Воробьев Василий Васильевич. Трансформация финансовой политики по обеспечению безопасности Российской Федерации в условиях реформы : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 1999 240 c. РГБ ОД, 61:00-8/145-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Трансформация военно-финансовой политики в условиях перехода к рыночной

экономике 13

1.1. Сущность и роль военного бюджета в системе обеспечения боевой готовности ВС и безопасности России 13

1.2. Рыночная трансформация финансового обеспечения армии и флота 27

1.3. Мировой опыт финансирования военных расходов 74

Глава 2. Анализ положения с финансовым обеспечением отдельных разделов военного бюджета 90

2.1. Финансирование капитального строительства и производственных предприятий 90

2.2. Финансирование заказов на вооружение, военную технику и НИОКР. Реализация высвобождаемого военного имущества 107

2.3. Развитие систем денежного довольствия и социальной защиты военнослужащих 119

2.4. Пенсионное обеспечение и обязательное государственное страхование военнослужащих 139

Глава 3. Военный бюджет и безопасность России 154

3.1. Геостратегическое положение России и концепции строительства обороны в условиях продвижения НАТО на Восток 154

3.2. Роль ВПК в экономике страны 178

3.3. Направления совершенствования финансово-экономического обеспечения безопасности России 187

Заключение 200

Список литературы 205

Приложения 216

**Введение к работе**

После распада СССР военное противостояние двух сверхдержав мира прекратилось. Это обусловило сокращение мировых военных расходов после достижения ими пика в 1987 г. В настоящее время Россия не сталкивается с конкретной военной угрозой со стороны других стран, однако потенциально эти угрозы как глобального, (источниками которого являются страны, обладающие стратегическим ядерным оружием), так и локального (от сопредельных государств) характера сохраняется. Это делает весьма актуальным определение уровня достаточности оборонного потенциала страны и источников финансирования ее военных расходов в условиях перехода к рыночным отношениям.

Значительная военная нагрузка на экономику и опасность дальнейшего преодоления гонки вооружений обусловили необходимость значительного сокращения расходов на оборону России. Вместе с тем и в обозримой перспективе сохраняется проблема правильного выбора достаточности военного потенциала, который должен быть соизмеримым с военным потенциалом ведущих государств мира и обеспечивать защиту национальных интересов Российской Федерации.

В современный период динамика и уровень военных расходов существенно колеблются по странам и регионам. В большинстве государств Запада они имеют тенденцию к снижению или сохраняют стабильный уровень. Однако, расширение НАТО на Восток серьезно изменит ситуацию, поскольку перевооружение новых стран-членов потребует значительного роста затрат на военные цели. Не проявляют никаких признаков снижения военные расходы в наиболее взрывоопасных регионах мира - на Ближнем Востоке и Южной Азии. А ведь эти страны (Индия, Иран, Пакистан, Турция, Саудовская Аравия) находятся вблизи границ

Российской Федерации.

В то же время, несмотря на сохранение основных, решаемых Вооруженными Силами Российской Федерации (ВС РФ), задач доля расходов на национальную оборону в валовом внутреннем продукте (ВВП) уменьшилась с 4,4% в 1993 г. до 3,7 % в 1997 г. Кроме того, в этот же период объем ВВП страны характеризовался ежегодным сокращением. Финансовое обеспечение обороны в 1993-1997 гг. осуществлялось крайне неритмично и в суммах, не соответствующих действительным потребностям. При этом даже утвержденные законом средства выделялись Министерству обороны Российской Федерации (МО РФ) не в полном объеме. Например, за период 1993-1996 гг. разрыв между утвержденными законом расходами по смете МО РФ и фактически переведенными средствами составил в суммарном выражении свыше 50 трлн. руб. (в ценах 1996 г.; здесь и далее в неденоминированных руб.), что означает недополучение МО РФ средств в сумме, ненамного уступающей военному бюджету 1996 г. (78,0 трлн. руб.). В 1997 г. эта сумма составила 33,7 трлн. руб.

