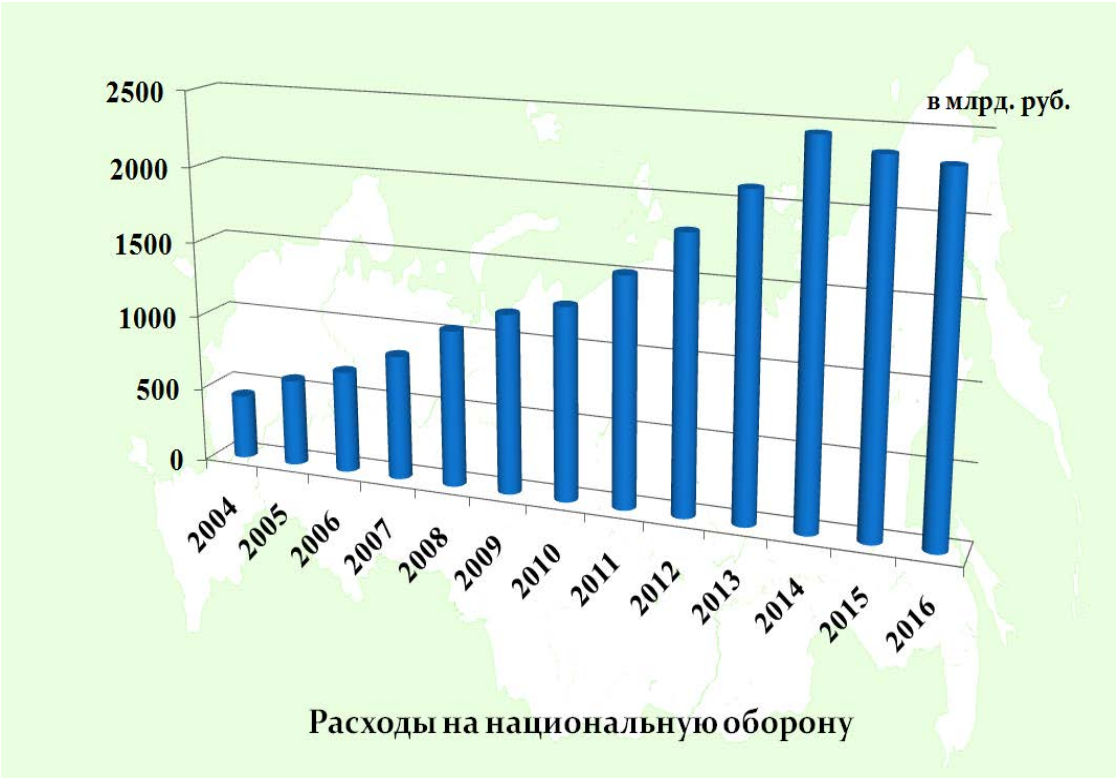
В настоящее время валовой внутренний продукт нашей страны многократно меньше, чем в США, а в условиях экономических санкций, направленных на понижение экономического уровня России, он стал даже ниже, чем в некоторых ведущих странах Западной Европы. В связи с этим, чтобы объемные показатели военных расходов России были соизмеримы с военными расходами ведущих стран НАТО (таких как Германия, Франция), их значение в показателях валового внутреннего продукта должно быть в разы большим, чем в этих экономически развитых зарубежных странах.

Необходимо отметить, что современные внешние и внутренние экономические и политические условия, и образовавшиеся в этой связи экономические возможности России определяют максимальный предел по объему отвлечения экономических ресурсов на военные цели во всем объеме бюджетных расходов страны. Соответственно задача оптимизации и достижения эффективного использования бюджетных средств в условиях ограниченного объема средств путем оптимизации военного бюджета, экономии и рационального использования финансовых ресурсов выходит на первый план.

В условиях современных экономических реалий России, перспективы развития которых далеки от идеальных, когда мировой экономический кризис продолжает нарастать и все более ощущается нехватка средств федерального бюджета в стране, международный терроризм «приближается» к границам и сферам интересов России, а «враждебные режимы» все сильнее угрожают суверенитету, назревает объективная необходимость строгого целевого и эффективного расходования каждого бюджетного рубля, направленного на оборону.

