

ПИР – ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

# НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

№ 5

Николайчук Игорь

Ткачев Виктор.

## **ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ВОЕННЫМ БЮДЖЕТОМ. ДИЛЕММЫ ОТКРЫТОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ.**

МОСКВА, 1997

# Научные Записки ПИР-Центра №5

ПИР-ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

№ 5

Николайчук Игорь

Ткачев Виктор.

**ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА  
ВОЕННЫМ БЮДЖЕТОМ. ДИЛЕММЫ ОТКРЫТОСТИ И  
БЕЗОПАСНОСТИ.**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Парламентский и политический контроль за военным бюджетом ...	7
2. Актуальные проблемы парламентского и общественного контроля за военным бюджетом Российской Федерации.....	18
Заключение	36
Комментарии	38

## Введение

В настоящее время российская армия, ее место и роль в политической жизни страны стали предметом глубокого общественного беспокойства. Особенно остро в нынешних условиях стоит вопрос о принципах организации взаимодействия между армией и властью, границах распространения сферы управления государством на армию, а также вопрос о возможности и целесообразности изменения характера управления армией со стороны государства.

Актуальность темы о месте и роли российской армии и других силовых структур в политической жизни страны определяется современным развитием процессов в Вооруженных Силах Российской Федерации, приведших к появлению новых проблем и резкому обострению проблем старых.

Среди наиболее острых из них, которые следует рассматривать непосредственно в контексте решения задачи усиления государственного контроля и управления силовыми структурами и, в первую очередь армией, можно назвать следующие:

1. В результате событий последних лет возникло и накопилось отчуждение между армией и обществом, фактически подошедшее к черте их противостояния. Армия утратила присущую ей на протяжении всей истории России харизматическую роль "национального спасителя".
2. Проводимая Министерством обороны РФ военная реформа, которая понимается только как структурное и количественное изменение армии, не дает пока позитивных результатов и фактически зашла в тупик. С другой стороны, представители высших политических кругов, озабоченные в первую очередь судьбой экономических и политических реформ, стремятся как можно меньше касаться вооруженных сил, запаздывая с адекватными преобразованиями военной сферы и силовых институтов. Все это дает основание большинству экспертов считать, что реформа в ВС России затянется и будет в конце концов неэффективной.
3. Современные доктринальные установки ориентируют органы государственного управления России на создание в ней относительно небольших и высококомандных

вооруженных сил с мощной профессиональной прослойкой. Как показывает мировой опыт, в условиях ослабления гражданских и государственных институтов, такая модель армии создает реальные предпосылки к вмешательству военных в политику.<sup>[1]</sup>

В теперешнем своем состоянии российская армия стала опасной для самой себя и несет потенциальную угрозу нынешней государственности. Этому способствуют следующие факторы, отрицательное влияние которых в последнее время усиливается:

1. размытость концепции военной реформы, спонтанность и неопределенность конкретных шагов военного строительства;
2. тенденции к автономизации и даже к анархизации отдельных частей Вооруженных Сил;
3. отсутствие концепции и работающих институтов общественно-политической ориентации, духовно-нравственного руководства личного состава;
4. отсутствие гражданского контроля над Вооруженными Силами;
5. слабая проявленность фигуры Президента как Главнокомандующего Вооруженными силами;
6. наличие в геостратегической зоне подорванной государственности огромного арсенала оружия;
7. отсутствие концепции включения кадров армии в новые экономические отношения.

В результате того, что указанные проблемы не нашли до сих пор адекватного решения, нынешние Вооруженные Силы Российской Федерации характеризуются следующими чертами:

1. армия превратилась в один из опаснейших источников ухудшения криминогенной ситуации в стране;
2. армия превращается в источник недовольства и напряжения в обществе, способный инициировать социальный взрыв населения;
3. активно развивается деформация сложившейся десятилетиями системы воинских ценностных ориентаций, катастрофически снижается престиж армии;
4. идет распад воинской общности, основанной на принципах коллективизма и боевого товарищества;

5. наблюдается быстрая люмпенизация офицерского состава, растет отток кадров, падает качество офицерского корпуса;
6. меры по обеспечению социальной защиты военнослужащих и членов их семей не успевают за временем.

Положение в ВС РФ по ряду аспектов их жизни становится нетерпимым и требует принятия экстраординарных мер на самом высоком государственно-политическом уровне.

Необходимо также учесть, что армия, как социальная организация вооруженных людей, не может долго приспособливаться к политической неопределенности и социальной нестабильности. Выводы ряда социологических исследований однозначно указывают на то, что, если ситуация в стране не изменится, армия просто не выживет как социальное образование и государственная структура.

Следует вспомнить, что традиционно в России, а позднее и в СССР, существовал сильный и эффективный государственный контроль над Вооруженными Силами. Ныне нормы и традиции коммунистической модели гражданского контроля над армией рухнули, а создание новых контрольных рычагов явно запаздывает. Воссоздание таких рычагов в новых условиях должно считаться одной из насущнейших задач высших органов государственной власти.

Анализ опыта взаимодействия различных государственных институтов по осуществлению военно-экономической, в первую очередь бюджетной политики зарубежных стран, накопивших за многие годы безусловный положительный опыт в этих вопросах представляется важным в условиях становления и укрепления новой российской государственности на демократических началах.

Изучение этого опыта представляется важным еще и потому, что в кругах российского политического истеблишмента, не говоря уже об обществе в целом, до сих пор бытуют иллюзии, что содержанием военной реформы в России может быть лишь частичное сокращение Вооруженных сил, а также частичный перевод военной экономики на выпуск народнохозяйственной продукции, в то время как сам механизм управления

военным строительством может оставаться в основном прежним.

Говоря о проблемах гражданского и политического контроля за военным бюджетом необходимо постоянно помнить, что демократические ценности в любой стране не могут существовать без готовности государства защитить их любыми - при необходимости насильственными средствами. Конституция США, например, закрепляет: "Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления и охрану каждого из них от нападения извне, а по просьбе законодательного собрания или исполнительной власти (когда законодательное собрание не может быть создано) и от внутреннего насилия".

"Право силы" государства реализуется с помощью специально создаваемых различных силовых структур. Каждая из них решает особые задачи свойственными именно ей и только ей методами. По общему правилу, министерство обороны отвечает за защиту страны и народа от внешней агрессии; министерство внутренних дел силами милиции (полиции), внутренних войск (жандармерии) и т.д. обеспечивает поддержание правопорядка в стране; органы безопасности (разведка, контрразведка, службы охраны высших органов власти и должностных лиц) ограждают конституционный строй, политический режим от тайных операций и диверсионно-террористических акций.

В нашей стране Закон "О безопасности" к силам обеспечения безопасности относит: Вооруженные Силы; федеральные органы безопасности; органы внутренних дел; органы внешней разведки; органы обеспечения безопасности законодательной, исполнительной, судебной власти и их высших должностных лиц; налоговой службы; службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; формирования гражданской обороны; пограничные войска; внутренние войска; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве; службы обеспечения безопасности средств связи и информации; таможни; природоохранные органы; органы охраны здоровья населения и другие

государственные органы, действующие на основании законодательства". Закон "Об обороне" дает исчерпывающий перечень войск: Вооруженные Силы, пограничные войска, внутренние войска, войска Министерства безопасности, войска правительственной связи, обеспечивающие связь с органами военного управления, железнодорожные войска, войска Гражданской обороны.

Противоречивая сущность силовых структур состоит в том, что созданные для обеспечения безопасности общества, они воплощают в себе в известной мере отчужденную от него огромную мощь, которая в определенных условиях может стать самостоятельным источником опасности для него. Мировая история и отечественный опыт дают множество свидетельств тому, что армия, другие силовые структуры могут выступить инициатором и самостоятельным субъектом политического конфликта, быть его активной движущей силой или слепым орудием одной из сторон, стать объектом политической борьбы или ее причиной, оказаться жертвой столкновения политических амбиций и т.д. Вот лишь отдельные иллюстративные примеры. В 1917 году растление и гибель русской армии, по словам А.И. Деникина, стали причиной крушения России. В 50-е годы армия Колумбии, неспособная эффективно противостоять партизанскому движению, сама превратилась в важнейший фактор гражданской войны, которую стремилась погасить. В 1973 году чилийская армия во главе с Пиночетом установила в стране военную диктатуру. В этой связи следует видеть существенные различия отнюдь не терминологического характера в словах "вмешательство", "втягивание", "привлечение", "отстранение" и т.д., когда речь идет о механизме и характере включения армии в политический конфликт.

В условиях социальной нестабильности, когда преобладающей чертой общественной жизни является поляризация общества, а противостояние приобретает конфронтационные формы, вполне возможны ситуации, когда каждая из противоборствующих сторон будет искать и находить - аргументы, оправдывающие ее и только ее обращение к силе. В обществе всегда найдутся авторитеты, готовые и способные доказать право сильного на

применение силы. Речь идет о том, что армия, другие силовые структуры попадают под влияние тех или иных политических течений, партий и используются ими для давления на власть или на одни социальные группы в интересах других. Существование такой опасности в принципе и принципиальная же необходимость ее предупреждения подчеркивается в "Основных положениях военной доктрины Российской Федерации": "Использование Вооруженных Сил и других войск Российской Федерации, - говорится там, - в интересах отдельных групп, лиц, партий, общественных объединений не допускается".

Принципы гражданского (в первую очередь парламентского) контроля за силовыми структурам и военным бюджетом в настоящее время не имеют однозначного толкования. Например, требования со стороны НАТО к новым членам предусматривают, чтобы "во вступающих в западное содружество странах и в особенности в их вооруженных силах укоренились основные принципы, которые лежат в основе демократического общества". Это требование вытекает из необходимости "сохранения эффективности НАТО", а не из стремления создать "приемлемый образ демократии" Под гражданским контролем над армией в этом контексте понимается, что за оборонную политику отвечают люди, находящиеся на выборных должностях. При этом должно гарантироваться, что окончательные решения принимают и отвечают за них перед народом лидеры, чья власть опирается на конституционные prerogatives.

В последние годы принцип гражданского контроля за военно-силовыми структурами стал рассматриваться как важная атрибутивная черта демократии. Итоговый документ Копенгагенского совещания в рамках СБСЕ констатировал, что гражданский контроль над армией является неперенным условием нормального функционирования цивилизованного государства. В отечественном общественном сознании этот вывод, хотя и принят как данность, еще не получил должной теоретической и политической проработки, что таит в себе возможность неконструктивных решений и действий. В этой связи уместно отметить, что новая Конституция РФ, Законы "О безопасности",

"Об обороне", "О милиции" и др. полны недоговоренностей, наличие которых создает совершенно нежелательную возможность произвольных подходов различных ведомств и должностных лиц к военной сфере. Вопрос гражданского контроля за ней принята в декабре 1993 г. Конституция с повестки дня не сняла, но актуализировала. Он, этот контроль - жизненная необходимость и для общества, и для государства, и для силовых структур.

Гражданский контроль представляет собой гибкую и многоплановую систему институтов, установлений и практических мер.<sup>[2]</sup>

Определяя субъектов контроля важно видеть, что эпитет "гражданский" несет тройную нагрузку. Он подчеркивает, во-первых, что речь идет о контроле, организованном невоенными органами и должностными лицами, являющимися внешними по отношению к силовым ведомствам и не зависящими от военно-административных органов. Здесь прежде всего важно, что силовые структуры и их руководство находятся в прямом подчинении и подотчетны всем трем ветвям государственной власти.

К сожалению, в настоящее время механизм взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей России в сфере контроля за военно-силовыми структурами еще не имеет детальной законодательной проработки. Военно-силовые органы и их деятельность являются объектом контроля различных государственных структур: администрации Президента, Федерального собрания, Правительства, Совета безопасности, Совета обороны, Прокуратуры, соответствующих министерств и др.

В то же время немало вопросов возникает при попытке понять механизмы практического взаимодействия различных ветвей власти по военным вопросам. Так, в "Основных положениях военной доктрины Российской Федерации" со ссылкой на Конституцию говорится об обязанностях и полномочиях местных органов власти, их ответственности за обеспечение военной безопасности, состоянии Вооруженных Сил и других войск. Однако в самой Конституции ничего об этом не сказано.

Или другой факт. По букве Конституции,

Президент определяет основные направления внутренней и внешней, следовательно, и военной политики государства. Но Федеральное собрание, которое утверждает военный бюджет, тем самым обретает собственные весьма действенные финансовые рычаги формирования политики. Спрашивается, что в данном случае может и должно быть первичным? Здесь прослеживается отнюдь не абстрактная возможность серьезных разногласий двух ветвей власти. Отечественный негативный опыт в этой области, в том числе в самом недалеком прошлом побуждает к большей детализации нормативных актов.

Опыт стран развитой демократии показывает, что основу, на которой выстраивается широкая и разветвленная система гражданского контроля за организацией и учебно-боевой деятельностью армии составляет парламентский контроль. Своей законотворческой деятельностью парламент, во-первых, придает четкую и жесткую государственно-правовую определенность всем аспектам военного строительства. Во-вторых, именно парламент конституирует организации и учреждения, в компетенцию которых входят военные вопросы, легитимирует основные направления их деятельности, связанной с обеспечением военной безопасности страны. В-третьих, представительная власть как бы стоит над армией и обществом и регулирует их взаимоотношения с позиций верховенства закона и в общих интересах народа.

Следует отметить, что пока в России еще далеко не полностью реализуются возможности, заложенные в природе парламентаризма. Многие вопросы жизни и деятельности армии, имеющие большое общественное звучание, остаются за пределами внимания и регулирующего воздействия Федерального собрания.

Однако на сегодняшний день здесь остается очень много пробелов. Достаточно сказать, что до сих пор нет предусмотренных Законом об обороне законов о военном положении, о мобилизации, о гражданской обороне, об оборонном бюджете и т.д. Отсутствие этих и других актов делает беспредметным и малопродуктивным какой бы то ни было контроль, ибо смысл последнего - проверить соответствие

реальной практики идеальной или оптимальной модели, которая сам не может быть результатом "свободного выбора" ни проверяемого, ни проверяющего. Кроме того, совершенно недопустимы двусмысленности, тем более - противоречия в военном законодательстве.

Что же касается методов парламентского контроля, то они хорошо известны. Это законотворчество и толкование законов; парламентские слушания; депутатский запрос; отчеты должностных лиц; экспертные заключения и т.д., а также финансово-бюджетное обеспечение военной политики и, разумеется, контроль за кадровой политикой в военной области.<sup>[3]</sup> Видимо, все это не нуждается в развернутом описании. Важно только отметить, что ныне в России сохраняется реальная опасность искусственного ограничения функций и возможностей парламентского контроля за Вооруженными Силами. Демократические ценности в любой стране не могут существовать без готовности государства защитить их любыми - при необходимости насильственными средствами. Конституция США, например, закрепляет: "Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления и охрану каждого из них от нападения извне, а по просьбе законодательного собрания или исполнительной власти (когда законодательное собрание не может быть созвано) и от внутреннего насилия".