Конкретные меры по разоружению и конверсии военно-промышленного комплекса (ВПК) в России должны учитывать тот факт, что процесс разоружения неизбежно связан с перевооружением на более высоком технологическом уровне, требующем крупных затрат на оборонные НИОКР и производство новых вооружений, военной техники (ВВТ).

Сложность экономического и финансового обеспечения ВС РФ, недостаточная разработка вопросов теоретической и методологической базы по определению военного бюджета определили АКТУАЛЬНОСТЬ и выдвинули НЕОБХОДИМОСТЬ проведения данного исследования. Тем более, что до настоящего времени системному анализу процессов рыночной трансформации военно-финансовой политики в условиях экономических реформ и углубляющегося кризиса экономики Российской церации, оценке их влияния на безопасность страны, не

уделено должного внимания.

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ. Целью диссертационной работы является исследование сущности военного бюджета, его места и роли в системе мер по обеспечению военной безопасности России, обобщение отечественного и мирового опыта финансирования военных расходов, определение общих тенденций формирования военного бюджета и финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации и направлений совершенствования финансово-экономического обеспечения безопасности России.

Для достижения поставленной цели определены основные задачи исследования:

- изучение и дальнейшая разработка теоретических положений о сущности и роли военного бюджета:

- анализ основных этапов трансформации финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации до и после начала рыночных экономических реформ;

- определение современного геостратегического положения России, концепций строительства ВС РФ в условиях расширения НАТО на Восток;

- выявление роли и места военно-промышленного комплекса России в ходе военной и экономической реформы;

- выбор путей совершенствования экономического обеспечения безопасности России, бюджетного процесса и роли в нем МО РФ.

ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ. В качестве объекта диссертационного исследования выступает деятельность центрального аппарата управления ВС РФ по обеспечению финансовыми ресурсами потребностей войск [главным образом - Главного управления военного бюджета и финансирования Министерства обороны Российской Федера- . ции (ГУВБиФ МО РФ)].

Предметом исследования является система отношений по поводу формирования фонда денежных средств, предназначенных для обеспечения обороны страны и их эффективного использования.

ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ ОСНОВОЙ диссертационной работы явились теоретические положения известных ученых в области финансов Вознесенского Э.А., Лаврушина О.И., Никольского П.С., Родионовой В.М., Шерменева М.К., а также труды специалистов в области экономической, военно-экономической теории, военных финансов, финансов и экономики Вооруженных Сил Ю.Алексеева, В. Андреевского, В.Барановского, А.Варшавского, Н.Вознесенского, В.Ерохина, А.Захарова, Ю.Костина, В.Манилова, Л.Морозова, А.А.Никонова, А.Пожарова, В.Резниченко, В.Стефашина,

В.Фарамазяна, В.Фролова, В.Цыгичко, Э.Шевелева и других авторов, а также работы ряда военных научно-исследовательских учреждений и институтов РАН, зарубежных исследований.

При написании работы использованы законы и нормативные акты, учебная, методическая и монографическая литература, имеющие отношение к исследуемыми проблемам, учтены реалии существующей социально-экономической ситуации в стране, ход и перспективы военной реформы. В работе использован личный опыт практического участия в реформировании Вооруженных Сил Российской Федерации на современном этапе.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА РАБОТЫ.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- определены сущность и значение военного бюджета и особенность военно-финансовой политики на современном этапе;

- впервые проведен системный анализ основных этапов трансфор

мации финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации в условиях рыночных преобразований;

- выработаны конкретные предложения по совершенствованию финансового обеспечения Вооруженных Сил с целью достижения безопасности России.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ РАБОТЫ. Решение поставленных в диссертационной работе задач позволило получить ряд существенных результатов. К наиболее важным из них можно отнести следующие;