Одновременно с этими негативными условиями руководство России все серьезнее стало относиться к обороноспособности. За последние тринадцать лет расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность в консолидированном бюджете Российской Федерации постоянно увеличивались: с 430 млрд руб. в 2004 г. до 2 трлн 310 млрд руб. в 2016 г. Исключением стали последние два года, когда наблюдалось незначительное снижение данных расходов в связи с затянувшимся кризисом и экономическим спадом не только в экономике России, но и в мировой экономике [7]. Данная динамика наглядно показана на рисунке 1.

Рис. 1. Расходы бюджета на национальную оборону Российской Федерации



Таким образом, анализ внешних и внутренних факторов, оказывающих влияние на военное строительство в России, показывает, что развитие наших Вооруженных Сил будет проходить в достаточно сложных международных и внутренних условиях. Это потребует необходимости их учета как при разработке планов на краткосрочную и долгосрочную перспективу и программ реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, так и при формировании оборонного бюджета, включая научно-методическое обеспечение всех задач на основе военно-экономического подхода. Принципы, методы и методики формирования военного бюджета должны быть определенным образом «скорректированы» и позволять решать задачу формирования военного бюджета в общем обновленном механизме военного, военно-экономического и военно-технического планирования.

Именно это, наряду с существенными изменениями военно-политической обстановки в мире, определило необходимость вносить коренные изменения в систему военного планирования в Российской

Федерации, в частности корректировать или по-новому разрабатывать военные планы и программы.

Существенным моментом в новых взглядах российского военно-политического руководства на военное строительство является отказ от принципа «симметрии», то есть от стремления «любой ценой» сохранить военный и военно-технический паритет с противостоящими военными коалициями или отдельными государствами. Переход к стратегии разработки планов строительства Вооруженных Сил Российской Федерации на основе подхода «асимметрии» с выделением приоритетных элементов структуры Вооруженных Сил, обеспечивающих реальное сдерживание военных угроз, также приобретает важность.

В методологическом плане в этой области главным становится классическая «обратная» постановка задачи теории исследования операций, предполагающая поиск путей максимизации военного эффекта в пределах установленных ресурсных ограничений. При этом возникают проблемы с «балансировкой» Вооруженных Сил, их системы вооружения по элементам триады – подсистемам сил и средств боевого назначения, управления и всестороннего обеспечения. Такая ситуация резко повышает актуальность итерационного и вариантного подходов к согласованию потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации с экономическими возможностями государства.

Важнейшей задачей, стоящей перед Минобороны России, является обеспечение эффективного использования вооружения и военной техники, поступающей в рамках Государственной программы вооружений. Для решения этой задачи в Министерстве обороны Российской Федерации разрабатываются и утверждаются долгосрочные планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, мероприятия которых хронологически связаны с графиками поступления различных образцов вооружения.

Финансово-экономическое обеспечение Вооруженных Сил организуется Министерством обороны, являющимся органом управления ими и одновременно с этим субъектом бюджетного планирования и главным распорядителем средств федерального бюджета.

Одним из бюджетных полномочий Министерства обороны как главного распорядителя бюджетных средств является осуществление планирования соответствующих расходов бюджета и составление обоснований бюджетных ассигнований, в том числе в сфере военного образования.

Процесс планирования потребностей в бюджетных ассигнованиях на функционирование деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации состоит из двух этапов:

- I этап: подготовительный, в ходе которого при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период производится определение потребности Министерства обороны в бюджетных ассигнованиях на обеспечение функционирования Вооруженных Сил;

- II этап: (после утверждения федерального бюджета) исполнительный, в ходе которого осуществляется составление бюджетной росписи, распределение бюджетных ассигнований по органам военного управления, лимитов бюджетных обязательств по подчиненным Министерству обороны распорядителям и получателям средств федерального бюджета.

Порядок составления проекта федерального бюджета на очередной год и плановый период устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса [1] и постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 [2, 3]. В соответствии с данными правилами организация составления и непосредственно составление проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период возложены на Министерство финансов Российской Федерации.

Особенности организации подготовки материалов по разработке проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период отражены в Регламенте Министерства обороны Российской Федерации [5].

В целях организации и обеспечения взаимодействия органов военного управления при подготовке предложений Министерства обороны в проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, а также составлении и исполнении бюджетной росписи и сводной бюджетной сметы Министерства обороны создана Комиссия по бюджетному планированию и исполнению федерального бюджета [4].

Формирование и представление Министерством обороны Российской Федерации обоснований бюджетных ассигнований и реестров расходных обязательств главных распорядителей средств федерального бюджета на очередной год и плановый период осуществляется в соответствии с Порядком формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований, утвержденным приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 261н [6].

