

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОБОРОННОГО БЮДЖЕТА**

*Работа представлена кафедрой финансов и учета  
Томского государственного университета.*

*Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор А. А. Земцов*

**Рассматриваются методологические основы формирования оборонного бюджета России, который представляет собой сложную комплексную многоэтапную экономическую задачу. Показан многоэтапный процесс формирования оборонного бюджета, а также методологические принципы формирования оборонных расходов в современных условиях и методики военно-экономических расчетов.**

**There are described methodological basics of forming defense budget of Russia, which represents complex multi-stage economical task. There is represented multi-step process of forming defense budget. There is represented methodological principles of forming defense outlay in present conditions and military-economics computation.**

Оборонный бюджет является источником финансирования главного элемента военной системы государства – Вооруженных Сил. Как отдельный документ оборонный бюджет (defense budget)<sup>1</sup> в России не составляется. Поэтому практически единственным официальным документом, отражающим финансирование усилий государ-

ства в сфере обороны в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации является федеральный бюджет.

Известно, что оборонный бюджет – централизованный фонд денежных средств (ассигнований), выделяемый в законодательном порядке на оборонные нужды из государственного (федерального) бюджета в

течение финансового года<sup>2</sup>. Ему принадлежит важная роль в обеспечении обороноспособности государства.

В современных условиях формирование оборонного бюджета основано на следующих методологических принципах: приоритетность, вариантность, сбалансированность, программно-целевое планирование, адаптивность, сквозное финансовое планирование, максимальная допустимая прозрачность «транспарентность» (рис. 1)<sup>3</sup>.

Принцип вариантности предусматривает выработку и представление для выбора руководству страны вариантов бюджетной заявки, обеспечивающих в условиях финансовых ограничений различные альтернативы строительства Вооруженных Сил и развития их систем вооружения. Здесь необходимо заметить, что в процессе формирования оборонного бюджета в нашей стране до настоящего времени этот принцип, по сути, игнорировался. Одной из причин такого положения является отсутствие и собственно методического аппарата разработки альтернативных вариантов оборонного бюджета и выбора из них наилучшего по принятым критериям.

Принцип приоритетности предполагает обязательное выделение в условиях жестких экономических ограничений и негарантированного соблюдения этих ограничений приоритетов финансирования во всех областях жизнедеятельности Вооруженных

Сил исходя из потребности сбалансированного их развития как сложной организационно-технической системы.

Принцип сбалансированности предполагает финансирование компонентов Вооруженных Сил и сфер их жизнедеятельности таким образом, чтобы обеспечивалось максимально гармоничное развитие подсистем сил и средств боевого назначения, управления и обеспечения.

Принцип программно-целевого планирования позволяет решить важнейшую проблему взаимной увязки целей и задач военного строительства и ресурсов, которыми располагает государство, посредством программ как особой формы концентрации усилий и ресурсов на решение важнейших задач.

Принцип адаптивности предполагает учет реальных расходов на оборону в предыдущие годы, что позволяет наилучшим образом распределить новые ассигнования исходя из приоритетов и созданного задела.

Принцип сквозного финансового планирования отражает необходимость анализа всего жизненного цикла, создаваемых систем оружия, военной техники и военных объектов с точки зрения выявления и учета полных затрат на их реализацию.

Принцип максимально допустимой «прозрачности» (транспарентности) оборонного бюджета вытекает из необходимости анализа и контроля расходов на воен-

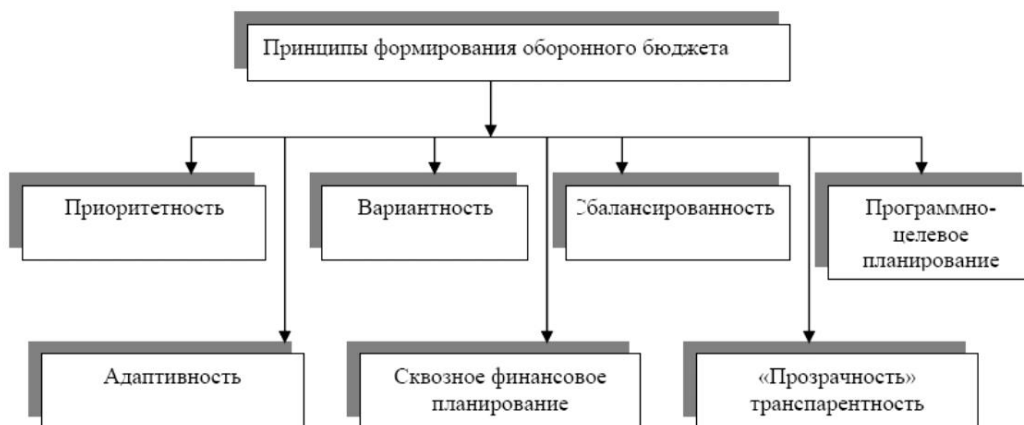


Рис 1. Основные методологические принципы формирования оборонного бюджета

ные цели различными структурами, в том числе общественными организациями, законодательными органами внутри страны, а также международными организациями.