- несмотря на завершение "холодной войны" военные расходы ведущих государств мира, прежде всего США, не претерпели существенных изменений в сторону сокращения. Сохранение крупного военного потенциала США и проведение ими политики "глобального лидерства" с целью сохранения своего военно-политического превосходства и укрепления национальной экономики за счет экспансии на рынки других стран не обеспечивает мировой безопасности и стабильности даже после прекращения противостояния блоков и сверхдержав. Кроме того, продвижение НАТО на Восток, ускоренное экономическое развитие и рост военного потенциала Китая и других государств Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии в перспективе могут усиливать международную напряженность и представляют угрозу безопасности Российской Федерации;

- проводимая в ходе экономических реформ законодательными органами и Правительством Российской Федерации военно-финансовая политика и формирование военного бюджета не учитывали объективный рост расходов на вывод войск с иностранных территорий и разоружение, что привело в 1990-1996 гг. к росту разбалансированности военного бюджета, хроническому недофинансированию Вооруженных Сил, резкому сокращению производства и закупок вооружений и военной техники, свертыванию большого числа перспективных НИОКР, что поставило под угрозу безопасность страны вплоть до утраты ею своей обороноспо

собности;

- применяемая Министерством финансов РФ методика определения уровня военных расходов как доли от валового внутреннего продукта страны является необоснованной. Проводимое в России сокращение Вооруженных Сил должно сопровождаться их перевооружением на новом технологическом уровне для повышения боеспособности и оборонной достаточности, что несомненно требует дополнительных ассигнований. На начальном этапе военной реформы уровень военных расходов с 4-5% должен быть увеличен до 7-8% ВВП. Общество и правительство должно осознать необходимость отвлечения большей части ресурсов на эти цели для сохранения своей безопасности;

- учитывая, что денежных расходов бюджета при сохранении существующей неэффективной кредитно-денежной политики будет явно недоставать для решения настоящих задач, одним из путей ее решения могло бы стать дефицитное бюджетное финансирование высокотехноло-гичных и конкурентоспособных на мировом уровне отраслей военно-промышленного комплекса в тесной увязке их деятельности с отраслями топливно-энергетического комплекса (ТЭК), металлургии и машиностроения. Подъем данных кластеров за счет широкого развития горизонтальных связей ускорит преодоление спада в других отраслях экономики и (за счет формирования транснациональных корпораций) ускорит экономическую интеграцию стран Содружества Независимых государств (СНГ), что в свою очередь обеспечит постепенное сокращение уровня военных расходов;

- сформулированные в результатах исследования конкретные предложения по совершенствованию законодательной базы военного строительства, военно-финансовой политики, функционированию военно-финансовых служб Вооруженных Сил должны обеспечить улучшение финансирования конкретных программ и их развития без существенного роста общих военных расходов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическая значимость работы заключается в разработке системного подхода к изучению особенностей формирования военно-финансовой политики, военного бюджета и военных расходов в период рыночной трансформации и структурной перестройки народного хозяйства в государствах с постплановой (переходной) экономикой, прежде всего, Вооруженных Сил и отраслей военно-промышленного комплекса. Сделанные в ней выводы и предложения вносят существенный вклад в развитие военного бюджета и военных финансов, структурной перестройки Вооруженных Сил.

Практическая значимость заключается в том, что предложенные автором новые концепции и подходы к финансированию Вооруженных Сил позволили в условиях хронического дефицита военного бюджета и недофинансирования сохранить определенный уровень боеготовности Вооруженных Сил, существенно улучшить систему денежного довольствия военнослужащих, их социальной защиты, пенсионное обеспечение военных пенсионеров. Внедрение программно-целевого метода планирования военных расходов и многих других нормативно-методических материалов позволяют существенно повысить объективность их прогнозирования при формировании военного бюджета страны и решении других прикладных задач военных финансов.

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ. АПРОБАЦИЯ РАБОТЫ. По результатам исследования автором опубликованы 4 монографии и 9 статей общим объемом 62,5 п.л. Предложения автора нашли свое отражение при разработке и реализации ряда законодательных актов Российской Федерации по военной проблематике, поправках к ним. Научно-теоретические разработки использованы для подготовки методических указаний и инструкций, в конкретной деятельности военно-финансовых служб и их структурной перестройке. Ряд предложений автора использо

ваны в выступлениях в комитетах Государственной Думы и Федерального собрания, аппаратах Президента и Правительства Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ. Диссертационная работа, структура которой определена целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений.