По причине недостаточного удовлетворения обоснованных заявок Минобороны России в ходе формирования бюджета финансирование по отдельным направлениям расходов на содержание Вооруженных Сил Российской Федерации не достигает даже минимально необходимого уровня, что вынуждает Минобороны России в срочном порядке корректировать утвержденные планы, а впоследствии самостоятельно изыскивать недостающие средства в ходе исполнения бюджета. Таким образом, образуется временной дисбаланс между фактическим поступлением вооружения и военной техники в войска и созданием обеспечивающей его инфраструктуры на местах, что в конечном итоге несет дополнительные затраты на консервацию, хранение и содержание уже поступивших в войска вооружения и техники, а это может негативно повлиять на оборонный потенциал страны в целом.

За период с 2011 по 2015 годы был осуществлен ряд мер организационного, экономического, нормативного, информационного и кадрового характера, нацеленных на усовершенствование механизма финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации. В наше время выстроена и работает система финансового обеспечения войск (сил) по территориально-отраслевому принципу.

В целях дальнейшего усовершенствования и увеличения роли соответствующих командований стратегического уровня по организационным направлениям деятельности в военные округа (флота, флотилии), виды Вооруженных Сил Российской Федерации введены финансово-экономические службы под руководством заместителей (помощников) командиров (начальников) различного звена. Сейчас действует 39 территориальных финансовых органов. Функции данных органов включают в себя планирование и финансирование большинства расходов воинских частей, которые дислоцируются на территории конкретного субъекта Российской Федерации (всего в России в настоящий момент 85 субъектов), вне зависимости от их подчиненности соответствующим главнокомандующим видам Вооруженных Сил Российской Федерации, командующим родами войск, командующим войсками военных округов (флотами). Они обеспечивают функционирование воинских частей и организаций, имеющих лицевые счета в органах Федерального казначейства по территориальному принципу, а также воинских частей и организаций, не имеющих лицевых счетов в органах Федерального казначейства. Территориальные финансовые органы, территориально находящиеся в городах Санкт-Петербурге, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Хабаровске, приобрели статус головных управлений по финансовому обеспечению по Западному, Южному, Центральному и Восточному военным округам соответственно и были отданы в оперативное подчинение командующим войсками соответствующих военных округов.

Вышеуказанные преобразования позволили:

- сделать прозрачным на всех стадиях процесс кассового исполнения федерального бюджета через органы Федерального казначейства, поскольку бюджетная отчетность Минобороны России корреспондируется с отчетностью территориальных управлений Федерального казначейства;

- сократить в 15 раз с 6552 до 450 количество распорядителей и получателей бюджетных средств;

- сократить уровень (с 5 до 3) доведения бюджетных средств до получателей;

- перевести личный состав армии на безналичную форму расчетов посредством использования банковских карт (счетов) и соответственно существенно сократить оборот наличных денежных средств;

- сократить в 2 раза время прохождения бюджетных ассигнований от распорядителей до получателей средств федерального бюджета, обеспечить целевое и рациональное использование бюджетных средств, а также повысить качество контроля за финансовыми потоками.

Помимо этого, в результате реформирования всей структуры финансового обеспечения войск (сил):

- в воинских частях (организациях) упразднены финансово-экономические органы;

- произведена замена большинства должностей военнослужащих финансово-экономических служб воинских частей (организаций) на гражданские должности;

- осуществлена единая централизация на уровне Минобороны России расчетов с личным составом посредством введения в действие Единого расчетного центра Минобороны России;

- укрупнены заказы, контракты приведены к типовым формам и сокращено их общее количество (примерно в 10 раз).

Развернута сеть финансово-расчетных пунктов, что позволило реализовать принцип сближения воинских частей (организаций) с обслуживающими их территориальными финансовыми органами для более

оперативного взаимодействия с кадровыми структурами частей и командирами частей в целях наиболее эффективного совершенствования механизма выплат денежного довольствия, различных надбавок и компенсаций личному составу и ведения бюджетного учета материальных активов и прочих обязательств.