Ключевым фактором гражданского контроля над вооруженными силами в демократической системе государственной власти является парламентский контроль за формированием и расходованием военного бюджета. Данный доклад, подготовленный в рамках проекта "Гражданский контроль над вооруженными силами" посвящен исследованию особенностей данной сферы в системе гражданского контроля над вооруженными силами в ряде развитых рыночных демократий Запада и их применимости в российских условиях.

## **1. Парламентский и политический контроль за военным бюджетом**

Оборонный бюджет является важнейшим инструментом государственной политики в области национальной безопасности. С его помощью реализуется объявленная государством стратегия национальной

безопасности и военная доктрина.

Помимо конституционных уложений, основные принципы функционирования российской военной экономики и рамки военно-бюджетной политики конкретизированы в специальном Указе Президента от 11 ноября 1992 года N 1850. Вместе с тем, российские эксперты полагают, что в отношении прописанных экономических механизмов военного строительства в РФ можно сделать однозначное заключение: предпринимается попытка сохранить старые способы управления, приспособить их к совершенно изменившимся социально-экономическим условиям, складывающимся сейчас в России.

В прежней административно-командной системе управления, когда все элементы хозяйственного организма не только подчинялись, но и принадлежали государству, главными "механизмами" управления были программы и планы (пятилетний, годовой и т.д.). Утвердив планы, далее пытались реализовать принцип: "план - закон, он должен быть выполнен любой ценой". Хотя такой путь был связан с известными экономическими издержками, все-таки следует признать, что "механизм" действовал.

В рыночной экономике ситуация меняется радикально. Даже в Законе об обороне, принятом в 1992 году, записано, что госзаказ, т.е. спущенный сверху план, подлежит обязательному выполнению только в военное время; в мирное время необходимо использовать финансово-экономические стимулы, т.е. основными инструментами управления военным строительством становятся бюджет и система налогообложения. Поэтому сделанный в военной доктрине, в разделе ее военно-технических и экономических основ упор на "разработку и реализацию долгосрочных программ вооружения и военной техники (до 10-15 лет) государственного оборонного заказа, финансируемых государством", является анахронизмом.

Более правильным в настоящее время является такой подход, когда главное внимание должно уделяться разработке тщательно обоснованного, сбалансированного оборонного бюджета.<sup>[4]</sup> Именно бюджет становится средоточием

противоречивых интересов различных ведомств, причастных к решению задачи обороны страны. Именно в статьях бюджета в концентрированном выражении находят свое воплощение демократические принципы парламентского и политического контроля за военно-исполнительными механизмами государства.

## **1.1. Рассмотрение и утверждение оборонного бюджета законодательными органами государственной власти ведущих западных стран.**

Место, которое занимают законодательные органы государственной власти в странах Запада в сфере военно-экономической деятельности определено конституциями этих стран исходя из принципа разделения властных полномочий между различными частями государственного аппарата - законодательными, исполнительными и судебными органами власти.

Парламенты западных стран, как правило, ограничены в проявлении бюджетной инициативы как в сфере военно-экономической деятельности, так и в других областях оборонной деятельности государства. Масштабы влияния представительных органов на политику в военно-экономической области по сравнению с ролью исполнительной власти значительно меньше в силу, главным образом, конституционно ограниченных парламентских прерогатив. В западной государственно-правовой доктрине утвердилось мнение, что парламент в целом призван не отправлять власть, а контролировать деятельность правительственных органов.

Помимо конституционно-правовой основы, ограничение роли представительной власти в военно-экономической сфере, и в частности, в формировании военного бюджета, обусловлено целым рядом причин, в той или иной мере связанных с компетентностью законодательного органа власти. Среди них можно отметить: сложность военно-политических и военно-технических проблем, поиск решения которых требует специальной профессиональной подготовки; необходимость соблюдения режима секретности в отношении информации, касающейся особо важных военных программ; нехватка времени на глубокое освоение проблемы, что не дает парламентариям возможность за

отведенный для обсуждения период полностью и детально разобраться в стоящих перед ними вопросах. В силу того, что оборонный бюджет как часть государственного бюджета является финансовым, правовым, политическим документом, отражающим экономический и политический курс правительства, парламент тем не менее должен быть в состоянии проанализировать предложенные на его рассмотрение материалы, подвергнув их профессиональной юридической, финансовой, общеэкономической и политической экспертизе.

Однако роль западных парламентов в формировании оборонного бюджета не следует и преуменьшать. Эффективное выполнение парламентом функций законодательного и контролирующего деятельность правительства органа связывается с развитием форм и методов их работы, соответствующими структурными изменениями, созданием института независимой экспертизы.

Показательным в этом отношении являются полномочия и действия обеих палат конгресса США, их комитетов и подкомитетов. Прежде всего необходимо отметить то обстоятельство, что роль американского конгресса в обсуждении и утверждении бюджета постоянно растет. Важным этапом на этом пути явилось принятие в 1974 г. специального закона ("Закон об утверждении конгрессом и контроле за исполнением федерального бюджета"), значительно расширившего компетенцию конгресса в бюджетном процессе. В 1975 г. при американском парламенте было создано Бюджетное управление конгресса, а в обеих палатах появились бюджетные комитеты, осуществляющие детальный анализ финансовой стороны бюджета.

Указанный закон заложил в процедуру рассмотрения бюджета принцип целостности. В соответствии с ним каждый постоянный комитет конгресса получает весь пакет бюджетных документов, а не только разделы и статьи бюджета, входящие в сферу его ответственности.

Парламентарии, проработав в законодательных органах по многу лет и рассмотрев многочисленный ряд годовых бюджетов, становятся компетентными специалистами в этой области. Так,



признанным авторитетом в области налогового законодательства США был сенатор Роберт Пэквуд. По военно-стратегическим проблемам известным экспертом в конгрессе США считается упоминавшийся выше председатель сенатского комитета по делам вооруженных сил Сэм Нанн.

В ходе ежегодных дебатов по бюджету сенаторы и конгрессмены постепенно постигают механику бюджетного процесса и становятся знатоками многих его тонкостей. Однако рутинную и трудоемкую работу по анализу бюджета выполняет аппарат конгресса и его органов, куда входят Исследовательская служба конгресса (подразделение Библиотеки конгресса), Бюджетное управление конгресса, Управление технических оценок, Главное контрольно-финансовое управление, а также аппарат помощников сенаторов и конгрессменов.

Важную роль играют законодатели в деле контроля за правильным исполнением утвержденного ими бюджета, в частности совершая ознакомительные поездки на военные объекты в США и за рубежом. В случае выявления недостатков или злоупотреблений, законодатели вправе ставить вопрос об отстранении провинившегося командира от должности.

Секретные статьи военного бюджета или бюджетов спецслужб за исключением общих цифр публично не обсуждаются. С бюджетом спецслужб знакомится узкий круг специально назначенных после соответствующей проверки парламентариев, на суждение которых и полагается основная масса голосующих по проекту бюджета.

## **1.1.1. Процедура рассмотрения и утверждения бюджета МО в конгрессе США**

В США разработка законодательных актов по бюджету МО и контроль за их исполнением является одной из важнейших задач Комитетов по делам вооруженных сил конгресса и их подкомитетов. На слушаниях, проводимых на их заседаниях выясняется целесообразность и размеры финансирования оборонных программ. При этом особое внимание уделяется наиболее оптимальному распределению государственных ресурсов по отдельным статьям оборонного бюджета.

Работа над оборонным бюджетом США начинается задолго до представления президентского проекта конгрессу. Его проект, составленный Административно-бюджетным управлением при президенте на основе запроса МО, сначала неофициально обсуждается на закрытых встречах в Белом доме с участием президента, его советников и руководителей соответствующих комитетов конгресса. Происходит это в декабре-январе.

Следующий этап начинается в первый понедельник февраля, когда, согласно закону 1990 года, президент представляет бюджет в конгресс.

По проекту бюджета в конгрессе США готовится два законопроекта: один - по бюджетным полномочиям, открывающий финансирование программ (его готовят функциональные комитеты: например, оборонных программ - комитет по делам вооруженных сил), другой - по ассигнованиям, или фактическим выплатам за произведенную работу (его готовят комитеты по ассигнованиям). В комитетах по ассигнованиям оборонным бюджетом занимаются три подкомитета: подкомитеты по обороне (в сенате и палате представителей) и подкомитет по военному строительству (в палате представителей). Кроме того, проект оборонного бюджета рассматривается в подкомитете по обороне, внешней политике и исследованию космического пространства (комитета по бюджету) и подкомитете по контролю над вооружениями, международной безопасности и науке комитета по иностранным делам).

При поступлении в конгресс проект федерального бюджета прежде всего передается в нижнюю палату - палату представителей, которая по конституции имеет право первой рассматривать все законопроекты, касающиеся государственных расходов.

### **1.1.1.1. Рассмотрение бюджета МО в палате представителей**

Проект оборонного бюджета США, поступивший в палату представителей, направляется в Комитет по делам вооруженных сил и затем рассматривается в его подкомитетах в соответствии с их законодательной юрисдикцией.

Затем после предварительного ознакомления и анализа в подкомитетах и комитете полного состава проводятся обстоятельные слушания по содержанию бюджетных документов. По итогам слушаний, которые длятся не более месяца, комитет по делам вооруженных сил представляет к 1 апреля свои замечания и оценки в комитет по бюджету. Через две недели (по закону - 15 апреля) комитет по бюджету докладывает палате резолюцию по законопроекту о бюджете. Еще через месяц (15 мая) палата рассматривает проект законопроекта о бюджетных полномочиях на новый финансовый год. В этот же день палата принимает первую совпадающую резолюцию по проекту бюджета. В сентябре, на седьмой день после празднования "Дня труда", конгресс США завершает работу над законопроектами о бюджетных полномочиях и полномочиях на выплату ранее израсходованных средств. 15 сентября, за две недели до начала нового финансового года, конгресс завершает работу по согласованию позиций палат и принимает вторую совпадающую резолюцию по бюджету. После подписания президентом законопроект о бюджете становится законом.

### **1.1.1.2. Рассмотрение бюджета МО в сенате США**

По конституции сенат (верхняя палата) не должен начинать обсуждения проекта бюджета до тех пор, пока не будут закончены соответствующие дебаты в палате представителей. Однако на практике это не всегда соблюдается.

Порядок работы верхней палаты конгресса США по анализу оборонного бюджета в целом аналогичен порядку работы в палате представителей. Комитет по делам вооруженных сил сената и его подкомитеты также проводят слушания, уделяя особое внимание анализу взаимосвязи бюджетных возможностей и стратегических проблем, вносят в проект бюджета свои поправки и передают его на рассмотрение сената в полном составе.

Одобренные палатой представителей и сенатом бюджеты могут существенно отличаться друг от друга. Для устранения разногласий создается согласительная комиссия, которая вырабатывает компромиссный вариант. Этот вариант подлежит утверждению обеими палатами.

### **1.1.1.3. Взаимодействие с президентом по бюджетным вопросам**

Законопроекты вместе с резолюцией передаются президенту, который или подписывает их или налагает вето. Подписанные президентом или преодолевшие его вето благодаря двум третям голосов в обеих палатах законопроекты приобретают силу законов. При непреодолении вето конгресс возвращается к рассмотрению проекта бюджета до урегулирования разногласий с главой Белого дома или пытается преодолеть его повторно.

Президент США не имеет право накладывать вето на отдельные разделы (статьи) закона о федеральном бюджете и вынужден накладывать вето на весь закон, что может противоречить интересам его партии. Это обстоятельство побуждает действовать президента более осмотрительно и идти на компромисс с законодательной властью. На период дополнительного рассмотрения бюджета резолюция конгресса считается действующей, однако финансирование государственных расходов осуществляется в соответствии с уровнем предшествующего финансового года.

### **1.1.1.4. Регламент рассмотрения оборонного бюджета в комитетах и подкомитетах конгресса США**

Деятельность комитетов по делам вооруженных сил обеих палат конгресса США регулируется регламентом, который утверждается на заседаниях комитетов после их формирования в январе следующего за выборами года. Суть его сводится к следующему.

Заседания комитетов в полном составе проводятся в определенный день недели (например, вторник). В исключительных случаях по указанию председателя комитета или на основании письменной просьбы членов комитета срок их проведения может быть перенесен на другое время.

Дни заседаний подкомитетов назначаются их председателями после согласования с председателем соответствующего комитета и председателями других подкомитетов во избежание накладок.

Для анализа комплексных проблем

# Научные Записки ПИР-Центра №5

председатель комитета имеет право сформировать на срок не свыше 6 месяцев секцию из членов различных подкомитетов и проводить слушания на заседаниях таких секций. Аналогичные секции могут создаваться председателями подкомитетов.

После получения законопроекта председатель обязан на основании решения комитета передать его не позднее чем через две недели на рассмотрение подкомитетов. В некоторых случаях большинством голосов члены комитета могут принять решение о рассмотрении данного законопроекта не в подкомитете, а на заседаниях комитета в полном составе.

Доклады с рекомендациями подкомитета рассматриваются комитетом полного состава по истечении трех календарных дней после одобрения доклада подкомитетом и поступлении материалов слушаний в письменном виде.

Комитеты и подкомитеты должны заблаговременно оповещать заинтересованных и приглашенных лиц о месте, дате и теме предстоящих слушаний, которые, как правило, проводятся открыто. В отдельных случаях большинством голосов присутствующих при поименном голосовании может быть принято решение о проведении закрытых слушаний. При этом конкретно указывается, кто из штатных сотрудников комитета имеет право присутствовать на закрытых заседаниях. Предложения по кандидатурам штатных сотрудников для участия в закрытых заседаниях подаются членами комитета в письменном виде. К работе на закрытых слушаниях привлекаются сотрудники аппарата комитета, имеющие доступ к совершенно секретным документам. Информация с грифом секретности, поступающая в комитет, хранится в строгом соответствии с правилами секретного делопроизводства.

Порядок доступа представителей средств массовой информации на открытые слушания и их освещения в печати, на радио и телевидении определяется либо решением членов комитета, либо самим председателем по их уполномочию. При этом обязательными для представителей средств массовой информации являются следующие правила:

1. запрещается использование коммерческой рекламы при освещении

- работы комитета или подкомитета;
2. запрещается фотографировать экспертов, выступающих на слушаниях, без их на то согласия;
3. запрещается устанавливать или демонтировать радио- и телеаппаратуру во время заседания комитета или подкомитета;
4. запрещается пользоваться вспышками (только работники телевидения имеют право попросить разрешения у председателя комитета (подкомитета) на установку дополнительного освещения, необходимого для телесъемки).

Голосование по законопроекту проводится только при наличии кворума. При заслушивании экспертов в подкомитете должно присутствовать не менее двух третей его членов. В остальных случаях кворум должен составлять не менее одной трети состава комитета (подкомитета).

При обсуждении законопроекта на выступление дается не более 5 минут. С общего согласия присутствующих выступающему может быть предоставлено дополнительное время. Общее время выступлений от фракции устанавливается председателем в соответствии с партийной пропорцией, существующей в комитете (подкомитете).

Комитет полного состава может потребовать на основании решения, принятого большинством голосов, от правительственных органов предоставления необходимой информации для анализа рассматриваемой проблемы (книги, доклады, документы, справки и т.п.). Такие полномочия могут быть делегированы комитетом его председателю на постоянной основе.