Во введении обоснованы актуальность темы, научная новизна и значимость проведенных исследований.

В первой главе раскрывается сущность и значение военного бюджета как инструмента военно-финансовой политики, его место и роль в системе обеспечения боевой готовности Вооруженных Сил и безопасности России. Проведен анализ основных этапов трансформации финансирования Вооруженных Сил до и после начала экономических реформ, исследован мировой опыт финансирования военных расходов и возможности его применения в России.

Вторая глава посвящена исследованию и анализу фактических затрат на оборону России по обеспечению основных направлений содержания и реформирования Вооруженных Сил: финансирования капитального строительства и производства, заказов вооружений, военной техники и НИОКР, денежного довольствия и социальной защиты личного состава армии и флота, пенсионного обеспечения.

В третьей главе рассмотрены концепции строительства обороны России, значение ВПК для ускорения экономического роста страны, даны предложения по совершенствованию финансово-экономического обеспечения безопасности России, бюджетного процесса и роли МО РФ в этом процессе, как одного из основных прямых получателей денежных средств из федерального бюджета.

В заключении сформулированы выводы и предложения, вытекающие из результатов исследования.

class1 **Трансформация военно-финансовой политики в условиях перехода к рыночной**

**экономике** class1

## Сущность и роль военного бюджета в системе обеспечения боевой готовности ВС и безопасности России

Кардинальные перемены, происходящие практически во всех сферах жизнедеятельности общества - политической, социально-экономической и других сферах, сопровождаются трансформацией всей системы связей и взаимоотношений участников этих процессов. Совершенно очевидно, что и Вооруженные Силы испытывают на себе влияние происходящих изменений, отличительной чертой которых явилось резкое сокращение расходов на оборону в федеральном бюджете страны. И если планируемое реформирование ВС России, в новых условиях жизни общества, выглядит вполне естественным процессом, то ущербное финансирование потребностей военной реформы и в целом расходов на оборону из федерального бюджета не только не позволяют решить поставленные задачи, но и наносят непоправимый ущерб безопасности России.

Перестройка военно-финансовых отношений в новых социально-экономических и политических условиях потребовала изменения самого бюджетного процесса и формирования военных расходов, изменения финансового учета в самом Министерстве обороны, порядка финансирования и отчетности.

За годы рыночных реформ процесс формирования военного бюджета, свыше 95% которого отражается по смете МО РФ, существенно институ\_ ционализировался и осуществляется относительно стабильными участниками и процедурами в рамках бюджетного процесса в Российской Федерации.

На первом этапе, основываясь на постановлении Правительства РФ о разработке проекта федерального бюджета, указаниях Минфина РФ о порядке и сроках разработки смет расходов, в МО РФ проводится оценка требуемого финансирования оборонных расходов.

В дальнейшем, обоснованная стоимостная оценка объемов предполагаемых расходов и проект сметы представляется в Минфин РФ, которое готовит проект бюджета со своими оценками возможного объема военных расходов. Причем, стало практикой основывать эти оценки на постоянной доле ВВП, равной примерно 3-4% его стоимостного объема.

Составленный Минфином проект бюджета обсуждается правительством и затем передается в Государственную Думу, где он рассматривается в соответствующих комитетах.

Рассмотрение Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, включающего и расходы на оборону, осуществляется последовательно в процессе четырех чтений. Принятый в четвертом чтении федеральный закон передается на рассмотрение Совета Федерации и, после одобрения, направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Отметим, что в случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год Советом Федерации федеральный закон передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию, которая выносит его на повторное рассмотрение Государственной Думы [18].

Парламент стал центральным местом прохождения бюджетного процессе, где интересы национальной обороны сталкиваются с противостоящим лобби других отраслей экономики. Причем эта борьба порой носит политизированныи характер и зачастую достаточно предвзято освещается в средствах массовой информации. Отсутствие согласий по бюджету оставляет правительству, прежде всего Минфину, возможность устанавливать свои собственные уровни государственных расходов в соответствии с общей экономической политикой и текущей обстановкой в экономике.

Существующая нормативно-правовая база системы финансового обеспечения оборонных потребностей государства насчитывает более 100 документов, регулирующих в различной мере финансовые отношения, возникающие в процессе планомерного образования, распределения и использования денежных фондов и доходов.

К ним относятся, в первую очередь, Федеральные законы РФ "Об обороне", "О государственном оборонном заказе", "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации", "О статусе военнослужащих", указы и послания Президента РФ, ряд концептуальных документов -"Концепция национальной безопасности Российской Федерации", "Замысел военного строительства в Российской Федерации", а также постановления Правительства РФ по вопросам всестороннего обеспечения Вооруженных Сил. Кроме того, существуют многочисленные ведомственные акты - приказы, директивы и указания Министра обороны, начальника Генерального штаба, других соответствующих должностных лиц военных органов управления.

Тем не менее, сохраняющиеся проблемы в организации экономического и финансового обеспечения оборонной функции государства, планового строительства и содержания ВС свидетельствуют, что качественная определенность в этих вопросах еще не достигнута.

## Финансирование капитального строительства и производственных предприятий

На начало 1991 г. в центре и на местах осуществлялось финансирование более 200 заказчиков строительства, свыше 60 строительных управлений (УИР), более 400 УНР и около 500 военностроительных отрядов. Проводилась работа по финансовому обеспечению мероприятий, связанных с реформой в Вооруженных Силах, обустройством выводимых войск из стран ближнего и дальнего Зарубежья, строительством и приобретением жилья для военнослужащих и членов их семей.

Последним стабильным годом в ценообразовании, организации капитального строительства и его финансировании был 1990 г. Именно поэтому в последующие годы за базу в ценообразовании были взяты цены по состоянию на 1 января 1991 г.

Начиная с 1991 г. в капитальном строительстве Министерства обороны, как и во всех производственных отраслях народного хозяйства, стали происходить инфляционные процессы и другие явления, связанные с неорганизованным (стихийным) переходом к рынку. В этих условиях усилия Главного управления были направлены на снижение влияния этих негативных явлений, обеспечение стабильности в деятельности строительных и проектных организаций, в планировании капитальных вложений, усиление контроля за расчетами в строительстве.

В условиях перехода к рыночным отношениям принимались меры по совершенствованию нормативной базы, подготовке новых руководящих документов по работе финансовых органов и организаций, занятых в капитальном строительстве. В целях создания нормативной базы деятельности предприятий и организаций Министерства обороны, имеющих специфику деятельности, при участии Главного управления, было подготовлено Постановление Кабинета Министров СССР от 17 апреля 1991 г. № 187 "Об особенностях применения Закона "О предприятиях в СССР к предприятиям Министерства обороны и Комитета государственной безопасности" (приказ Министра обороны от 10 июня 1991 г. № 280).

С 1991 г. в связи с переходом к рыночным отношениям и либерализацией цен ежегодно стала проводиться переоценка материальных средств на хозрасчетных предприятиях и в организациях Министерства обороны, у заказчиков строительства и в бюджетных учреждениях, организациях, ведущих бухгалтерский учет.

## Геостратегическое положение России и концепции строительства обороны в условиях продвижения НАТО на Восток

В аналитическом докладе института экономики РАН "Стратегия реформирования экономики России", подготовленном в 1996 г. группой ученых под руководством академика Л.Абалкина и представленном Президенту РФ и Председателю Правительства РФ [42] отмечается, что в исторической перспективе общая доминанта мирового развития, по-видимому, будет определяться императивами постиндустриализма. От них в немалой степени зависит место и положение стран и регионов в системе геополитических и мирохозяйственных отношений.

Перед мировым сообществом открываются принципиально новые возможности всестороннего прогресса, но наряду с этим возникают и новые противоречия. Одно из них - противоречие между всеобщим характером трендов постиндустриализма и ограниченностью ресурсов, исключающее быстрое и одновременное достижение современных потребительских стандартов жизни. Из-за ограниченности доступа к ресурсам неизбежны серьезные коллизии и столкновения интересов стран и регионов.

Именно этим, по нашему мнению, объясняется внешняя и военная политика США, направленная на обеспечение доступа страны к мировым запасам энергетических и других ресурсов.

Можно предположить , что и на сей раз проблема возникает вместе со средствами ее разрешения. Несомненно нас ожидают коренные перемены в рационализации производства и потребления, в ресурсосбережении, которые позволяют наращивать богатства общества при ограниченных ресурсах. Проблема с обеспеченностью ресурсами стоит перед Россией не столь остро, но без глубоких положительных сдвигов в ресурсосбережении не обойтись.

Формируя экономическую стратегию России на основе мировых трендов перехода к постиндустриализму, следует всесторонне учитывать и ее место в системе геополитических и геоэкономических отношений, изменения, которые произошли в этой области в последние годы и будут происходить в ближайшем к более отдаленном будущем.

В послевоенный период Советский Союз был одним из столпов миропорядка, с какой бы стороны он ни рассматривался. Это относится и к модели "трех миров", и к " двухполюсной геополитической системе", и к описанию мировых отношений через формулы "Запад-Восток" и "Север-Юг". Все они отражали реалии послевоенного устройства мира.

Но в последние годы на мировой арене произошли коренные подвижки. Деление ее на три мира и двухполюсная система геополитических отношений ушли в прошлое. После распада Советского Союза Россия не смогла сохранить статус сверхдержавы. Но угрозе возникновения однополюсного мира с абсолютным доминированием одной сверхдержавы противостоят мощные тенденции полицентризма, в рамках которого Россия могла бы претендовать на роль одного из центров тяготения, во всяком случае для стран СНГ и некоторых других государств.

Приобрела существенно иной смысл формула "Запад-Восток", согласно которой Россия не является уже олицетворением Востока, противопоставленного Западу, но может рассматриваться как своеобразное связующее звено между Западом и Востоком. В то же время в системе мировых отношений заметно возрастает роль "Север-Юг".

Один из вариантов возможной геостратегии России - зафиксировать и принять статус полупериферийной страны, не претендовать на нечто большее, занять именно эту нишу мирохозяйственных и мирополи-тических отношений, извлекая выгоды и преимущества из промежуточного положения между центром и периферией. Это - реальная тенденция и реальная угроза. Есть могущественные силы, которые заинтересованы в том, чтобы превратить Россию в сырьевой придаток развитых стран.

Другой вариант геополитической и геоэкономической стратегии -добиваться превращения страны в одну из процветающих великих держав с современной высокотехнологической экономикой, высоким качеством жизни людей, приближающимся к мировым стандартам, развитой системой социально-политических отношений и демократических институтов, являющейся центром тяготения стран бывшего Советского Союза и других государств.

Этот вариант не просто более предпочтителен. Он жизненно необходим для сохранения самой России. Страну с гигантским разнообразием условий, традиций, особенностей социальной психологии населения в ее различных регионах, их связей с сопредельными государствами удержать от распада в рамках полупериферийного статуса вряд ли удастся. Непременным залогом целостности России, ее притягательной силы является выдвижение страны на самые передовые рубежи социально-экономического, технологического прогресса, сохранение веса и авторитета в системе мировых политических отношений и военно-стратегической области.

Сегодняшние тенденции России не следует считать закономерными и необратимыми. Экономическая и политическая стратегии должны носить активный характер: не только фиксировать сложившиеся соотношения сил, но, напротив, активно способствовать их изменению в лучшую сторону в соответствии с национальными интересами страны. Конечно, активная стратегия должна опираться на трезвую оценку возможностей.