Расходы на национальную оборону одна из важнейших<sup>4</sup> и наиболее крупных статей функциональной классификации расходов федерального бюджета. Вопрос о том, сколько государство должно тратить на национальную оборону часто сводится к дискуссии о том, какова должна быть доля расходов на национальную оборону в валовом внутреннем продукте<sup>5</sup>. Сейчас, как известно, лимит по разделу «Национальная оборона» установлен не менее 3,5% ВВП. Это, по сути дела, произвольно выбранный показатель. Поэтому утверждение размеров и структуры ассигнований на оборону происходит в отрыве от реальных потребностей страны.

Оборонный бюджет является сметой расходов<sup>6</sup> финансовых ресурсов на комплекс конкретных, заранее обоснованных мероприятий по обеспечению функционирования и развития Вооруженных Сил. Это положение обуславливает в любом случае необходимость предварительного определения потребностей Вооруженных Сил в финансовых ресурсах для реализации комплекса плановых мероприятий.

По этому вопросу можно привести позицию Л. Н. Войновой и В. В. Сторонина<sup>7</sup> По их мнению, в методологическом отношении под формированием оборонного бюджета в современных условиях следует понимать обоснование таких пропорций между объемами финансовых ресурсов, направляемых на реализацию конкретных плановых функционально-целевых мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности и развития Вооруженных Сил с учетом важности (приоритетности) и потребной ресурсоемкости этих мероприятий, которые при данных ограничениях позволяют достичь максимальной эффективности решения стоящих перед Вооруженными Силами задач.

В формализованном виде задача поэтапного формирования оборонного бюджета, а также бюджета Министерства обороны может быть представлена следующим образом.

1. Разработка бюджетной заявки Министерства обороны. Известно:

- множество задач вооруженных сил ( $Q$ );
- множество плановых мероприятий  $R$  в году  $t$  по обеспечению решения задач Вооруженных Сил:

$$\{R(t)\}, R = R(Q), R(Q) = \sum Ri(Q), i = 1, N;$$

- состояние экономики и тенденции ее развития, представленные валовым внутренним продуктом страны  $S_{ВВП}(t)$

Необходимо определить:

- потребность Министерства обороны в финансовых ресурсах на реализацию каждого из плановых мероприятий строительства Вооруженных Сил в году  $t$ :

$$S_{\text{потр } i}(t) = S_{\text{потр } i} \{Ri(Q)\}, Ri \in R;$$

- суммарные финансовые потребности Министерства обороны для обеспечения всего комплекса плановых мероприятий в части функционирования и развития Вооруженных Сил в году  $t$  (заявка Министерства обороны на бюджетные ассигнования)

$$S_{\text{потр } i}(t) = \sum S_{\text{потр } i}(t);$$

- прогнозные оценки возможных (ожидаемых) объемов финансирования Вооруженных Сил ограничения):

$$S^*(t) = \gamma_{\text{мо}}(t)\gamma_{\text{но}}(t)S_{ВВП}(t), \Delta S = |S_{\text{потр}}(t) - S^*(t)|,$$

где  $\gamma_{\text{мо}}(t)$  – прогнозируемая доля бюджета Министерства обороны (расходов на содержание и строительство Вооруженных Сил) в расходах на национальную оборону в году  $t$ ;  $\gamma_{\text{но}}(t)$  – прогнозируемая доля расходов по разделу федерального бюджета «Национальная оборона» в ВВП в году  $t$ ;  $S_{ВВП}(t)$  – прогнозное значение ВВП в году  $t$ ;  $t$  – бюджетный год.

2. Разработка вариантов оборонного бюджета. Известно:

- исходные данные первого этапа –  $(Q)$ ,  $\{R(Q)\}$  и др.;
- приоритеты строительства и финансирования Вооруженных Сил ( $\xi_{BC}$ );
- потребности Министерства обороны в финансовых ресурсах для Вооруженных Сил (бюджетная заявка Министерства обороны), полученные на первом этапе,  $S_{\text{потр}}(t) = \sum S_{\text{потр}_i}(t)$ ;
- уточненные (правительством) предварительные ограничения по финансированию Вооруженных Сил в предстоящем бюджетном году  $S^{**}(t)$  и их соотношения с прогнозными ограничениями  $S^*(t)/S^{**}(t)$ ;
- характер финансирования Вооруженных Сил в текущем и предыдущих годах  $S_{t-1}$ ,  $S_{t-2}$ ,  $S_{t-3}$ , ...

Требуется определить варианты оборонного бюджета  $S_1(t)$ ,  $S_2(t)$ , ...,  $S_n(t)$ , разработанные в пределах ограничений  $S^{**}(t)$ , с учетом потребностей  $S_{\text{потр}}(t) = \sum S_{\text{потр}_i}(t)$ , и приоритетов  $\xi_{BC}$  по критерию максимума эффективности решения задач  $E(Q)$ , т. е. найти варианты распределения ожидаемых бюджетных средств с учетом потребностей в них Вооруженных Сил и выбранных приоритетов (вариантов приоритетов), при которых будет достигнуто  $E(Q) = \max E(Q)$  при выполнении ограничений  $S_n(t) (\leq) S^{**}(t)$ .

3. Разработка окончательного варианта оборонного бюджета в рамках уточненных ограничений. Известно:

- исходные данные предыдущих этапов:  $(Q)$ ,  $\{R(Q)\}$ ,  $\{S_n(t)\}$ ,  $S_{\text{потр}}(t) = \sum S_{\text{потр}_i}(t)$ ,  $\xi_{BC}$  и др.
- уточненные приоритеты строительства и финансирования Вооруженных Сил  $\{\xi_{BC}\}$ ;

- решение руководства страны о выделении финансовых средств на национальную оборону, в том числе непосредственно на обеспечение функционирования и развития Вооруженных Сил  $S^{***}(t)$ ;
- принятый руководством страны вариант укрупненного распределения бюджетных средств  $S_i(t)/S^{***}(t)$ ;
- соотношения предварительных (прогнозных) и окончательных ограничений:  $S^*(t)/S^{**}(t)$ ,  $S^{**}(t)/S^{***}(t)$ .

Требуется так распределить выделенные бюджетные средства  $S^{***}(t)$  по всем направлениям финансирования и компонентам Вооруженных Сил  $S_i(t)/S^{***}(t)$ , чтобы обеспечить максимальное значение критерия эффективности  $E(Q) = \max E(Q)$ .

4. Корректирование (при необходимости) оборонного бюджета.

При всех известных исходных данных, а также вновь уточненных (скорректированных) в ходе исполнения бюджета финансовых ограничениях  $S^{****}(t)$  и, соответственно, уточненных приоритетах ( $\xi^{**}$ ) необходимо повторно перераспределить выделенные бюджетные средства  $S^{****}(t)$  с использованием критерия  $E(Q)$ .

Количество этапов процесса формирования оборонного бюджета во многом зависит от состояния экономики страны. Чем устойчивее экономика, тем меньше число этапов и итераций бюджетного процесса. Схемы укрупненного и детального алгоритмов, изложенной процедуры формирования оборонного бюджета представлены на рис. 2 и 3.



Рис. 2. Алгоритм формирования оборонного бюджета для «идеальных условий»



Рис. 3. Алгоритм формирования оборонного бюджета для реальных условий

Одним из ключевых моментов в формировании оборонного бюджета является отсутствие единой и доступной методической базы экономических расчетов. Как известно, основу любого методического аппарата составляют конкретные методики. Под методикой определения затрат следует понимать нормативно-технический документ, содержащий необходимые расчетные соотношения и конкретные значения коэффициентов и нормативов для расчета стоимо-

стных характеристик данного вида мероприятий, работ или образцов ВВТ. Методики военно-экономических расчетов представлены на рис. 4<sup>8</sup>.

Для совершенствования методической базы в Министерстве обороны необходима разработка комплексной методики определения финансовых потребностей Вооруженных Сил. Следует подчеркнуть, что для разработки комплексной методики определения финансовых потребностей Во-



Рис. 4. Методики военно-экономических расчетов

руженных Сил особый интерес представляет механизм системного внедрения в практику военного планирования и финансирования программно-целевого подхода.

Один из существенных недостатков системы военного финансирования заключается в отсутствии тесной увязки между планированием строительства Вооруженных Сил и разработкой оборонного бюджета. Планы составляются, как правило, на длительный период без достаточного учета финансовых возможностей, так как отсутствуют перспективные планы военного финансирования. Временной и процедурный разрыв между этими важнейшими процессами ведет к тому, что принятые перспективные военные планы и нередко даже начатые программы оказываются не обеспеченными необходимыми материальными ресурсами из-за финансовых ограничений и поэтому подвергаются существенным изменениям и сокращениям. Это, естественно, сопровождается значительными нерациональными затратами.

Проблема формирования оборонного бюджета содержит еще одну важную методическую задачу. Речь идет о разработке классификации оборонных расходов, которая бы полностью отражала структуру финансовых потребностей Вооруженных Сил. Такие термины, как «оборонные расходы» и «оборонный бюджет» в нашей стране юридически не зафиксированы.