Однако существует ряд проблем, требующих решения:

- разбалансированность существующих расходов по зонам ответственности органов военного управления, которая требует дополнительных объемов бюджетных средств и кадровых ресурсов;

- недостаточная эффективность действующей структуры финансовых органов при бюджетном планировании;

- неэффективность существующего формирования плановых объемов бюджетных средств из-за несоблюдения базового принципа приоритетности расходов на оборону;

- образование сверхлимитной контрактации, приводящее к системному увеличению просроченной задолженности;

- проблема комплектования должностей работников из числа гражданского персонала в финансово-экономических органах компетентными сотрудниками в связи с упразднением должностей военнослужащих-финансистов в органах военного управления.

- отсутствие принципа программно-целевого планирования расходов на военные расходы;

- низкое качество планирования деятельности воинских частей (организаций) различной организационно-правовой формы (федеральных казенных (бюджетных) учреждений (федеральных автономных учреждений), выражающееся в экономически необоснованных и устаревших нормативах затрат на исполнение государственного задания (заказа) и недостаточной увязки объемов государственного задания с его непосредственно финансовым обеспечением;

- недостаточный уровень информатизации процесса планирования бюджетных средств, особенно в военных образовательных организациях.

В заключении хотелось бы также указать, что решение проблемы планирования расходов на содержание отечественных Вооруженных Сил в целом и военного образования в частности для обновляемого механизма военного, военно-экономического и военно-образовательного планирования, осуществляемого в ходе военного реформирования в Российской Федерации, предполагает в своей основе самые актуальные аспекты военно-экономического анализа, методические подходы и принципы планирования, методы и методики формирования военного бюджета, соответствующие уровню современных требований. Кроме того, необходимо изменить подходы к формированию и защите бюджета Минобороны России, предусмотрев в нем следующие виды расходов: базовые и расходы на непредвиденные (чрезвычайные) цели. Главным условием решения этой задачи является полное и достаточное финансирование Вооруженных Сил Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон, 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

2. О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Федеральный закон, 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

3. Об утверждении правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ, 24 марта 2018 г. № 326 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

4. Об образовании Комиссии Министерства обороны Российской Федерации по бюджетному планированию и исполнению федерального бюджета: приказ Министра обороны РФ, 8 августа 2014 г., № 562 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

5. Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации: приказ Министра обороны РФ, 10 января 2015 г., № 1 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

6. О порядке формирования и представления главными распорядителями средств федерального бюджета обоснований бюджетных ассигнований: приказ Минфина России, 31 декабря 2016 г., № 261н // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

7. Отчетность по исполнению бюджета (графа исполнено). Федеральный бюджет. Годовой [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. - Режим доступа: http: //www.roskazna.

REFERENCES:

1. Budget Code of the Russian Federation: Feder. Law, July 31, 1998 No. 145-FZ // Reference legal system "Consultant Plus".

2. On the federal budget for 2017 and for the planning period 2018 and 2019: Federal Law, December 19, 2016 No. 415-FZ // Reference legal system "Consultant Plus".

3. On approval of the rules for drafting the federal budget and draft budgets of state extra-budgetary funds of the Russian Federation for the next fiscal year and planning period and the recognition of some acts of the Government of the Russian Federation as invalid: Resolution of the Government of the Russian Federation, March 24, 2018 No. 326 // Reference legal system "Consultant Plus".

4. On the formation of the Commission of the Ministry of Defense of the Russian Federation on budget planning and execution of the federal budget: Order of the Minister of Defense of the Russian Federation, August 8, 2014, No. 562 // Legal system "Consultant Plus".

5. On the approval of the Regulations of the Ministry of Defense of the Russian Federation: the order of the Minister of Defense of the Russian Federation, January 10, 2015, No. 1 // Legal system "Consultant Plus".

6. On the procedure for the formation and submission of budgetary appropriations by the chief administrators of the federal budget funds: the order of the Ministry of Finance of Russia, December 31, 2016, No. 261n // The legal system "Consultant Plus".

7. Reporting on the execution of the budget (the graph is executed). Federal budget. Annual [Electronic resource]. - Electron. Dan. - Access mode: http: //www.roskazna.

Палюх Андрей Иванович

адъюнкт кафедры финансов и управления банковской деятельностью в Вооруженных Силах Военного университета Министерства обороны Российской Федерации

123001, г. Москва, Б. Садовая ул., д. 14

nata.paluh@gmail.com

Palyukh Andrey Ivanovich

Adjunct at the Department of Finance and Banking Management in the Armed Forces

Military University of the Ministry of Defence of the Russian Federation

B. Sadovaya ul., d.14, Moscow, Russia, 123001

nata.paluh@gmail.com

08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит