

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПЕРИОД МОДЕРНИЗАЦИИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 Д.В. Насоненко

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва
E-mail: ecsn@sciex.ru

Анализируются актуальные проблемы модернизации Вооруженных сил России, а также правовые и организационные основы финансового контроля в оборонной сфере деятельности.

Ключевые слова: модернизация, Вооруженные силы, Министерство обороны, ведомственный финансовый контроль, бюджет, контроль, финансы, ответственность.

Стремительные изменения геополитической обстановки, а также процесс глобализации современного мира сопровождаются проводимыми во многих странах мероприятиями по обеспечению национальной безопасности, заключающимися в реформировании и модернизации Вооруженных сил.

Так, в настоящее время в Великобритании разрабатывается перспективный план реорганизации британской армии до 2020 г. "Army 2020", основу которого составляют мероприятия по созданию новой военной структуры, сокращению вооруженных сил и численности сухопутных войск.

В Италии военная реформа, рассчитанная на 5 лет, также включает мероприятия, направленные: на сокращение численности вооруженных сил страны; на продажу части инфраструктуры, неиспользуемого недвижимого имущества или иного морально устаревшего имущества армии Италии; на ограничение в потребности в закупке военной техники и вооружения.

Мероприятия, проводимые в Германии, где реформирование вооруженных сил реализуется с середины 2011 г., направлены на совершенствование внешней и внутренней структуры вооруженных сил, на оптимизацию ее численности, но при этом основным приоритетом на перспективу в Германии остается повышение уровня обороноспособности вооруженных сил и, соответственно, боеспособности государства.

Аналогичные мероприятия, направленные на реформирование и модернизацию вооруженных сил, можно наблюдать и в других странах мира.

К тому же, как мы видим, данные мероприятия, как правило, направлены на сокращение государственного бюджета, предназначенного на военные нужды.

Между тем в Российской Федерации выбранный курс реформирования и модернизации Вооруженных сил, реализуемый в настоящее время, прямо противоположен вышеприведенным.

Потребность в существенных изменениях в России в данной сфере деятельности обусловлена необходимостью создания принципиально новой структуры Вооруженных сил, совершенствования военного планирования на перспективу, а также внедрения системы подготовки и обеспечения войск, соответствующей происходящим изменениям с использованием современных методов и подходов. Эта миссия требует комплексного подхода и включает в себя, в числе прочего: мероприятия, направленные на материально-техническое оснащение новым вооружением, отвечающим современным требованиям; создание эффективной целостной системы управления в оборонной сфере; формирование нового имиджа и статуса непосредственных деятелей данной сферы, престижа и привлекательности военной службы.

С целью осуществления обозначенной миссии в России уже проведены широкомасштабные мероприятия, результатами которых стали следующие:

- создан новый боевой состав Вооруженных сил с установленной численностью миллион военнослужащих;

- шесть военных округов реорганизованы в четыре, а именно: мощные межвидовые группировки войск на стратегических направлениях: юг, запад, центр и восток;

- принципиально обновлены системы боевой готовности управления войсками, материально-технического обеспечения и подготовки войск;

- проводится работа по разделению полномочий и функций Минобороны России с целью разделения их на оперативные и обеспечивающие функции;

- сформированы два направления ответственности: первое - планирование, применение и строительство Вооруженных сил; второе - обеспечение деятельности армии и флота.

За последние годы с целью осуществления мероприятий по модернизации Вооруженных сил, направленных на перевооружение армии и флота, значительно возросли объемы поставок современных образцов вооружения. Так, в войска было поставлено 27 баллистических ракет стратегического назначения, 34 стратегические крылатые ракеты воздушного базирования, 6 космических аппаратов, 21 самолет, 37 вертолетов, 19 зенитно-ракетных комплексов, 61 танк и 325 боевых бронированных машин. Всего в войска поступило 20 тыс. единиц вооружений и военной техники, которыми переоснащены 34 воинские части.

Кроме того, в рамках реализации Государственной программы вооружения на период с 2011-го по 2020 г., утвержденной Президентом РФ в установленном порядке, в федеральном бюджете лишь в 2011 г. были запланированы бюджетные ассигнования в объеме более 19 трлн. руб. Данные средства запланированы, в том числе для приобретения 36 баллистических ракет стратегического назначения, 2 ракетные подводные лодки стратегического назначения, 20 стратегических крылатых ракет воздушного базирования, 5 космических аппаратов, 35 самолетов, 109 вертолетов, 3 многоцелевые атомные подводные лодки, 1 боевой надводный корабль и 21 зенитно-ракетный комплекс¹.

В рамках модернизации системы обеспечения армии и флота за последние годы была сформирована единая система материально-технического обеспечения войск вооружением, военной техникой, боеприпасами, горючим, продовольствием, вещевым и другим имуществом, оптимизи-

рована система хранения запасов материальных средств. В военных округах и на флотах сформированы восемь комплексных баз и десять бригад материально-технического обеспечения, компактно размещенных в районах дислокации соединений и частей.

Однако названные преобразования в данной сфере деятельности являются лишь предпосылками широкомасштабной модернизации Вооруженных сил России и свидетельствуют о необходимости совершенствования единой системы военного планирования, в том числе определения приоритетов на перспективу с целью концентрации ресурсов, выделяемых на нужды обороны, и одновременной их оптимизации, о чем свидетельствуют законодательные и иные нормативные акты Российской Федерации, издаваемые в последние годы. Так, например:

- Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ "Об обороне", содержащий, в числе прочего, положения, направленные на совершенствование механизма реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их должностных лиц в области обороны;

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая № 603 "О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса";

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 "О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации";

- Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2012 г. "О внесении изменений в Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082" и т.д.

Финансирование оборонной сферы в целях соблюдения мер национальной безопасности в большей части являются закрытыми и не подлежат широкому обсуждению. Между тем на реализацию, в частности, вышеупомянутых актов Российской Федерации из средств федерального бюджета:

- на разработку, закупку и ремонт вооружения, военной и специальной техники в 2012 г. выделено 730 млрд. руб., в 2013 г. запланировано более 1,15 трлн. руб., в 2014 г. - 1,46 трлн. руб.;

- по разделу "Национальная оборона" на 2012 г. предусмотрено в сумме 1,853 трлн. руб. В 2013 и 2014 гг. эти расходы увеличатся по сравнению с предыдущим годом примерно еще на 26 и 17,5 %;

- на финансовое обеспечение кадровых военнослужащих в 2012-2014 гг. запланировано бюджетных ассигнований в размере 330 млрд. руб. ежегодно, что превышает показатель 2011 г. более чем на 90 млрд. руб., или на 36,5 %. Бюджетные ассигнования на 2013 г. в части пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной и приравненной к ней служб, составляют 252 млрд. руб.²

Принимая во внимание, что в рамках проводимой модернизации Вооруженных сил России главной целью военно-экономического обеспечения является удовлетворение потребностей военной организации государства в финансовых средствах и материальных ресурсах, Российская Федерация, как мы видим, выделяет на эти цели значительные объемы бюджетных ассигнований. Таким образом, роль и значение финансового контроля как "внешнего, независимого", так и "внутреннего" крайне велики.

В Вооруженных силах России система контрольных органов, осуществляющих сегодня контрольные полномочия в финансовой области, объединяет ряд организационно-правовых структур, наделенных конкретными полномочиями, в соответствии с целью их образования и согласно основным задачам возложенными на них в установленном порядке законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ³.

В основе деятельности контрольных органов, составляющих часть государственного аппарата, проверяющего бюджетную сферу, заложен системный подход к оценке ресурсного обеспечения национальной обороны страны, в том числе развития оборонно-промышленного комплекса и военно-технического сотрудничества в рамках поставленных высшим руководством государства военно-стратегических задач.

Так, в соответствии с Конституцией РФ для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государ-

ственная дума Федерального собрания Российской Федерации образуют Счетную палату Российской Федерации.

Контроль отдельных объектов осуществляется федеральными органами исполнительной власти, к компетенции которых относятся вопросы организации и осуществления внутреннего контроля, где традиционно значение контроля за исполнением федерального бюджета в части расходов на оборону определяется тем, что он призван обеспечить законное, целесообразное и экономное расходование денежных ресурсов, предоставляемых Российским государством на нужды обороны страны⁴.

Эффективность и результативность проводимых мероприятий, направленных на модернизацию Вооруженных сил России, непосредственно связаны с организацией и реализацией соответствующей финансово-экономической и хозяйственной деятельности, которые являются неотъемлемой частью процесса модернизации Вооруженных сил и требуют внедрения новых подходов, методов, направленных на обеспечение прозрачности расходов федерального бюджета на национальную оборону, совершенствования финансового механизма.

Преобразования в финансово-экономической деятельности в сфере обороны, проводимые в последние годы в рамках администрирования, в основном были направлены:

- на сокращение количества уровней при доведении бюджетных ассигнований до получателей;

- создание института юридических лиц и решения проблемы определения правового статуса военных организаций;

- решение организационно-штатных мероприятий, включающих вопросы состава и структуры самих финансово-экономических органов. В том числе была произведена замена многих должностей финансово-экономической службы, ранее замещавшихся военнослужащими, на должности государственных гражданских служащих либо лиц гражданского персонала. На многие руководящие должности в финансовых структурах были назначены гражданские лица. Реализация такого подхода осуществлялась в соответствии с положениями концепции военного строительства об усилении гражданского контроля в армии.

В результате этого предоставленные дополнительные полномочия, правильное сочетание прав, обязанностей и ответственности распорядителей бюджетных ассигнований позволили более качественно решать поставленные Президентом России приоритетные задачи по развитию Вооруженных сил и переводу их к новому облику, включающие:

- качественное повышение боевой готовности войск и сил за счет перевода всех боевых частей и соединений в категорию постоянной готовности;
- оптимизацию структуры и численности Вооруженных сил новейшими видами вооружений;
- совершенствование системы подготовки кадров;
- решение социальных проблем военнослужащих - повышение денежного довольствия, улучшение жилищных и бытовых условий.

Однако, несмотря на реализованные мероприятия в рамках администрирования Вооруженных сил, проблемы как организационного, так и финансового характера были и сохраняются сегодня, о чем свидетельствуют результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по контролю расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны, проводимых Счетной палатой РФ.

Так, только за 2011 г. контрольными мероприятиями Счетной палатой было охвачено 89 объектов. По результатам проведенных мероприятий выявлены финансовые нарушения в расходовании средств федерального бюджета в сумме 179 484,8 млн. руб., в том числе нецелевое использование бюджетных средств в сумме 234,1 млн. руб., возмещено в федеральный бюджет 17,3 млн. руб.

Счетной палатой РФ в рамках своей компетенции были определены актуальные проблемы в сфере обороны, имеющие систематический характер и затрагивающие вопросы:

- целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на разработку, закупку и ремонт вооружения, военной и специальной техники;
- нарушения сроков выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, создающие риски морального устаревания

образца еще до принятия его на вооружение (снабжение);

- ухудшающегося состояния производственной базы многих предприятий оборонно-промышленного комплекса;
- необходимости совершенствования механизма ценообразования в целях недопущения убыточности для промышленности государственных контрактов;
- своевременного освоения Минобороны России выделенных средств в целях бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства⁵.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно сделать вывод, что качество управления государственными финансами напрямую зависит от уровня организации бюджетного процесса непосредственно главными администраторами средств федерального бюджета⁶.

Между тем невозможно представить организацию бюджетного процесса без осуществления контрольных полномочий и функций, реализация которых уже предусмотрена нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В целях нормативного и методического обеспечения деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля федеральными органами исполнительной власти приказом Минфина России от 25 декабря 2008 г. № 146н утверждено Положение о требованиях к деятельности по осуществлению государственного финансового контроля, нормы которого распространяются на деятельность федеральных органов исполнительной власти. При этом в бюджетном законодательстве Российской Федерации и нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, еще существует ряд неурегулированных вопросов, остающихся актуальными и требующих совершенствования правовых оснований и механизмов организации и осуществления, в том числе внутриведомственного финансового контроля в части:

- четкого разграничения полномочий в области контроля за соблюдением бюджетных средств на государственный и контроль со стороны участников бюджетного процесса;
- конкретизации понятийного аппарата, имея при этом в виду возможность закрепления в Бюджетном кодексе понятий внешнего и внутреннего государственного финансового контроля;

- организации и проведения стандартизации финансовой деятельности;

- необходимости наличия исчерпывающего списка бюджетных правонарушений с обязательной ответственностью за каждое из них и синхронизации его с Административным кодексом;

- возможности выявления зон риска совершения нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов на основе мониторинга результатов работы, сведений, содержащихся в информационных ресурсах в целях предупреждения их совершения.

Реализация данных мероприятий позволит повысить качество управления государственными финансами, эффективность расходования бюджетных средств, в том числе и в оборонной сфере деятельности в период проведения глобаль-

ных мероприятий в процессе модернизации Вооруженных сил.

¹ Материалы расширенного заседания коллегии Министерства обороны России, март 2012 г. URL: www.президент.рф/news/14808.

² Там же.

³ Мау В. Экономика и политика в 2011 году: глобальный кризис и поиск новой модели роста // *Вопр. экономики*. 2012. № 2. С. 4-27.

⁴ Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // *Вопр. экономики*. 2012. № 7. С. 4-30.

⁵ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2011 г. : утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации : протокол от 30 дек. 2011 г. № 66К (833). URL: www.ach.gov.ru/ru/revision/reports-by-years/?id=732.

⁶ Ляско А. Роль институтов доверия и контроля в неформальных денежных транзакциях // *Вопр. экономики*. 2012. № 6. С. 48-65.

Поступила в редакцию 02.08.2012 г.