Еще одним недостатком в организации планирования оборонных расходов является отсутствие до настоящего времени соответствующего нормативно-правового акта, регламентирующего данный процесс как на уровне федерального бюджета, так и на уровне сводных смет расходов Министерства обороны и других министерств. Следует отметить, что в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61 – ФЗ «Об обороне»<sup>9</sup> отсутствует даже упоминание о законе Российской Федерации «Об оборонном бюджете», который должен определять не только состав бюджета и его статей, но

и основные качественные характеристики, такие как расчетная численность Вооруженных Сил, порядок контроля за исполнением бюджета и т. д.

Принятый в Российской Федерации подход к засекречиванию сведений не соответствует правовым нормам большинства цивилизованных государств. Правительство скрывает информацию о расходах на оборону только от своих граждан<sup>10</sup>. Степень открытости расходов военной организации для отечественных специалистов во много раз меньше, чем для специалистов зарубежных государств. Им Россия ежегодно сообщает не только общие сведения по видам расходов Минобороны РФ, но и распределение средств между тремя видами Вооруженных Сил, чего в бюджете России нет. В специальном приложении ИМЭМО РАН<sup>11</sup> к русскому изданию ежегодника мы можем увидеть расходы открытой части раздела «Национальная оборона»<sup>12</sup>.

Для совершенствования системы управления военной экономикой крайне важно уточнить и усилить ее законодательную и нормативно-правовую базу. Были приняты некоторые важные законы, например, федеральные законы «Об обороне», «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ»<sup>13</sup>, «О государственном оборонном заказе»<sup>14</sup> и др. Можно сказать, что изменившиеся условия требуют внесения изменений в некоторые из принятых законодательных и нормативно-правовых актов. Кроме того, есть острая потребность в разработке и принятии еще ряда федеральных законов, в том числе законов «Об оборонных расходах», «О государственной программе вооружения», «О военном производстве» и др.

Анализ рассматриваемой проблемы в целом позволяет сформулировать следующие основные требования к методическому аппарату военно-экономических расчетов для современного этапа военного строительства:

- единообразие и сопоставимость экономических оценок, получаемых различными структурами Вооруженных Сил;

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

---

- высокая достоверность, обоснованность и точность расчетов;
- базовая унифицированность методов и методик экономических расчетов, разработка и утверждение типовых универсальных элементов методического аппарата;
- относительная простота экономико-математических моделей и небольшая трудоемкость вычислений;
- наличие двухуровневого методическо-

го аппарата (для детальных и укрупненных расчетов).

Таким образом, из всего вышеизложенного следует, что формирование оборонного бюджета представляет собой сложную комплексную многоэтапную экономическую задачу, решение которой требует системного подхода, разработки и внедрения соответствующего научно-методического аппарата.

### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Англо-русский военно-экономический словарь / В. В. Борисов. М.: Русский язык, 2002. С. 66.
- <sup>2</sup> Финансы и кредит в экономике Вооруженных Сил. Словарь. М., 2001. С. 7.
- <sup>3</sup> Военный бюджет государства. Методы обоснования и анализа. М.: Воениздат, 2000. С. 101.
- <sup>4</sup> Разоружение и безопасность/Ин-т мировой экономики и международных отношений РАН. М.: Наука, 1996; 2004–2005: новые подходы к международной безопасности / Рук. авт. колл. А. А. Пикаев; Под ред. А. Г. Арбатова. М., 2007. С. 232.
- <sup>5</sup> Воробьев В. В., Пожаров А. И. К вопросу о военно-финансовой политике России //Военная мысль. 2005. № 8; Пожаров А. И. Военно-экономический потенциал России: состояние и перспективы//Военная мысль. 2003. № 2; Военная экономика: управление, планирование, военно-экономическая безопасность // Под ред. А. С. Сумина, Ю. И. Арпина. М., 1995. С. 30.
- <sup>6</sup> Финансы и кредит в экономике Вооруженных Сил: Словарь. М., 2001. С. 97.
- <sup>7</sup> Военный бюджет государства. Методы обоснования и анализа. М.: Воениздат, 2000. С. 104.
- <sup>8</sup> Там же. С. 113.
- <sup>9</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61 – ФЗ «Об обороне».
- <sup>10</sup> Ежегодник СИПРИ 2005: Вооружения, разоружение и международная безопасность / Пер. с англ. Ин-т мировой экономики и международных отношений. М.: Наука, 1998; 2005; 2006. С. 344, 366.
- <sup>11</sup> Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук.
- <sup>12</sup> Там же. СИПРИ. С. 894.
- <sup>13</sup> Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31 – ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ».
- <sup>14</sup> Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213 – ФЗ «О государственном оборонном заказе».