Комитет (подкомитет) имеет право пригласить на слушания любых экспертов и свидетелей, в том числе представителей администрации, включая министров. Неявка рассматривается как проявление "неуважения к конгрессу" и может повлечь судебную ответственность.

Эксперт (свидетель) обязан не позднее чем за 48 часов до своего выступления представить в комитете (подкомитете) текст своего выступления (секретного - не позднее чем за 24 часа). Материалы экспертов (свидетелей) распространяются

среди членов комитета (подкомитета) не позднее чем за 24 часа до начала слушаний. Секретные материалы, переданные в комитет (подкомитет) экспертами или свидетелями, возврату или изъятию не подлежат.

Устное выступление эксперта (свидетеля) обычно посвящается сути вопроса и делается возможно более кратко. В некоторых случаях председатель комитета (подкомитета) или член конгресса, ведущий заседание, может предложить эксперту (свидетелю) дать клятвенное обещание говорить правду. В случае его нарушения грозит тюремное заключение. После выступления эксперта (свидетеля) члены комитета (подкомитета) с разрешения председательствующего могут задать ему вопросы, на которые каждому члену комитета (подкомитета) дается не более 5 минут и только по существу предмета обсуждения.

Решением председателя комитета (подкомитета) или его большинством членов определяется вид голосования по обсуждаемому вопросу (путем опроса, вставания, всеобщего одобрения или поименно).

Особо следует подчеркнуть, что по всем вопросам бюджетного характера проводится исключительно поименное голосование. В случае невозможности присутствовать на заседании по уважительной причине член комитета (подкомитета) имеет право принять участие в голосовании, передав одному из своих коллег свое мнение в письменном виде в запечатанном конверте.

К докладу комитета (подкомитета) по поводу рассмотренного законопроекта любой член комитета (подкомитета) имеет право приложить свое мнение в письменном виде, не совпадающее с позицией комитета (подкомитета). Такой документ передается председателю комитета (подкомитета) не менее чем за три рабочих дня до передачи доклада в палату (комитет). Подписанный членом комитета (подкомитета) и руководителем аппарата сотрудников, он становится приложением к докладу.

Все результаты поименных голосований на заседаниях комитета (подкомитета) должны быть доступны для проверки со стороны

общественности.<sup>[5]</sup>

## **1.1.1.5. Практика контроля парламентских структур США военно-экономической деятельности.**

Вмешательство американского парламента в финансовые, юридические и административные сферы деятельности силовых структур посредством законодательной деятельности имеет чрезвычайно масштабный характер. В принципе такая ситуация не является чем-то новым.

Специальная комиссия МО США еще в 1970 г. установила, что, например, помимо основного нормативного документа в такой важной области, как военные закупки, - "Руководства по военным закупкам", юридически действуют еще 40 законодательных актов, по своему характеру аналогичных этому документу, в том числе и регламент на закупки в интересах военного ведомства продукции, произведенной заключенными федеральных и окружных тюрем и предприятий инвалидов, использующих труд слепых.

Однако, последние тридцать лет конгресс США стал использовать свои конституционные полномочия по созданию нормативной базы для регулирования самых незначительных аспектов военно-экономической и военно-административной деятельности на систематической основе и с чрезвычайной активностью. Считается, что такая ситуация является отражением общего падения доверия законодательной ветви власти к деятельности исполнительных органов в военной сфере и даже следствием возникшего "перманентного" конфликта между Пентагоном и конгрессом. Для характеристики подобной деятельности был изобретен специальный термин "микроманеджмент".

Ныне уже мало кто из конгрессменов не поддается искушению "принять участие" в такой важной и престижной сфере деятельности парламента как выработка оборонной политики государства. Это выражается в том, что вопросы военного строительства "курируются" со стороны 29 комитетов и 55 подкомитетов конгресса. Если же подсчитать, сколько людей проявляют "живую заинтересованность" в соблюдении Пентагоном федеральных

законов, то приведенные выше цифры надо увеличить в тысячу раз: общая численность конгрессменов, служащих как их личных аппаратов, а также и аппаратов соответствующих комитетов составляет "всего" 28 тыс. человек, т.е. две полнокровные дивизии.

Эта армия борцов за то, чтобы чиновники от обороны "не обманывала народ" отнюдь не сидит без дела, она действительно работает, и порой весьма эффективно. Подсчитано, что каждый рабочий день сотрудники министерства обороны различных уровней получают 450 письменных "депутатских запросов" и выдают 2500 телефонных справок по требованиям конгрессменов и сотрудников их аппаратов. (За год эти цифры соответственно составляют 120 тыс. и 600 тыс.). Кроме этого, министерство обороны должно представлять в конгресс ежегодно 3 отдельных обширных доклада по вопросам оборонной и военно-экономической политики, на подготовку каждого из которых уходит 1100 человеко-часов. Помимо всего прочего, американским законодательством предусмотрены обязательные выступления и участие высших военных чиновников в парламентских слушаниях и заседаниях общей длительностью 14 часов за год. В 1992 году только по вопросам совершенствования системы военных закупок в конгрессе было заслушано 1300 свидетелей, общее время выступлений которых составило 1500 часов.

Плюс к этому Главное контрольно-финансовое управление конгресса все в большем и большем объеме проводит аудиторские проверки финансовой деятельности Пентагона. Только за последнее время было изобретено три новых вида таких проверок. Вообще же за финансовой дисциплиной в МО США со стороны различных контрольно-ревизионных органов следит 26 тыс. экономистов и бухгалтеров.

Американские исследователи отмечают, что практика микроменеджмента, которую конгрессмены активно используют в своих попытках установить контроль над различными аспектами военно-экономической политики администрации, продолжает расширяться. Только в ходе парламентских слушаний по бюджету МО США в 1990 г. в Комитете по делам

вооруженных сил палаты представителей конгресса было сделано 215 предварительных запросов по различным аспектам обсуждаемой проблемы. 20 дополнительных запросов и требований о разъяснении тех или иных положений бюджета были сделаны непосредственно в ходе обсуждения законопроекта о бюджете. При этом характер запрашиваемой информации и смысл принимаемых поправок может служить отражением негативного отношения конгресса к позиции и требованиям представителей МО США.

Существует также мнение, что разногласия между конгрессом и МО США питаются еще и тем обстоятельством, что члены соответствующих комиссий конгресса и их штатные помощники являются в основном специалистами в области права и склонны сосредотачивать свое внимание скорее на создании процедур контроля финансовой деятельности, нежели на разработке законодательных мер, ведущих к снижению себестоимости военной продукции или к повышению боеспособности армии. В этой связи считается, что у конгрессменов сформировался следующий стереотип отношения к проблемам оборонной политики: не стоит пытаться анализировать и решать подобные проблемы самостоятельно, - неприятностей можно избежать, если создать "новую клеточку" в бюрократической иерархии военно-административных органов, поручив сотруднику, занявшему это место, разбираться в них.

Американские специалисты в области управления считают, что подобная ситуация, которую следует признать явно ненормальной, может измениться лишь при возникновении атмосферы полного доверия между законодательной и исполнительной ветвями власти и при сближении взглядов законодателей и военных на фундаментальные приоритеты национальной безопасности. Впрочем все признают, что такое сближение в перспективе маловероятно.

### **1.1.1.6. "Конфискация" федеральных фондов**

Практика бюджетного законодательства США демонстрирует укрепление правовой основы для осуществления конгрессом функции контроля за исполнением оборонного бюджета и развития института

независимой экспертизы.

Конгресс США исторически усматривает свои основные прерогативы в бюджетно-финансовой области как сводящиеся к манипулированию так называемых "бюджетными полномочиями", утверждаемые объемы которых по различным статьям, особенно по статье "Национальная оборона", создают правовую основу для расходования средств по линии исполнительного аппарата федерального правительства. В этом, собственно, и состоит основная дисфункция в деятельности конгресса в бюджетной области, поскольку традиционное законодательство сводится к установлению пределов для расходования средств федерального правительства. В условиях же углубления проблемы дефицита остро стала задача резкого и последовательного сокращения государственных расходов для сбалансирования бюджета. Следует иметь в виду, что возможности повышения налогов для достижения этой цели в 80-е годы по экономическим и социально-политическим причинам оказались практически исчерпаны. В настоящее время добиться сбалансированности бюджета или хотя бы сделать шаг в этом направлении можно прежде всего путем сокращения федеральных расходов. Экономическая и политическая ситуация, сложившаяся к настоящему времени в России, ставит перед субъектами законодательной инициативы аналогичные задачи.

В бюджетной практике США в соответствии с законом "О сбалансированном бюджете и контроле за дефицитом" с 1985 г. Определена процедура "конфискации" фондов федерального правительства (по определению американского законодательства - секвестрования), которая была распространена на категорию "новые бюджетные полномочия" (т.е. ассигнования, выделяемые в новом году). Категория "конфискация" потенциально создает юридический прецедент, при котором может быть радикально изменен весь смысл деятельности конгресса в области контроля за бюджетом. Сама идея конфискации практически означает введение принципиально нового механизма регулирования федеральных финансов, при котором смысл деятельности высшего законодательного органа должен сводиться

к последовательному сокращению всех видов расходов. Концепция "конфискации" имеет не только узко юридический смысл, но и политико-экономический подтекст для создания качественно иного правового климата в стране, обремененной государственной внутренней и внешней задолженностью.

Механизм "конфискации" предусматривает, что в случае, если итоговый показатель дефицита федерального бюджета превышает законодательно утвержденную величину, то федеральные расходы на новый финансовый год должны быть снижены именно на эту сумму. Следует отметить, что в американском законодательстве предусмотрена приостановка действия как механизма "конфискации", так и всей системы планомерного снижения федеральных расходов (в случае экономического спада, изменений в политических и социально-экономических условиях, непредвиденной военно-политической ситуации) и за период 1985-92 ф.г. эта процедура ни разу не была применена. Однако разработка подобного механизма является примером возможного законодательства в отношении бюджетно-контрольных функций Федерального Собрания Российской Федерации.

В свете обсуждаемой проблемы следует, однако, обратить внимание на один из основных моментов процедуры "конфискации". Половина суммы, на которую уменьшаются федеральные расходы, должна проходить по статье "национальная оборона" независимо от результатов финансовой деятельности МО в истекшем году. Рассчитывать, что оборонный бюджет России окажется в числе бюджетных приоритетов в настоящее время не приходится. С большой степенью вероятности может возникнуть идея решить проблему дефицита республиканского бюджета за счет сокращения в первую очередь расходов на оборону.

Корректировка американского законодательства о президентском бюджете (ежегодной бюджетной заявке администрации) шла по пути детализации бюджетных документов, укрепления информационной обоснованности принятия решений по бюджету, что укрепляло контрольную функцию законодательной власти не только на стадии исполнения, но и на этапе составления документа.

Специальная процедура дополнительных изменений в бюджете, которые президент может внести до начала нового финансового года, также предполагает большое количество предоставляемой конгрессу информации. Таким образом, законодательство о президентском бюджете создает солидную правовую основу для контроля со стороны конгресса над бюджетным процессом в аппарате исполнительной власти, обеспечивая комитеты конгресса мощной информационной базой для принятия решений по бюджету.

Законодательство США о президентском бюджете все в большей степени вынуждено учитывать новые реалии, с которыми США сталкиваются в последние годы. Так, в частности, важным новым разделом бюджетной заявки федеральной администрации стали аналитические оценки влияния бюджета на платежный баланс и конкурентные позиции США на мировом рынке, выставляемые Экономическим советом при президенте. Кроме того, в проектах бюджетных заявок с середины 80-х годов появились специальные разделы, посвященные оценке ассигнований по каждой из крупных программ капиталовложений федерального правительства. Оценка законодательным органом такого рода аналитических документов, носящих часто прогнозный характер, делает целесообразным использование независимой экспертизы.

## **1.1.2. Лоббирование в бюджетном процессе**

При рассмотрении оборонного бюджета, сулящего частному сектору крупные заказы, законодатели западных стран подвергаются массивному лоббированию и давлению, в первую очередь, через средства массовой информации. Оппозиционные партии как правило обвиняют правительство в сокрытии истинных размеров оборонных расходов и упрятывании их значительной части в гражданские статьи. Поиски "черного" оборонного бюджета является важным инструментом политической борьбы. Заметим, что эта "детская болезнь подозрительности" в определенной степени свойственна и российскому Федеральному собранию. Некоторые радикально настроенные депутаты склонны инициировать в прессе "разоблачительные" статьи по поводу так называемых скрытых

и косвенных оборонных расходов, якобы заложенных в проект бюджета МО РФ.

В западных странах от конфронтационно-лобового "партийного" обсуждения оборонного бюджета давно отказались. В целях исчисления полных оборонных расходов в странах НАТО применяются специально разработанные так называемые "натовские критерии", позволяющие относить те или иные бюджетные расходы к затратам по гражданскому или военному ведомству. Так, в государственном бюджете ФРГ показываются так называемые скрытые оборонные расходы в таких статьях бюджета, как расходы на деятельность бундестага, ведомства федерального канцлера, министерств иностранных дел, внутренних дел, юстиции, финансов, труда, гражданской обороны и т.п. В результате консолидированный оборонный бюджет может примерно в 1,5 раза превышать официальный бюджет министерства обороны.

Аналогичным образом обстоит дело с оборонными бюджетами других западных стран. Здесь только следует иметь в виду, что указанные "скрытые" и косвенные оборонные расходы проходят по статьям бюджета, которые контролируются другими комитетами и подкомитетами парламента и находятся вне сферы ответственности комитетов по делам вооруженных сил. Однако такое положение не мешает законодателям обмениваться информацией и координировать свою деятельность при обсуждении проекта оборонного бюджета.

## **1.1.3. Процедура рассмотрения и утверждения бюджета МО в законодательных органах западноевропейских стран**

В ведущих западноевропейских странах полномочия парламентских комиссий в рассмотрении и утверждении военных бюджетов еще более ограничены, чем в США. Как правило, парламенты данных стран лишены права бюджетной инициативы: ни один из законодателей не может вносить предложения или поправки по увеличению или сокращению военных ассигнований, а также изменению налогов, особенно если эти поправки влекут за собой уменьшение бюджетных ресурсов или создают дополнительные затраты для государства. За редким исключением

военный бюджет в виде закона утверждается голосованием не по отдельным статьям ассигнований - официальным бюджетным категориям, военным программам или видам деятельности, а по целым главам бюджета (иногда утверждаются только общие суммы по наиболее крупным статьям).

Вместе с тем более слабый парламентский контроль, зауженность компетенции и финансово-бюджетных полномочий западноевропейских парламентов в военно-экономической сфере не умаляют их значения формального участника общего механизма принятия многих важных решений в этой области. Ограниченность прерогатив парламента в данном случае - наследие исторически сложившихся здесь национальных традиций и привычек, результат созданных конституциями этих стран юридических и политических ограничений. Государствоведы западноевропейских стран трактуют урезанные права своих парламентов в вопросах внешней и военной политики как субъективную необходимость, в условиях которой прежде всего глава государства, исполнительные органы несут полноту ответственности за принятие решений в этих сферах. При этом парламентам в порядке "компенсации" отводятся другие области преимущественной (по сравнению с исполнительными органами власти) законодательной активности - а именно внутренняя и социальная политика, где, как считается, депутаты и должны быть более компетентными. Согласно такой точке зрения, парламентская деятельность при рассмотрении военных и военно-экономических вопросов выступает лишь как одна из форм выражения "государственного подхода" политических партий к общенациональным проблемам, выявления отношений партии к правительственной политике, как важнейшее средство для формулирования альтернативного политического курса.

В Великобритании парламентский регламент оставляет законодательную инициативу в отношении бюджетных расходов практически полностью за правительством: палата лордов вообще не имеет бюджетных прав, а бюджетные права палаты общин не позволяют английским законодателям производить крупные изменения в военных программах. Исключением являются случаи, когда член

парламента одновременно является членом правительства. Последний получает право вносить предложения по увеличению или уменьшению бюджетных расходов, введению новых налогов и прочее.

В сфере прерогатив Комиссии по вопросам обороны палаты общин находятся главным образом самые общие вопросы военной политики и военных программ: обеспеченность военной программы ресурсами в долгосрочном плане, анализ соблюдения режима секретности на военных предприятиях, учреждениях и т.п. Эффективность расходования средств, выделяемых на военные цели, анализируется Комиссией по государственным счетам. В тех случаях, когда стоимость разработки (объем затрат на НИОКР) новой системы оружия превышает 12 млн.ф.ст. или когда общие расходы на производство вооружений и военной техники больше 25 млн.ф.ст., - требуется обязательное согласие казначейства (министерства финансов). Кроме того, и на любое превышение лимита расходов, ранее утвержденное законом, также требуется санкция этого исполнительного органа. Обсуждение особо крупных военных программ осуществляется в рамках Комиссии по политике в области оснащения (на заседаниях которой приглашаются представители различных министерств и ведомств) - для всесторонней оценки промышленных и прочих последствий принимаемых решений о закупках. Проекты сметы военных ведомств в палату общин представляет министр обороны, который сообщает об изменениях в военной политике, перспективах развития технического оснащения вооруженных сил. Палата общин утверждает голосованием всю сумму военного бюджета; последующее утверждение бюджета палатой лордов и подписание его королевой, как правило, имеют чисто формальное значение.

Во Франции парламент обсуждает, а затем и утверждает предоставляемую правительством среднесрочную программу военного строительства в стране сроком на 5 - 6 лет, а также составляемые на ежегодной основе в рамках "Закона о военной программе" проекты военных бюджетов. Финансовые и бюджетные права обеих палат парламента приблизительно одинаковы (как и в США), однако сам



бюджетный процесс находится целиком под контролем министерства экономики и финансов, Размеры проекта общей сметы военных расходов фактически устанавливаются (после соответствующих консультаций с премьер-министром страны) главой этого ведомства, который заблаговременно рассылает в этих целях инструкции и контрольные цифры. Кроме того, министр экономики и финансов является членом Совета обороны, занимающегося, помимо прочего, разработкой долгосрочных (на 15-летний период) целей военной политики, соответствующих финансовым ориентиров.

Вопросы военной политики, военного бюджета и отдельных военных программ рассматриваются в комиссиях по вопросам национальной обороны и вооруженных сил и финансовых комиссиях, имеющих в обеих палатах французского парламента. Члены этих комиссий могут задавать интересующие их вопросы письменно и устно министру обороны, с разрешения соответствующих исполнительных органов власти вызывать ответственных представителей различных министерств, включая глав военного и внешнеполитического ведомств, для обсуждения военно-политических и военно-экономических проблем. Если депутаты и сенаторы заранее найдут единомышленников среди членов правительства, они могут рассчитывать, что последнее по их требованию откажется или, наоборот, предпримет те или иные действия в военно-экономической области. Для анализа отдельных, особо сложных военно-технических проблем французские парламентарии имеют в своем распоряжении некоторые денежные ресурсы.

Военный бюджет оформляется в виде приложения к единому законодательному документу - общему бюджету страны. Общая сумма военного бюджета утверждается голосованием - вначале в нижней, а затем в верхней палате. Если сенат не согласен с представленным ему проектом военного бюджета, последний снова возвращается на повторное обсуждение в Национальное собрание. Однако такие случаи в послевоенной истории страны были крайне редки. По закону, если проект бюджета после двукратного обсуждения в течение 70 дней в двух палатах не получил одобрения, то

президент своим личным указом объявляет проект представленного бюджета законом (в этом случае вступает в силу так называемый "ордонансный бюджет").

Согласно установленным правилам, французскому министерству обороны запрещено переносить на следующий год объем неизрасходованных денежных средств, проходящих по главе III военного бюджета ("Расходы на текущее содержание личного состава вооруженных сил и эксплуатацию вооружений и военной техники"). Лишь в некоторых случаях разрешается переносить данные средства на следующий финансовый год, но в размере, не превышающем 10 % от их общей суммы. Что касается расходов, связанных непосредственно с техническим перевооружением вооруженных сил (глава V военного бюджета), то они могут при необходимости переноситься на следующий год без каких-либо ограничений. За проверку законности расходования государственных средств в соответствии с предусмотренными целями всех правительственных министерств и ведомств, включая министерство обороны, несет ответственность (помимо других органов) парламентская Комиссия бюджетных инициатив.

В ФРГ до того, как ежегодный проект военного бюджета начинает детально разрабатываться в недрах министерства обороны, предварительная заявка последнего по установленной форме должна быть направлена в министерство финансов, где она проверяется и согласуется вместе с заявками других федеральных ведомств и учреждений. Парламентские комиссии по обороне и по бюджету бундестага (нижняя палата) и бундестрата (верхняя палата) получают на обсуждение общий проект федерального бюджета (включая военный) уже после его одобрения федеральным кабинетом министров, где он координируется с другими сметами, примерно за полгода до начала финансового года - 1 января.

В течение четырех месяцев законодатели подробно изучают проект военного бюджета с точки зрения реальных потребностей национальных вооруженных сил и перспективных планов их оснащения. Об этих потребностях членам парламента известно заранее, поскольку, согласно закону, один раз в год они обязаны быть

ознакомлены с основными направлениями военного планирования на базе так называемого "Плана бундесвера". (Данный план используется министерством обороны в качестве основы для составления ежегодного проекта военного бюджета; в нем содержатся сведения, касающиеся систем оружия, которые предполагается закупать для вооруженных сил в ближайшей перспективе). Это позволяет членам парламентских комиссий изучать отдельные военные программы в контексте обоснованности их включения в проект военного бюджета и с точки зрения адекватности их обеспечения денежными ресурсами. В процессе парламентского обсуждения военного бюджета министру обороны необходимо доказать законодателям, что представленный проект отвечает провозглашенным целям военной политики как в техническом, так и в оперативном плане и одновременно является достаточно обоснованным с точки зрения объема предполагаемых затрат.

Комиссии по бюджету дано право при необходимости замораживать часть денежных фондов федеральных ведомств. Разрешение на возобновление их использования предоставляется только при выполнении ряда конкретных условий.

Принимаемые комиссиями по делам обороны решения могут иметь своим результатом внесение отдельных изменений в проект военного бюджета. В этом случае (в целом это бывает довольно редко) проект военного бюджета представляется на второе чтение в бундестаге после предварительного заключения по нему верхней палаты, а затем и на третье чтение. Если у бундесрата возражений нет, то общий проект федерального бюджета направляется на подпись президенту страны, после чего становится законом, обязательным для исполнения.

Парламент и после одобрения военного бюджета продолжает быть вовлеченным в контроль за реализацией программ технического переоснащения бундесвера. Соответствующие парламентские комиссии информируются министерством обороны о крупных военно-технических проектах, имеющих важное с точки зрения военной политики, значение. Более того, все военные контракты, превышающие по стоимости 50 млн. марок, должны получить

предварительное разрешение парламента, прежде чем подряд будет передан какой-либо фирме-исполнителю.

## **2. Актуальные проблемы парламентского и общественного контроля за военным бюджетом Российской Федерации.**

### **2.1. Практика парламентского контроля за военным бюджетом Российской Федерации**

Финансовый кризис, в условиях которого уже несколько лет проходит формирование бюджета РФ, накладывает негативный отпечаток на механизм парламентского контроля за военным бюджетом, превращая его в формальную и, как правило, безрезультативную процедуру.

Несмотря на активное обсуждение проекта военного бюджета в рамках общего бюджета РФ в комитетах обеих палат Федерального Собрания с периодическим вынесением вопроса о федеральном бюджете на пленарные заседания палат парламента бюджет МО на 1997 г. принят в том виде, который был представлен правительством на рассмотрение в Государственную Думу. Расходы МО на 1997 г. определены в 104,3 трлн.руб., что составляет менее 40% от первоначального запроса МО. Заложенное в бюджет в лучшем случае повторение ситуации 1996 г. не вызывает особой озабоченности парламента. То есть так же нерегулярны будут выплаты денежного довольствия военным, сохранится нехватка продовольствия, вещевого имущества, топлива и других горюче-смазочных материалов, будут срывы в проведении НИОКР, не удастся осуществить необходимые закупки В и ВТ. К существованию армии в условиях хронического недофинансирования парламента начинает привыкать.

При запланированном выделении Министерством финансов ассигнований, не покрывающих даже 2/3 минимальных потребностей Вооруженных Сил РФ, вопрос о дальнейшем урезании "потребительской корзины" армии не ставится даже теми парламентариями, которые озабочены финансированием других сфер государственной деятельности. С другой стороны, в условиях финансового голода заранее обречены на неудачу возможные попытки добиться от

Министерства финансов увеличения бюджета МО, которые могут предпринимать депутаты, ясно представляющие себе действительное положение дел в армии. Сформировав федеральный бюджет, который не обеспечивает полностью практически ни одну из сфер деятельности государства, правительство может быть спокойно: законодательная власть не захочет решать проблемы одного ведомства за счет других. Недофинансирование всех статей государственного бюджета делает их практически "защищенными" от контроля со стороны парламента.

Процесс рассмотрения бюджета МО в парламенте осложняется также в связи с запаздыванием базовых документов, которые должны определить перспективы военного строительства и тем самым обозначить степень приоритетности данного направления государственного строительства. Отсутствие такого рода документов лишает парламентские дебаты по военному бюджету предмета для серьезному разговору и, как показало обсуждение бюджета на 1997 г., приводит к тому, что направление государственного строительства, в котором намечаются кардинальные реформы, не получает необходимого дополнительного финансового обеспечения. Более того, ассигнования по статье "Национальная оборона" на 1997 г. меньше уровня фактических затрат МО в 1996 г. Однако председателю Комитета по обороне Госдумы не удалось убедить депутатов в необходимости постатейного выравнивания роста ассигнований. Увеличение оборонного бюджета можно было бы, как предлагал Комитет по обороне, провести за счет сокращения расходов по статьям, превышающим средний уровень увеличения расходов относительно 1996 г., который составляет 1,2 раза. В этом случае хотя бы соблюдался принцип равенства перед бюджетом.

Парадокс заключается в том, что при обсуждении военного бюджета страны в Государственной Думе, не говоря уже о Совете Федерации, контролирующим бюджет законодательные органы в целом оказываются едиными во мнении с правительственными финансовыми ведомствами, а Министерство обороны находит поддержку в лице Комитета по обороне Госдумы, члены которого

отчетливо представляют потребности армии и объем расходов, необходимый для обеспечения ее боеспособности. Именно в силу своей компетентности Комитет по обороне Госдумы выступает при обсуждении военного бюджета на стороне МО РФ.<sup>[6]</sup> Заслуженой Комитета является достигнутая с финансовыми ведомствами договоренность о защищенности всех составляющих такой жизненно важной для Вооруженных Сил статьи, как "Содержание армии и флота". Важным представляется и решение вопроса о погашении долгов МО перед различными организациями и ведомствами за 1996 г. Настораживает, однако, тот факт, что Комитет по обороне не мог в переговорах с Министерством финансов опереться на принятое ранее (в декабре 1996 г.) постановление Госдумы о вынесении за бюджет 1997 г. долгов МО и погашении их за счет выделения дополнительных средств.

Механизм парламентского контроля за военным бюджетом должен обязательно включать предварительную оценку Госкомитетом по обороне Госдумы предложений, касающихся военного строительства, до вынесения их на пленарные заседания. Это позволит исключить возможность принятия Госдумой непродуманных решений по вопросам формирования и проверки исполнения военного бюджета. Так, на обсуждении федерального бюджета на 1997 г. в 4-м, заключительном, чтении Государственная Дума столкнулась с необходимостью принять решение по важнейшим для армии вопросам: о введении порядка финансирования Вооруженных Сил через централизованную систему федерального казначейства и о выпуске субъектами Федерации (региональными и местными властями) жилищных сертификатов, выделяемых уволенным в запас военнослужащим.

По мнению Министерства финансов, перевод исполнения федерального бюджета с банковской на казначейскую систему улучшит исполнение бюджета и позволит осуществлять действенный финансовый контроль за расходованием государственных средств. По мнению же Комитета по обороне Госдумы, при такой степени финансирования воинские части на местах оказались бы в зависимости от территориальной администрации, для которой интересы армии не являются

приоритетными. Повсеместному введению казначейств должен предшествовать эксперимент в пределах одного военного округа и детальное изучение полученного опыта. Введение региональных сертификатов на жилье уволенным в запас военнослужащим, по мнению Комитета по обороне, означает перекладывание федеральными властями ответственности за обеспечение жильем военнослужащих на местные власти, которые в большинстве случаев не в состоянии самостоятельно решить эту проблему. Поправки к механизму исполнения военного бюджета были вынесены на пленарное заседание Госдумы в обход Комитета по обороне, сумевшего в последний момент донести свою точку зрения до депутатов, отклонивших поправки.

Из механизма парламентского контроля за военным бюджетом как частью общегосударственного бюджета фактически полностью исключена верхняя палата российского парламента. Сроки представления проекта бюджета на утверждение в Совет Федерации не позволяют комитетам верхней палаты парламента провести детальное обсуждение вопроса. Правительство в лице Министерства финансов не сопровождает обсуждение проекта бюджета сколь-нибудь обоснованными расчетами. Бюджет МО на 1997 г. был одобрен Советом Федерации в середине февраля 1997 г., когда отставание по графику погашения долгов по денежному довольствию военнослужащим составлено 1,5 трлн.руб., а общая задолженность по выплатам личному составу, включая работников предприятий и строительных организаций МО, достигла 8,5 трлн.руб. Советом Федерации был утвержден бюджет, обеспечивающий армию продовольствием только до 10 июля. Относительно дальнейшего финансирования этой статьи военного бюджета Министерством финансов были даны весьма неопределенные обещания. Была высказана надежда на первоочередное участие в решении этого вопроса субъектов Федерации. Если же и это не изменит ситуацию, то явный промах Министерство финансов намерено исправлять внесением изменений в федеральный закон о бюджете.

И без того бедствующие регионы, еле сводящие концы с концами, вряд ли с энтузиазмом воспримут призыв Министерства финансов участвовать в

продовольственном обеспечении армии. Скорее всего, Государственная Дума в недалеком будущем должна будет обсуждать закон о внесении изменений и дополнений в федеральный бюджет. Тем более, что остался открытым и вопрос финансового обеспечения других составляющих этой ставшей "защищенной" статьи военного бюджета.

Все это, однако, не помешало Совету Федерации одобрить решение Госдумы и утвердить военный бюджет на 1997 г. Утвердить не "просчитанный" Министерством обороны бюджет, в "выделенный" Министерством обороны финансов в соответствии с предлагаемым наполнением доходной части федерального бюджета. Можно понять депутатов Государственной Думы, стремящихся обеспечить защищенность статей бюджета, по которым финансируются курируемые ими ведомства. Но в целом процедура обсуждения и принятия бюджета МО законодательными органами государственной власти РФ демонстрирует неумение, а скорее, нежелание российского парламента принять хоть сколько-нибудь осмысленный военный бюджет. Ежегодное повторение ситуации с формированием военного бюджета, заканчивающейся принятием бюджета в размере, не обеспечивающем минимальные потребности Вооруженных Сил РФ, не обогащает парламентскую практику контроля за военным бюджетом. Депутатами не изучается методика составления бюджета МО, не осваиваются приемы содержательного анализа военного бюджета. А главное, не совершенствуется законодательство, расширяющее компетенцию парламента в бюджетном процессе.

### **2.2. Вопросы контроля разработки и исполнения военного бюджета в современных условиях Российской Федерации.**

Сегодня в России сделано уже достаточно много на пути превращения процесса обсуждения и утверждения военного бюджета в одну из действенных форм гражданского контроля над вооруженными силами. Принятие Закона РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР" (1991 г.), Закона РФ "О бюджетной классификации" (1996 г.), других законодательных актов в значительной степени упорядочило процесс

обсуждения и принятия военного бюджета и обеспечило, посредством установления и публичного обсуждения размеров и структуры военного бюджета, определенный контроль общества над силовыми ведомствами.

Вместе с тем необходимо учитывать, что процесс разработки, рассмотрения, утверждения и контроля за исполнением оборонного бюджета остается сложной и весьма трудоемкой процедурой прежде всего в связи с тем, что доля его в общем бюджете государства относительно велика (от 20 % в мирное время до 50 % и более - в военное время). Это определяет и объективные трудности организации контроля со стороны парламентских органов России за подобного рода деятельностью.

Согласно общепринятой процедуре разработчиком проекта оборонного бюджета во всех странах является министерство обороны. Оно формирует запрос (заявку), который поступает в финансово-бюджетные органы правительства для согласования с заявками других министерств и ведомств и составления сводного проекта государственного бюджета, представляемого главой исполнительной власти законодательному органу страны для утверждения. В практике бюджетного планирования некоторых стран Запада, в частности в ФРГ, как уже отмечалось выше, имеет место еще одна дополнительная процедура разработки военного бюджета - составление так называемой предварительной заявки министерства обороны, которая предшествует детальной разработке ежегодного проекта военного бюджета. Предварительная заявка, составленная по установленной форме, направляется в министерство финансов, где она проверяется и согласуется с заявками других федеральных ведомств и учреждений.

Следует, однако, иметь в виду, что помимо обоснования потребностей, процесс формирования оборонного бюджета включает в себя следующие методические и прочие процедуры:

1. выбор оптимального бюджетного периода (квартальный, годовой, трехлетний и т.п.);
2. выбор метода исчисления доходов и расходов (автоматический,

статистический, метод непосредственной оценки и т.п.);

3. выбор приоритетов (факторный анализ, аналоговый подход и т.п.);
4. выбор базового периода и дефлятора для обсчета бюджета в сопоставимых (реальных) ценах;
5. применение специальных методик при оценке затрат по отдельным статьям оборонного бюджета (программно-целевой подход, метод оценки по соотношению "стоимость-эффективность" и т.п.);
6. сравнение оборонных усилий страны с аналогичными действиями других стран.

Вышеперечисленные процедуры вполне могут быть предметом пристального внимания широкой общественности и даже объектом законодательного регулирования со стороны парламентариев.

Вместе с тем, имеющаяся на сегодняшний день практика обсуждения и принятия Федеральным Собранием военного бюджета выявила несколько основных недостатков этого процесса. Так как они предопределяют и пути дальнейшего совершенствования этого процесса, то необходимо остановиться на этих недостатках более подробно.

*Первый недостаток* заключается в том, что существующая нормативно-правовая база, регулирующая процедуру обсуждения и принятия военного бюджета, на сегодняшний день не обеспечивает достаточный контроль общества над основными параметрами военного строительства - численностью и структурой Вооруженных Сил. Это наглядно видно на результатах исполнения федеральных бюджетов последних лет.

В последние годы в ежегодно принимаемых Федеральным Собранием и утверждаемых Президентом РФ Законах о федеральном бюджете РФ отдельным пунктом устанавливалась штатная численность военнослужащих Вооруженных Сил, которая должна быть достигнута на конец соответствующего финансового года. Так, на конец 1995 года штатная численность военнослужащих в Вооруженных Силах законодательно устанавливалась на уровне порядка 1,7 млн., а на конец 1996 года - 1.5 млн. человек. Естественно, и в Государственной думе и Совете федерации

при обсуждении и принятии военных бюджетов на соответствующие финансовые годы предполагалось, что, как и в любом государственном ведомстве, штатная численность военнослужащих - это их максимальная численность в Вооруженных Силах.

Однако, из принятого 26 ноября 1996 года Указа Президента РФ “О мерах по обеспечению военного строительства в РФ” широкая общественность впервые узнала о том, что существуют воинские части и учреждения, содержащиеся вне штатной численности вооруженных сил. Вслед за этим первый заместитель начальника Генерального штаба Вооруженных Сил РФ Н. Пищев сообщил, что в воинских частях, соединениях и научно-исследовательских учреждениях, находящихся *вне численности Вооруженных Сил*, служат “тысячи человек”<sup>[7]</sup>. Главком ВВС П. Дейнекин в одном из интервью назвал более конкретную цифру по ВВС, сообщив, что “28 тысяч полковников получают денежное довольствие и жилье от Воздушных сил, хотя служат в интересах других ведомств”<sup>[8]</sup>. Несколько ранее секретарь Совета обороны Ю. Батулин сообщил, что “очень грубо, округляя до сотен тысяч, мы можем говорить о нынешней численности военнослужащих МО России два с половиной миллиона человек...”<sup>[9]</sup>.

Здесь уместно вспомнить, что еще на протяжении 1994 г. Президент РФ Б. Ельцин дважды публично заявлял, что в армии служит 3 млн. человек, в то время как официально объявленная штатная численность Вооруженных Сил на середину этого года составляла около 2 млн. военнослужащих.<sup>[10]</sup>

Указанная нестыковка цифр могла бы оставаться частным делом Министерства обороны, если бы она не являлась одной из причин задержки выплаты денежного довольствия военнослужащим и, в конечном счете, их напряженного социального положения. Объемы финансирования, устанавливаемые военным бюджетом на денежное довольствие военнослужащих, рассчитываются исходя из одной численности, а делить ее приходится на большее число офицеров. Такая ситуация еще более ухудшает и без того сложную социальную обстановку в Вооруженных

Силах, вызванную их постоянным недофинансированием.

Дополнительный вклад в нестыковку численности Вооруженных Сил, устанавливаемой федеральным бюджетом и фактической вносит и *противоречивость действующих законодательных и нормативных актов*. Так, например, в соответствии с четвертой статьей Федерального Закона “Об обороне” установление штатной численности и планов строительства Вооруженных Сил отнесено к компетенции Президента РФ. Поэтому с правовой точки зрения, в случае расхождения штатной численности Вооруженных Сил, определенной утвержденным Федеральным собранием военным бюджетом, и утвержденными Президентом РФ планами строительства Вооруженных Сил, выбор окончательного решения остается, вообще говоря, за руководством Министерства обороны. Этим в частности объясняется, что Закон РФ “О федеральном бюджете на 1996 год” в части численности Вооруженных Сил, которая должна была быть достигнута на конец 1996 года, так и не был выполнен.

Более того. Когда при обсуждении федерального бюджета РФ на 1997 год Министерство обороны по запросу депутатов Государственной Думы представило закрытые данные по фактической численности Вооруженных Сил, то выяснилось, что они намного превосходят ту численность, которую можно было бы ожидать в случае неукоснительного выполнения Министерством обороны Законов о федеральном бюджете за предыдущие годы. В результате решение о штатной численности Вооруженных Сил, которая должна была быть достигнута на конец 1997 года, было окончательно изъято из текста Закона РФ “О федеральном бюджете РФ на 1997 год” или, по крайней мере, из его открытых статей.

Наверное, этому не стоит удивляться, поскольку в современной российской действительности создаются и более пикантные ситуации. В одном из интервью российской прессе Секретарь Совета обороны Ю. Батулин сделал следующее показательное признание: “Дело в том, что никто не знает точно численности вооруженных сил. Еще при Павле Грачеве Главная военная инспекция попыталась

проверить численность всех военных структур Московского военного округа. И все схватились за голову: обнаружили воинские части, о которых никто не слышал. Может быть, именно в этом одна из причин того, что, хотя по утверждению министра финансов все средства по бюджету выплачены, войска так и не получают денежного содержания. Так что, можно предположить, что есть люди, заинтересованные в такой неразберихе” (выделено нами - Авт.).<sup>[11]</sup>

К вопросу о численности Вооруженных Сил близко примыкает и вопрос о соотношении в них различных категорий военнослужащих и, в первую очередь, о соотношении призывного контингента и военнослужащих, проходящих службу по контракту. Неясность с этим вопросом также оставляет за рамками гражданского контроля вопрос о соответствии потребностям государства планов военного строительства и, что более существенно, о реалистичности планов военной реформы.

Ситуация же здесь сегодня не вполне ясна.

На начало 1997 года списочная численность военнослужащих, находящихся на штатах Вооруженных Сил РФ составляет 1 млн. 565 тыс. человек при штатной численности Вооруженных Сил около 1.7 млн. человек.<sup>[12]</sup> Осенью 1996 года в Вооруженные Силы было призвано 117.3 тыс. человек.<sup>[13]</sup> Следовательно, учитывая что в год проводится два призыва, призывной контингент в Вооруженных Силах служит два года, а также то, что в армии и на флоте около 230 тыс. рядовых и сержантов проходят службу по контракту<sup>[14]</sup>, общая численность рядового и сержантского состава в Вооруженных Силах составляет около 700 тыс. человек. Но это означает, что сегодня в армии и на флоте проходят службу свыше 850 тыс. офицеров и прапорщиков. На содержание Вооруженных Сил с такой деформированной структурой требуется значительно больших финансовых ресурсов, чем при нормальном соотношении между различными категориями военнослужащих. Это в значительной степени усугубляет трудности проведения военной реформы и потому требует особенно пристального внимания общества.

Знание общей численности Вооруженных

Сил и количества в них офицеров ни в коей мере не раскрывает оперативные и мобилизационные планы Вооруженных Сил и государства, т. е. того, что действительно должно составлять военную и государственную тайну. Именно поэтому во всех цивилизованных странах эти параметры военного строительства объявляются и обсуждаются открыто. В то же время, без знания этих параметров невозможно обоснованно судить о соответствии направлений и масштабов военного строительства потребностям общества, а также о соответствии этим потребностям проекта военного бюджета, представляемого правительством в Федеральное Собрание.

*Второй недостаток* связан с тем, что имеющаяся нормативно-правовая база, регулирующая процедуру разработки военного бюджета, на сегодняшний день не обеспечивает достаточный контроль общества и над таким параметром военного строительства, каковым является величина военного бюджета. Наблюдается явная нестыковка между военным бюджетом России и расходами Правительства РФ на оборону.

Несмотря на большую (начиная с 1990 г.) открытость цифр, характеризующих финансовые затраты на военное строительство, их реальная оценка (как в абсолютном, так и в относительном, в сравнении с такими показателями, как общая сумма государственных расходов или валовый внутренний продукт государства) значительно затруднена в связи с высокой инфляцией и в связи с тем, что, сам военный бюджет публикуется лишь в общем виде и не учитывает ряд прямых и косвенных расходов государственных средств на оборону. Например, военный бюджет России последних лет не учитывает такие траты, как дотации закрытым административно-территориальным образованиям, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны и Министерства по атомной энергии, затраты на ликвидацию вооружений, в том числе по международным договорам, на мобилизационную подготовку народного хозяйства и некоторые другие.

Вероятно, стоит вспомнить, что определение истинных значений расходов на оборону в СССР всегда представляло

## Научные Записки ПИР-Центра №5

головную боль для западных спецслужб.

По официальным данным, военный бюджет в конце 70-х - начале 80-х годов составлял 17,5 - 19,2 млрд.руб., но эта цифра включала в себя только ассигнования на содержание вооруженных сил и расходы Министерства оборонной промышленности. Расходы же на производство вооружения других оборонных и гражданских министерств, в том числе общего и среднего машиностроения, относились к невоенным статьям. По утверждению бывшего заместителя начальника Генерального штаба ВС СССР генерал-полковника А.А.Данилевича, реально на военные цели ежегодно выделялось от 60 до 80 млрд.руб. В СССР в 1985-1991 гг. удельный вес расходов на содержание армии в общем объеме военных затрат составлял 24-27%, расходов на НИОКР - 8-12%, на закупку вооружений - 62-66% (в 1992 г. они упали до 20%), на оборонное строительство - 12-14%.<sup>[15]</sup>

В советское время, хотя и декларировался лозунг "На оборону денег не жалеть", постоянно шла борьба, когда утверждались годовые и пятилетние планы развития вооружения. "За 25 лет моей работы в Генштабе, - вспоминает Данилевич, - ни разу не удовлетворялись полностью подаваемые заявки, и Госплан ни разу не утвердил их. Они всегда занижались в два-три раза, нам едва удавалось отстаивать лишь некоторые цифры, и все равно они были значительно ниже наших запросов, потому что Госплан исходил из широких народнохозяйственных интересов, а не только из потребностей обороны. Сейчас говорят о безбрежных военных расходах, но этого не было, нас всегда ограничивали в средствах".

Сейчас, судя по всему, ситуация с "открытым" бюджетом, немногим лучше.

Все данные о размере военного бюджета России в долларовом эквиваленте носят весьма противоречивый характер. Например, как заявляет председатель Комитета по безопасности Государственной Думы РФ В.И.Илюхин, Россия ныне тратит на оборону ежегодно всего 10 - 12 млрд.долл.<sup>[16]</sup>

Как считает директор Института США и Канады РАН С.Н.Рогов, с учетом

оборонного дефлятора более верные оценки находятся на уровне 20-40 млрд.долл., однако перевод рублевого военного бюджета России (80 трлн.руб. в 1996 г.) в доллары по обменному курсу дает явно заниженный результат (16 млрд.долл.).<sup>[17]</sup> Если СССР по данным ЦРУ, расходовал в 1990 г. примерно 300 млрд.долл. на военные цели, то оборонные расходы России оцениваются сегодня американскими аналитическими центрами примерно в 90 млрд.долл.)

Исчисление истинной абсолютной и относительной величины российского военного бюджета с научной точки зрения представляет собой непростую задачу и в зависимости от применяемых подходов дает существенный разброс в конечных оценках. Это видно, например, из таблицы 1, где сведены некоторые результаты подобных оценок, произведенные ведущими зарубежными центрами анализа мировой военной экономики.



# Научные Записки ПИР-Центра №5

Таблица 1. Независимые оценки расходов Российской Федерации на оборону

Годы	АКВР*		МИСИ**		НАТО		МВФ***
	млрд. дол	% от ВВП	млрд. дол	% от ВВП	% от ВВП	от ВВП	% от ВВП
1992	139	16	140	12	>10		5
1993	112	14	108	9	>10		4
1994	97	12	95	9	>10		5
1995	н.д.	н.д.	82	8	>7		3

\* - АКВР - Агентство по контролю за вооружениями и разоружению

\*\* - МИСИ - Международный институт стратегических исследований

\*\*\* - МВФ - Международный валютный фонд

Источник: The Military Balance, 1996/97, IISS, p. 112.

В результате полного пренебрежения со стороны государственных органов к проблемам перспективного военного строительства сложилась явно ненормальная ситуация, когда каждый год запрос Министерства обороны РФ претендует примерно на половину федерального бюджета (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Федеральный бюджет и военные расходы Российской Федерации (трлн.руб.)

	1992	1993	1994	1995	1996*	1997**
Расходы федерального правительства	5,97	35,40	146,4	286,0	436,0	511,0
Дефицит федерального бюджета	н.д.	н.д.	69,0	48,0	88,6	90,7
Заявка МО	1,06	10,70	86,5	125,2	160,0	260,0
Запрос правительства по расходам на оборону	н.д.	н.д.	37,1	59,4	78,9	100,8
Ассигнования на оборону по Закону	0,83	7,95	39,8	58,1	78,3	102,8
Фактические расходы на оборону	0,84	7,04	27,6	52,3	н.д.	н.д.
Доля запроса МО в федеральных расходах	17,8%	30,1%	59,1%	44,0%	30,8%	30,6%
Доля запроса МО в ВВП	5,6%	6,2%	14,1%	7,5%	5,8%	5,9%
Доля расходов МО в федеральном бюджете	14,2%	23,0%	27,8%	20,8%	18,4%	19,2%
Доля расходов МО в ВВП	4,5%	4,8%	6,6%	3,6%	3,4%	3,7% <sup>†</sup>
Степень удовлетворения бюджетного запроса МО	79,2%	65,8%	31,2%	41,8%	58,4%	64,1%

\* - план

\*\* - предварительный бюджетный запрос

Таблица 3. Доля военного бюджета в государственных расходах России/СССР

Год	Доля военных расходов (%%)
1911	21
1940	33
1950	20
1996	30
1996*	70

(\* - запрос МО РФ на 1996 г.)

Если оборонный бюджет России перевести в долларовой эквивалент по паритету покупательной способности (исходя из общей суммы в 40 млрд.долл.), то получится, что реальные расходы на содержание армии и флота в 1990-1995 гг. сократились в 4 раза (с 80 до 20 млрд.долл.), на закупки вооружений и военной техники - в 12 раз (со 130 до 8 млрд.долл.), на НИОКР - в 12 раз (с 60 до 5 млрд.долл.).

Для сравнения отметим, что США в 1996 г. тратили на содержание вооруженных сил 160 млрд.долл., на закупки техники - 42 млрд.долл., на НИОКР - 35 млрд.долл.<sup>[18]</sup>

В условиях постоянного недофинансирования Вооруженные силы РФ за последние 5 лет фактически свернули расходы на модернизацию вооружений и военной техники и на боевую подготовку. Нехватка бюджетных средств, социальные проблемы и отсутствие нормального процесса боевой подготовки и обучения войск привели к резкому падению уровня боеспособности вооруженных сил. Как с удовлетворением констатируется в докладе "Американские национальные интересы", опубликованном в июле 1996 г. комиссией, в состав которой входят видные политические деятели США, "Чечня показала, что обычные вооруженные силы России, выполнявшие на протяжении четырех десятилетий роль главной угрозы интересам Запада, развалились до такого состояния, когда Россия доказала, что она не в состоянии вторгнуться на свою собственную территорию".

Совершенно новым ограничителем военного строительства в нашей стране может явиться ситуация, когда жизненно важные для обороны государства сферы российской экономики будут контролироваться иностранным капиталом. Ныне мы наблюдаем резкое снижение роли национального капитала: российский фондовый рынок уже находится под контролем иностранных компаний, которые активно скупают акции российских предприятий. Есть более чем серьезные основания опасаться того, что в скором времени такие ключевые отрасли, как связь и коммуникации, энергетика, финансово-банковская сфера, транспорт перейдут в руки международных, в основном американских корпораций, цветная

металлургия - в руки английских, приборостроение - германских и т.д.<sup>[19]</sup>

Сегодня не совсем ясны и контрольные цифры военного бюджета на 1997 г. Например, при обсуждении проекта бюджета на 1997 г. В Госдуме (второе чтение) предварительно планировалось предоставить на нужды обороны более 100 трлн. рублей. В результате дебатов, за счет перераспределения добавили к военному бюджету еще полтора триллиона рублей. Добавка, которая была сделана, - это добавка целевым назначением на проведение военной реформы, т.е. фактически, на сокращение армии.

В ходе обсуждения контрольных цифр Председатель комитета по обороне Лев Рохлин объявил, что военный бюджет явно недостаточен. Полемизируя с ним, депутат Галина Старовойтова сообщила, что в бюджете, кроме открытого, есть еще и скрытое военное финансирование. По словам Старовойтовой, работающие с ней эксперты оценивают все скрытые и объявленные военные траты более чем в 40 процентов бюджета.<sup>[20]</sup>

Старший научный сотрудник вашингтонского Института международных стратегических исследований, специалист по военным вопросам Дэн Гуре считает, что "никто не знает точно, сколько денег ассигновано на нужды обороны, поскольку есть масса статей из бюджета, секретных и открытых, которые рассчитаны на поддержку ВПК. При этом надо также учитывать те средства, которые выделяются из российского бюджета на финансирование программ, не имеющих непосредственного отношения к национальной обороне, но потенциально пригодных для военных целей".<sup>[21]</sup> По мнению американского эксперта, оценка, которую дала Г.Старовойтова, несколько завышена, однако речь может идти по крайней мере о 25 %. Но и это очень много, особенно, если эту цифру сравнить с оборонными бюджетами других стран.

Специфической особенностью практики парламентского и политического контроля за российским военным бюджетом является необходимость разрешения проблемы критического положения с продовольствием в российской армии. Накануне зимы 1996/97 гг. российская армия в ряде регионов оказалась на грани

голода, не хватает элементарного: хлеба, мяса, сахара. Долг военных поставщикам сельхозпродукции достиг 1 трлн. рублей. В то же время бюджетная заявка Минобороны на 1996 год по продовольственному обеспечению в 8 трлн. рублей удовлетворена менее чем на треть. Это означает, что как минимум половину личного состава кормить уже нечем. Единственным выходом из создавшегося положения виделся гарантированный госзаказ российским сельхозпроизводителям, которые создали бы систему обеспечения армии продовольствием. К такому выводу пришли все три заинтересованных ведомства - члены Правительства, руководители Федеральной продовольственной корпорации и военачальники.<sup>[22]</sup>

Но на констатации этого факта единодушие закончилось. Полемика вокруг вопроса о том, кому платить, разразившаяся затем между представителями Правительства и генеральным директором Федеральной продовольственной корпорации, больше походила на неприличный торг. Правительственная сторона, представленная первым вице-премьером Большаковым и заместителем министра экономики Стариковым, ссылаясь на принятое постановление Правительства N 1236 от 19 октября этого года, а также на нехватку средств в бюджете, потребовала от корпорации решить проблемы военных за свой счет, использовав механизм возврата товарного кредита продовольствием. В ответ гендиректор корпорации Владимир Чаплыгин заявил, что корпорация как коммерческая структура идет от выгоды, а посему дешевле и целесообразнее закупать продукты для армии за рубежом. Понятно, что армия, зависящая от импортной еды, - это абсурд. Но если Правительство желает создать систему снабжения армии отечественным продовольствием, добавил Чаплыгин, то пусть передаст корпорации 51 процент акций всех объектов агропромышленного комплекса, введет льготное налогообложение, выдаст квоты на лов рыбы и выделит из бюджета 15 трлн. рублей.<sup>[23]</sup>

Стороны все же нашли компромиссное решение, не имеющее, правда, прецедента в мировой практике. Основную тяжесть расходов на пропитание военных отныне решено возложить на местные бюджеты

регионов. Теперь сами губернаторы должны будут кормить расквартированные на их территориях воинские части. Стремление Правительства сократить расходную часть бюджета и переложить свою головную боль на других по-человечески объяснимо, но вопрос в другом: как долго на фоне продолжающейся суверенизации российских территорий сохранится готовность командиров воинских частей в регионах исполнять приказы Москвы?

Обращение за финансированием армейских программ к региональным лидерам стало в последнее время приобретать весьма изощренные формы. Например, программа строительства серии атомных подводных крейсеров проекта "Борей" в финансовом отношении явно не обеспечена: на ее реализацию требуется несколько триллионов рублей, только на 1997 год - около 500 миллиардов рублей. Начальник департамента кораблестроения Миноборонпрома России Олег Ефимов сделал достоянием общественности "личное обещание" премьер-министра, что деньги на военное кораблестроение, в том числе и на "Борей" будут записаны в бюджет 1997 г. отдельной строкой. Но, судя по всему, вера в подобные обещания уже подорвана. В этой связи кораблестроители уже сделали один достаточно надежный ход: они назвали первый в серии АПК именем "Юрий Долгорукий" в честь основателя Москвы. Мэр столицы Юрий Лужков взял шефство над этим кораблем и 25 октября он лично приварил закладную доску на прочный корпус субмарины. Моряки и кораблестроители надеются, что "когда будет трудно, Москва поможет".<sup>[24]</sup>

Достаточно полную картину "исполнения бюджета" нарисовал на совместной с секретарем Совета обороны Ю.Батуриным пресс-конференции нынешний Министр обороны РФ И.Н.Родионов. По его словам в 1996 г. армия получила по продовольственному обеспечению лишь 55,7 % от утвержденной законом суммы. По вещевому довольствию - 49,8 %; на ремонт техники - 25; на связь (а это и система управления) - 10; на медицину - 5,7; на научно-исследовательские и конструкторские разработки - 51%. С денежным содержанием военнослужащих вообще беда. За декабрь прошлого года бюджет задолжал военным 1 триллион

рублей. Уже в январе 1997 г. армии недоплатили 400 миллиардов.<sup>[25]</sup>

На проблему контроля истинной величины бюджета накладываются реалии динамики внутривнутриполитической ситуации в России. В ходе беспощадной политической борьбы армия рассматривалась как "последний довод". Противоборствовавшие стороны стремились заручиться поддержкой офицерства. Президент обещал офицерам при увольнении по 3 тысячи долларов, а бывший Верховный Совет - гарантированное жилье и 10-20 окладов. Судя по всему эти обещания никто не собирается выполнять в полном объеме.

Этот и многие другие факторы предопределили то обстоятельство, что обсуждение военного бюджета превратилось в своего рода политическую игру: все последние годы правительство предлагало, а депутаты, немного поломавшись, принимали бюджет ( в том числе и бюджет 1997 г.), который (и это совершенно очевидно для всех участников игры) не был способен покрыть даже минимальные расходы армии.

В прошлом раздавалось немало требований о том, чтобы военная статья в бюджете была детально расшифрована, подобно американской, а не содержала бы всего лишь "пять пунктов". При этом раздавались громкие голоса "борцов за справедливость", что военные стремятся бесконтрольно распоряжаться государственными средствами. Однако в 1997 году, когда чиновники Минфина не сочли нужным даже формально согласовать с коллегами из Минобороны свои предложения, выяснилось, что все участники бюджетного процесса не заинтересованы в детализации военных расходов. Дело здесь отнюдь не в наличии или отсутствии пресловутого бюджетного классификатора (к этой теме мы вернемся ниже). Просто любая более-менее добросовестная попытка сопоставить суммы, которые могут быть выделены, с реальными потребностями (а это неизбежно при детализации) выявляет "черные дыры", которые нечем закрывать.

Так, по расчетам Министерства обороны, чтобы начать реформирование Вооруженных Сил в 1997 году, потребуется 260 триллионов рублей. После детального обсуждения военного бюджета в комитете

Думы по обороне военные ужались до 160 триллионов (разброс цифр свидетельствует только о степени "точности" расчетов). Правительство же просто-напросто запланировало сумму в 100 триллионов. В результате доработки правительство накинуло еще два триллиона. Что, однако, существующих проблем никак не решает. В результате, к примеру, при элементарном сопоставлении сумм, выделенных на продовольственное обеспечение, с количеством едоков и существующими нормативами питания выясняется, что не хватает 2,3 триллиона рублей.

В такой ситуации Министерство обороны как правило начинало тратить те деньги, которые были выделены, в надежде, что, когда они закончатся, правительство вынуждено будет компенсировать расходы. За последние несколько лет в середине года правительство регулярно обращалось в парламент с предложением увеличить военные расходы. Однако сейчас, по мнению ряда экспертов, количество взаимных долгов правительства и военного ведомства перешло в качество.

Весной прошлого года были проиндексированы оклады всех "силовых" министерств, за исключением Минобороны. Стремясь хоть как-то компенсировать разрыв между окладами и прожиточным минимумом, прежнее руководство МО решило выплачивать военным небольшие надбавки (что бюджетом никак не предусматривалось). В дополнение к подобным тратам последовало предвыборное требование президента рассчитаться с долгами по зарплате, которые копились несколько лет. В итоге бюджетные средства на оборону в 1996 г. оказались израсходованы уже к середине года. Именно тогда и начались многомесячные "задержки" с выплатой жалования, проездных, отпускных и т.д. Скорее всего такое же положение сохранится и в нынешнем году.

*Третий недостаток* существующей практики обсуждения и принятия военного бюджета в Федеральном Собрании состоит в недостаточных аналитических возможностях аппарата соответствующих комитетов Федерального Собрания для оценки правильности и обоснованности проекта военного бюджета, представляемого Правительством РФ в Федеральное Собрание.

Речь не о том, что Министерство обороны завывает свои потребности - эти цифры как раз легко проверяемы. Речь о том, что в условиях постоянного недофинансирования по всем статьям военного бюджета Министерство обороны объективно не заинтересовано в поиске наименее затратных вариантов реформирования Вооруженных Сил. Поэтому предлагаемый Министерством обороны вариант проведения военной реформы совсем не обязательно является наиболее эффективным с точки зрения потребных финансовых ресурсов. В то же время и введенный Законом РФ бюджетный классификатор расходов на оборону, и практика обоснования и представления военного бюджета в Федеральное Собрание не обеспечивают поиск оптимальных вариантов.

Именно этим объясняется, что на страницы печати попадают какие-то обобщенные оценки стоимости проведения военной реформы, как, например, стоимость сокращения Вооруженных Сил на 100 тыс. военнослужащих, или оценки соотношения затрат на содержание и сокращение частей и соединений определенного типа. Такие обобщенные оценки могут быть приняты во внимание при выработке общей стратегии проведения военной реформы. Но в условиях ограниченности общих возможностей государства по финансированию своих потребностей для нахождения конкретных решений, предлагаемых для включения в проект военного бюджета, такой обобщенный способ не приемлем.

Наоборот. Здесь необходим поиск конкретных, экономически эффективных вариантов, требующих минимальных затрат, что в конечном счете обеспечит более быстрые темпы проведения военной реформы. Поэтому невозможность аппарата Федерального Собрания проконтролировать и оценить экономическую эффективность предлагаемого варианта военного бюджета представляет сегодня один из главных недостатков существующей практики обсуждения и принятия военного бюджета. И контроль общества в этой сфере в конечном итоге окажет помощь не только военному ведомству, но и всей экономике в целом.

Контроль общества необходим и в области расходования средств, выделяемых на техническое оснащение Вооруженных Сил. Они составляют свыше 30% всех военных расходов государства. Принятая в настоящее время в Министерстве обороны практика поддержания на минимальном уровне рентабельности как можно большего числа существующих предприятий оборонного комплекса промышленности требует радикального пересмотра, т. к. не только не способствует процессу технического оснащения Вооруженных Сил в рамках тех финансовых ресурсов, которыми сегодня располагает государство, но сдерживает процесс структурной перестройки промышленности в целом и, в конечном итоге, сказывается на темпах экономических преобразований в России.

*Четвертый недостаток* связан с недостаточной ответственностью органов исполнительной власти за исполнение принятого федерального бюджета. Хотя эта тема была уже частично разобрана выше, следует особо подчеркнуть следующее. Утверждение Федеральным Собранием военного бюджета в том или ином виде еще не означает, что именно этот бюджет и будет исполнен. В условиях систематического недофинансирования Вооруженных Сил и других силовых ведомств их руководство имеет право само решать по каким статьям военного бюджета в первую очередь расходовать выделяемые финансовые ресурсы. Естественно, что в этом случае оно в первую очередь руководствуется собственными ведомственными интересами, которые не вполне могут совпадать с интересами общества в целом. Такая ситуация также не стимулирует поиска путей наиболее эффективного использования ресурсов и, более того, создает условия для проведения в определенной степени собственной политики в области строительства Вооруженных Сил. И хотя исполнение федерального бюджета в целом требует иных форм гражданского контроля, оно в значительной степени может быть упорядочено за счет изменения ряда процедур рассмотрения и утверждения военного бюджета в Федеральном Собрании.

Таким образом, суммируя недостатки сегодняшней практики рассмотрения и утверждения военного бюджета в органах

законодательной власти, можно выделить следующие направления ее совершенствования, обеспечивающие более эффективный гражданский контроль за соответствием масштабов и направлений военного строительства потребностям государства и эффективным расходованием финансовых и материальных ресурсов, направляемых государством на эти цели:

1. совершенствование нормативно-правовой базы процесса рассмотрения и утверждения военного бюджета;
2. совершенствование методов обоснования и процедуры рассмотрения и утверждения военного бюджета;
3. расширение аналитических возможностей Федерального Собрания по рассмотрению и оценке проекта военного бюджета.

## **2.2.1. Предложения по совершенствованию процесса рассмотрения и утверждения военного бюджета Российской Федерации**

### **2.2.1.1. Совершенствование нормативно-правовой базы процесса рассмотрения и утверждения военного бюджета**

Военный бюджет выступает в государстве центральным звеном в общем механизме экономического обеспечения военного строительства. Путем специально организованного бюджетного процесса, включающего стадии (а) разработки проекта военного бюджета, (б) его рассмотрения и утверждения в органах законодательной власти, (в) исполнения и (г) отчета об исполнении, государство реализует систему принятия решения в области военного строительства.

Процесс разработки и утверждения военного бюджета является ареной столкновения интересов многих социальных групп общества, ведомств. Поэтому в любом демократическом государстве используются специальные процедуры договорного, правового, судебного характера, обеспечивающие принятие и исполнение решений в области военного строительства в интересах большинства населения, а также гражданский контроль за их исполнением.

Россия, встав на путь построения правового демократического государства, уже многое сделала для упорядочения бюджетного

процесса, придания ему максимальной открытости и гласности. Вместе с тем, как показано выше, нынешний уровень развития нормативно-правовой базы бюджетного процесса пока не обеспечил его превращения в подлинный инструмент гражданского контроля общества над военной сферой и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Можно выделить два основных направления совершенствования нормативно-правовой и законодательной базы рассмотрения и утверждения военного бюджета.

Первое направление связано с совершенствованием общего процесса обсуждения и принятия военного бюджета.

Сегодня основным законом, регламентирующим весь бюджетный процесс, является принятый в октябре 1991 году Закон РСФСР “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса РСФСР”. В момент своего создания этот Закон явился несомненным шагом вперед в области бюджетного устройства Российской Федерации. В нем впервые за всю российскую историю в основу бюджетного процесса были положены принципы федерализма и демократизма. Он обеспечил реальное, а не декларативное участие представителей народа в лице депутатов тогда еще Верховного Совета РСФСР, а ныне Федерального собрания РФ, в процессе обсуждения и принятия как федерального бюджета в целом, так и его одной из важнейших составных частей - военного бюджета.

В Законе был определен ряд специальных мер, направленных на более широкое участие общественности в обсуждении бюджета, в виде проведения слушаний и обсуждения проекта бюджета в комитетах и подкомитетах Федерального Собрания, организации специальных парламентских слушаний по наиболее важным и сложным вопросам формирования бюджета с приглашением заинтересованных лиц и экспертов по соответствующей проблеме и т. д.

Вместе с тем приходится констатировать, что сегодня этот закон уже не отражает тех изменений, которые произошли с Россией после его принятия.

Здесь не место анализировать все недостатки существующего бюджетного устройства и нынешней бюджетной системы РФ. Поэтому остановимся только на тех, которые имеют самое непосредственное отношение к возможности осуществления через военный бюджет гражданского контроля над военной сферой деятельности государства.

*Во-первых*, нынешний закон создавался еще в тот период, когда РСФСР на правах союзной республики входила в состав СССР. Соответственно, и ответственность за разработку и утверждение военного бюджета бывшего СССР возлагалась на союзный Верховный Совет. Поэтому процедуры, связанные непосредственно с рассмотрением и утверждением собственно военного бюджета, в явном виде в Законе от 1991 года не прописаны и в настоящее время, несмотря на специфику военной сферы деятельности государства, рассматриваются на общих основаниях. Это существенно ограничивает возможности гражданского контроля в одной из наиболее важных для общества сфер государственной жизни.

*Во-вторых*. В период создания Закона не до конца было осознано воздействие на бюджетный процесс многих особенностей России как демократического и федерального государства, что сегодня самым непосредственным образом сказывается на формировании доходной части федерального бюджета и, соответственно, на возможностях финансирования различных затрат государства и, в частности, затрат на оборону. В этих условиях, как уже отмечалось выше, решающую роль в исполнении военного бюджета начинают играть органы исполнительной власти, которые традиционно наиболее закрыты для гражданского контроля.

*В-третьих*. В условиях, когда не до конца проработаны многие законодательные вопросы, связанные с бюджетным устройством и бюджетным процессом в РФ, расширение демократизации общества и реальный переход государства на принципы федерализма привели к существенному снижению управляемости всем бюджетным процессом в РФ. В части военного бюджета это проявляется в том, что военный бюджет не считается

обязательным к исполнению в том виде, каком он обсуждался и принимался в Федеральном Собрании.

Разумеется, такое положение дел во многом объясняется объективными причинами, важнейшей из которых является постоянное недофинансирование Вооруженных Сил. Но речь в данном случае идет о том, что такая ситуация пока не предусматривается Законом, ровно как в Законе не предусматриваются те шаги и процедуры, которые в этом случае вправе принимать ведомства, ответственные за исполнение бюджета в части касающейся. В такой ситуации использование процесса рассмотрения и утверждения военного бюджета как одной из форм гражданского контроля в значительной степени превращается в формальность.

Указанные недостатки бюджетного процесса в РФ в сочетании с другими крупными недостатками, существенными для «невоенной» сферы деятельности государства, требуют проведения глобальной бюджетной реформы.

В настоящее время ведется разработка нового законодательства в области бюджетного устройства РФ. С 1994 года Правительство РФ в лице Министерства финансов разрабатывает соответствующий проект Закона «О бюджетном устройстве РФ». В последнее время в Государственной Думе появился альтернативный проект - «Бюджетный кодекс РФ».

К сожалению, при всем различии заложенных в них принципов и подходов к предполагаемому бюджетному устройству РФ, оба законопроекта, как и Закон от 1991 года, не выделяют в качестве особого объекта, требующего более пристального рассмотрения и обсуждения, военный бюджет. Предполагается, что он будет рассматриваться и приниматься по той же схеме, что и все другие разделы федерального бюджета.

Представляется, что это не совсем правильно. С одной стороны деятельность государства в военной сфере в отличие от других сфер деятельности государства (здравоохранение, образование, наука и т. д.) позволяют иметь более обоснованную взаимосвязь между затратами и достигаемыми результатами, что дает возможность более обоснованно подходить

к оценке рациональных масштабов затрат на военные цели и структуре этих расходов.

С другой стороны силовые ведомства, в отличие от невоенных, в силу специфики своих возможностей, нуждаются в более четком гражданском контроле. Поэтому представляется целесообразным относительно военного бюджета разработать специальный регламент его рассмотрения, утверждения в Федеральном Собрании и последующего исполнения.

Второе направление связано с совершенствованием бюджетного классификатора.

Эффективность использования военного бюджета в качестве основного инструмента управления военным строительством и, соответственно, обеспечение гражданского контроля в процессе обсуждения и принятия военного бюджета в Федеральном Собрании в значительной степени зависит от принятой в государстве классификации расходов на военные нужды, т. е. от группировки расходов по определенным статьям и направлениям расходования финансовых ресурсов.

Использование укрупненной классификации не позволяет достаточно обоснованно судить о соответствии предлагаемого проекта военного бюджета целям военного строительства. В этом случае для вынесения необходимого суждения требуется проведение дополнительного анализа, что предполагает определенную методическую подготовку и квалификацию участников обсуждения. Поэтому естественно, что для обеспечения возможности последующей свободы маневра, каждый получатель бюджетных средств объективно не заинтересован в сколько-нибудь детальной бюджетной классификации.

С другой стороны излишне детализированный классификатор за счет избыточной информации может затруднить вынесение правильного суждения.

Разработка оптимального классификатора военного бюджета является сложнейшей теоретической и методологической проблемой. В разных странах эта проблема решается по разному. Среди основных факторов, определяющих выбор бюджетного классификатора, одно из

первых мест занимает сложившаяся в данном государстве практика принятия государственных решений и степень участия законодателей в процессе рассмотрения и утверждения военного бюджета.

В России совершенствование классификатора военного бюджета имеет достаточно длительную историю. В годы бывшего СССР в явном виде публиковалась лишь часть военных расходов, которые в Государственном бюджете прописывались единственной статьей “расходы на оборону”. При принятии Государственного бюджета Верховным Советом СССР эта статья расходов никогда не обсуждалась и не детализировалась. Единственная попытка более детальной классификации военных расходов была предпринята в 1989 году при представлении данных о военных расходах СССР в ООН. При этом была использована классификация военных расходов, разработанная экспертами ООН.

С созданием в 1991 году Российской Федерации как самостоятельного независимого государства и демократизации процесса принятия решений по многим вопросам государственного и военного строительства потребовался более детальный классификатор военного бюджета. В ежегодно принимаемом Федеральным Собранием и утверждаемом Президентом РФ федеральном бюджете военный бюджет стал представляться в виде нескольких бюджетных статей.

Однако опыт показал, что это была слишком крупная классификация. С одной стороны она не обеспечивала эффективного использования военного бюджета в качестве инструмента управления военным строительством. С другой стороны события в Москве осени 1993 года очень остро поставили вопрос об использовании всех форм гражданского контроля над силовыми структурами, в т. ч. и такой формы, как рассмотрение и утверждение военного бюджета в Федеральном Собрании.

В 1994 году в рамках разработки Закона “О военных расходах” был предложен новый классификатор военных расходов. Он содержал 77 статей, а с учетом их необходимой разбивки по видам Вооруженных Сил и другим органам управления фактически содержал свыше



1000 статей и видов расходов. Новый классификатор был утвержден Федеральным Собранием, однако Президент РФ наложил на него вето и возвратил на доработку.

Государственная Дума преодолела вето Президента, однако его отверг уже новый, избранный в 1995 году, состав Совета Федерации.

В результате работы согласительной комиссии Совета Федерации и Государственной Думы осталось только 38 статей военных расходов, которые и вошли в окончательный вариант бюджетного классификатора, который в 1996 году был введен в действие Законом РФ “О бюджетной классификации”.

Однако введенный классификатор военных расходов по-прежнему не полностью обеспечивал выполнение возлагаемых на него функций. В частности, он оказался слишком укрупненным и, кроме того, не позволяет сопоставить масштабы и направления расходования средств по всем силовым ведомствам. Поэтому одним из пунктов Указа Президента РФ от 26 ноября 1996 года “О мерах по обеспечению военного строительства в РФ” Правительству РФ было поручено подготовить расширенный и максимально унифицированный для всех силовых ведомств новый классификатор военных расходов.

Однако представляется, что наиболее рациональным вариантом его разработки было бы возвращение к классификатору, разработанному в 1994 году.

Говоря о бюджетной классификации необходимо затронуть и проблему классификации всех финансовых средств, поступающих в распоряжение Министерства обороны.

В соответствии со статьей 26 Закона РФ “Об обороне” финансирование расходов на оборону производится из федерального бюджета. Поэтому, казалось бы, вопрос о классификации финансовых средств, поступающих в распоряжение Министерства обороны, не актуален. Однако известно, что в Министерстве обороны за счет утилизации вооружения и военной техники, продажи излишков военно-технического имущества,

некоторых видов хозяйственной деятельности и т. д. разрешено создание определенных внебюджетных фондов, средства с которых могут расходоваться строго на определенные цели, связанные, как правило, с продовольственным, материальным и социально-бытовым обеспечением военнослужащих.

Доля этих средств по сравнению с масштабами финансирования Министерства обороны через федеральный бюджет составляет незначительную величину. Однако в условиях систематического недофинансирования Вооруженных Сил и крайне неблагоприятной социальной обстановки в Вооруженных Силах представляется целесообразным усилить гражданский контроль и над этой сферой финансовой деятельности Вооруженных Сил.

По-видимому, при формировании и представлении в Федеральное Собрание военного бюджета необходимо одновременно представлять и все доходы Министерства обороны, как это делается, например, в военном бюджете ФРГ. Это, с одной стороны, позволило бы Федеральному Собранию более обоснованно подходить к оценке потребностей Вооруженных Сил в процессе обсуждения и принятия военного бюджета, а с другой стороны - в значительной степени оздоровило бы нравственную обстановку в Вооруженных Силах.

### **2.2.1.2. Совершенствование методов обоснования военного бюджета и процедур его рассмотрения.**

Сегодня, как и много лет назад, при подготовке бюджетной заявки в Министерстве обороны используется подход, основанный на методе “прямого счета”. Суть этого метода состоит в том, что объем финансовых ресурсов, необходимых для Вооруженных Сил в течение предстоящего финансового года, определяется путем непосредственной оценки затрат на все мероприятия, которые необходимо провести в Вооруженных Силах в этот период для поддержания их боеспособности и обеспечения жизнедеятельности.

В современных условиях применение метода прямого счета для обоснования военного бюджета недостаточно

эффективно по ряду причин, о которых говорилось в первой части доклада. Поэтому еще с 60-х годов все ведущие страны мира перешли на программные методы обоснования своих военных бюджетов.

В СССР программные методы планирования также стали использоваться с конца 60-х годов. Основное отличие их применения в отечественной практике состояло в том, что они применялись только для планирования развития вооружения и военной техники, в то время, как в других странах программный подход использовался для планирования развития вооруженных сил в целом. Объяснение этого факта заключается в том, что в те годы в СССР на развитие вооружения и военной техники тратилось до 70% всего военного бюджета и, поэтому, программа развития вооружения и военной техники фактически предопределяла всю программу военного строительства.

Сегодня структура военного бюджета РФ кардинально изменилась и стала практически аналогичной структуре военных бюджетов основных стран мира. Поэтому, основываясь и на зарубежном опыте, и на тех преимуществах, которые были выявлены в процессе накопления в нашей стране опыта программного планирования развития вооружения и военной техники, можно достаточно уверенно говорить о том, что в ближайшее время переход на программные методы станет основным направлением совершенствования методов обоснования военного бюджета.

Несмотря на определенные отличия, методология обоснования военных бюджетов на основе программного подхода в различных странах имеет очень много сходства. И одна из главных их отличительных черт - вынуждено большая открытость всего процесса разработки и утверждения военного бюджета. Поэтому, по аналогии с развитыми странами, можно утверждать, что программный подход обеспечит гораздо более широкие возможности гражданского контроля в процессе рассмотрения и утверждения военного бюджета в Федеральном Собрании РФ.

На практике реализация программного подхода для разработки военного бюджета

представляет собой достаточно длительную, многоэтапную итерационную процедуру, которая требует тесной координации взаимодействия различных органов управления всех видов Вооруженных Сил и родов войск, наличия развитого аппарата исследований, а также их широкого информационного обеспечения и разработки специальных процедур принятия решений. Поэтому переход на программные методы обоснования военного бюджета не может произойти одновременно и требует определенной подготовительной работы.

Необходимо особо подчеркнуть, что переход на программные методы разработки военного бюджета сделает более ясным и открытым аргументы разработчиков, значительно облегчит процесс его рассмотрения и утверждения в Федеральном Собрании, т. к. значительная часть доказательств обоснованности предложенного проекта будет готовиться еще в процессе разработки бюджета.

В то же время значительно облегчиться и положение руководства Министерства обороны, т. к. в этом случае Федеральное Собрание уже не сможет произвольно, исходя из чисто экономических соображений, сокращать уровень финансирования тех или иных статей военных расходов и оставлять Министерство обороны один на один с возникающими при этом проблемами, неразрешимыми на ведомственном уровне. При представлении военного бюджета на программной основе сокращение военных расходов может производиться только путем сокращения тех или иных конкретных программ военного строительства. И, сокращая уровень военных расходов, Федеральное Собрание фактически должно будет брать на себя ответственность за будущее Вооруженных Сил. А это уже совершенно иной уровень ответственности Федерального Собрания в области обеспечения обороноспособности страны.

Здесь следует коснуться еще одной важной проблемы. Стремление к максимальному контролю общества за масштабами и направленностью военного строительства, в т. ч. и в процессе обсуждения, принятия и исполнения военного бюджета, вступает в противоречие с необходимостью соблюдения определенной степени секретности в этой области.

В силу различных причин необходимость поддержания некоторого баланса между открытостью и секретностью присуще решению многих государственных задач. Однако наибольшую важность и остроту этот вопрос имеет в области обеспечения безопасности государства, т. к. эта сфера деятельности априори предполагает определенную скрытность.

Необходимо сразу сказать, что несмотря на то, что эта проблема существует во многих государствах мира, какого-то единого универсального пути ее разрешения пока не найдено. Применяется очень широкий диапазон методов: от полного сокрытия от общественности (а часто и от самих законодателей) некоторых видов военных расходов путем их включения в другие статьи бюджета, до указания перечня секретных программ без расшифровки их содержания. Выбор конкретного способа сохранения секретности определяется существующими в государстве политическими традициями и практикой обсуждения и принятия военных бюджетов.

Все сказанное в полной мере относится и к России. Сегодня уже складывается определенная практика и механизм обсуждения в Федеральном собрании статей военных расходов, которые по тем или иным причинам нецелесообразно придавать широкой огласке. Конечно, пока в этом вопросе еще многое не отработано, о чем, в частности, свидетельствует упомянутая выше история с численностью Вооруженных Сил. Существенное влияние на этот процесс оказывают и традиции к излишнему засекречиванию многих вопросов в области военного строительства. Однако предлагать какие-то конкретные меры по улучшению ситуации пока не представляется возможным. Нарботка необходимого опыта требует определенного времени и выработки в обществе более цивилизованного взгляда на перечень вопросов, которые действительно должны подлежать засекречиванию.

### **2.2.1.3. Расширение аналитических возможностей Федерального Собрания по рассмотрению и оценке проекта военного бюджета**

В самом общем виде существо процесса рассмотрения и утверждения проекта военного бюджета в Федеральном

Собрании состоит в оценке соответствия предлагаемых в соответствии с бюджетом путей развития Вооруженных Сил целям военного строительства, а также достаточности (или недостаточности) запрашиваемых для этого финансовых ресурсов. В процессе рассмотрения и обсуждения военного бюджета в комитетах и подкомитетах Федерального Собрания для участия в заседаниях приглашаются как должностные лица, непосредственно отвечающие за разработку проекта военного бюджета, так и различные эксперты и оппоненты. В случае проведения открытых заседаний их ход, рассматриваемые вопросы и аргументы сторон широко освещаются в печати.

Все эти процедуры обеспечивают определенную открытость и глубину проработки вопросов в ходе заседаний. Но для глубокого уяснения вопросов таких, в общем-то традиционных методов обсуждения, оказывается недостаточным.

На основе каких бы принципов не разрабатывался проект военного бюджета (на основе программного подхода или методом прямого счета) для его квалифицированного рассмотрения Федеральное Собрание должно обладать определенным инструментарием, обеспечивающим получение необходимых аналитических оценок. Речь в первую очередь идет об оценке различных стоимостных оценок, используемых при формировании проекта военного бюджета.

Конечно, речь идет не о том, что Министерство обороны, традиционно являющееся фактическим разработчиком вносимого Правительством в Федеральное Собрание проекта военного бюджета, умышленно искажает используемые при разработке исходные данные. Нет. Суть дела заключается в том, что могут существовать различные альтернативные пути достижения тех или иных целей военного строительства. И для того, чтобы аргументировано судить об экономической эффективности предложенных в проекте военного бюджета путей военного строительства, Федеральное Собрание должно обладать определенными аналитическими возможностями.

Для этого совсем не обязательно, чтобы этими аналитическими возможностями обладал именно аппарат Совета Федерации

или его отдельных комитетом и подкомитетов, хотя определенная квалификация сотрудников аппарата в этих вопросах была бы отнюдь не лишней.

Это могут быть специалисты, постоянно работающие в других организациях и выполняющие определенные оценки по заказу Федерального собрания. Или эксперты, работающие с Федеральным собранием на постоянной основе и т. д.

Главное, чтобы в случае необходимости до членов Федерального собрания была доведена аргументированная и объективная оценка проекта военного бюджета или его отдельных составных частей. Без наличия таких оценок не может быть осуществлен не только гражданский контроль, но и дано просто сколько-нибудь квалифицированное заключение по проекту военного бюджета.

Важность наличия в Федеральном Собрании соответствующей аналитической службы можно проиллюстрировать на двух очень характерных для последнего времени примерах.

В последнее время руководство Министерства обороны, говоря о высокой стоимости проведения военной реформы, неоднократно приводило пример, что сокращение одного мотострелкового полка требует в 3-4 раза больше затрат, чем его годовое содержание. Конечно сокращение Вооруженных Сил стоит очень дорого и сами по себе такие стоимостные оценки не вызывают возражения. Но они имеют отношение скорее к оценке общих затрат на проведение военной реформы, которая займет достаточно протяженный промежуток времени. В то же время для выработки плана военной реформы на ближайшие годы нужны более конкретные оценки и нетрадиционные подходы.

Иллюстрацией этого тезиса служит подход, использованный странами НАТО при сокращении в последние годы своих вооруженных сил. Вместо того, что бы разукрупнять и утилизировать снимаемую с вооружения технику, ведущие страны НАТО передали ее практически на безвозмездной основе своим фланговым государствам - Турции и Норвегии. В результате в ведущих странах НАТО исчезла необходимость финансирования достаточно высоких затрат на сокращение вооружения и военной техники при

одновременном укреплении боевого потенциала других стран НАТО.

Таким образом для разработки конкретных планов необходимы и конкретные, а не обобщенные оценки.

Второй пример связан с объявленным планом сокращения Вооруженных Сил в 1997 году. Как сообщалось в печати, к концу 1997 года планируется сократить штатную численность Вооруженных Сил на 200 тысяч человек с одновременным увольнением с военной службы по оргштатным мероприятиям около 70 тыс. военнослужащих, для чего дополнительно (сверх установленного бюджетом минимального уровня финансирования) потребуется 9.9 триллиона рублей.

Как и в первом случае, полученные стоимостные оценки теоретически не вызывают сомнений. Однако в контексте нынешней ситуации с численностью Вооруженных Сил, они требуют, по крайней мере, дополнительного анализа. Ведь, как уже говорилось выше, из сокращаемых 200 тыс. штатных должностей свыше 130 тыс. - это на сегодняшний день вакантные должности, а действительно сокращаемые 70 тысяч военнослужащих составляют менее 5% от нынешнего списочного состава Вооруженных Сил. Представляется, что при нынешнем положении в Вооруженных Силах, такое количество военнослужащих может быть найдено среди лиц, готовых добровольно на законных основаниях покинуть Вооруженные Силы, причем выбрать среди них тех, кто требует минимальных затрат на увольнение (т. е. уже обеспеченных жильем и т. д.), что естественно потребует гораздо меньших затрат на их увольнение.

Приведенные примеры наглядно иллюстрируют важность развития аналитических возможностей Федерального Собрания. В противном случае некавалифицированная оценка проекта военного бюджета может породить вокруг планируемой военной реформы лишь взаимное и ненужное напряжение в Вооруженных Силах и в обществе.

### **Заключение**

Возможные пути реализации предложений по совершенствованию парламентского и политического контроля за военным

бюджетом.

Вступление России на демократический путь развития априори предполагает постепенное и все более широкое использование в практике ее государственного строительства процедур, обеспечивающих гражданский контроль над всеми основными сферами деятельности государства. И в первую очередь - в военной сфере, как наиболее специфической среди множества других и потребляющей наибольшую долю федеральных ресурсов.

И небольшой отечественный опыт демократического развития государства, и богатый опыт западных демократий наглядно показывают, что расширение гражданского контроля не происходит само собой. В демократическом обществе любое ведомство, в т. ч. и военное, может иметь собственное представление о целях своего развития, не всегда совпадающие с представлениями остального общества. И всеми доступными средствами доказывать и обществу, и законодательным органам власти правоту своего понимания любого вопроса. Пока используемые методы доказательств остаются в рамках закона, в таком положении нет ничего страшного. Но в то же время это затрудняет осуществление гражданского контроля, и для его расширения необходимы особые усилия общества.

Конечно, ряд объективных причин, среди которых важнейшее место сегодня занимает бедственное финансовое положение Вооруженных Сил, вынуждают Министерство обороны идти навстречу потребностям общества в усилении гражданского контроля над своей деятельностью.

Но вместе с тем, в условиях, когда и нынешнее положение Вооруженных Сил, и их будущее превратились в арену острой политической борьбы, простое ожидание объективного хода этого процесса может иметь самые негативные последствия. Упомянутая выше история с классификатором военного бюджета - наглядное подтверждение этого тезиса.

Уже сейчас ясно, что контроль за силовыми структурами, в том числе и контроль военного бюджета со стороны общества не может быть обеспечен вне рамок

комплексного решения задачи налаживания гражданского контроля.

В то же время не существует пока федерального закона, регламентирующего вопросы гражданского контроля в военной области. Именно этот пробел в законодательстве сейчас пытается восполнить проект Федерального закона Российской Федерации "О гражданском контроле за военно-политической деятельностью государства", принятие которого было инициировано ведущими российскими парламентариями.

Целью разработки и принятия такого закона было бы решение следующих задач:

1. четкое и всестороннее определение правовых основ и организации военно-гражданских отношений в России, опирающихся на принцип подотчетности всех военно-силовых структур и других компонентов оборонного комплекса гражданскому контролю;
2. формулирование мер осуществления эффективного контроля за расходованием средств, выделяемых на функционирование оборонного комплекса;
3. установление полномочий органов государственной власти, должностных лиц, партий и общественных организаций, а также граждан Российской Федерации по наблюдению и влиянию на выработку военной политики государства, военное строительство и жизнедеятельность военно-силовых структур;
4. регламентация методов гражданского контроля, исходя из презумпции, что с этой целью не должны создаваться некие новые бюрократические контролирующие структуры, а должны быть найдены эффективные способы использования уже существующих различных контрольных органов;
5. определение прав и обязанностей органов военного управления при их взаимодействии с гражданскими органами государственной власти, общественными и политическими объединениями, а также гражданами РФ;
6. обеспечение надзора со стороны государства и общества за соблюдением конституционных прав и свобод военнослужащих и гражданского персонала в военно-

силовых структурах.

Закон призван впервые в российской правовой практике дать формальное определение гражданского контроля за военно-политической деятельностью государства как предмета предлагаемого закона. Принцип гражданского контроля над всеми вооруженными структурами страны и другими компонентами военного оборонного комплекса означает прежде всего, что все политические решения, касающиеся вооруженных сил, принимают исключительно избираемые народом гражданские лидеры (Президент, Федеральное собрание, Правительство) и их подчиненные, назначаемые ими и выполняющие их указания. Профессиональные военные не несут ответственности за принятие политических решений относительно использования вооруженной силы. Иными словами, гражданские лица, занимающие соответствующие государственные посты, решают, что должно быть сделано и, соответственно, несут ответственность за такие решения, а военные отвечают за профессиональное исполнение этого решения.

Предлагаемый закон должен быть в равной степени применим ко всем существующим в государстве военно-силовым структурам. Важно избежать узкого, ограниченного лишь рамками министерства обороны подхода к гражданскому контролю: он должен распространяться не только на Вооруженные Силы, но и на всю военную сферу - от утверждения военного бюджета до оснащения войск современным оружием, от разведки до материального обеспечения военнослужащих. Более того, такой контроль должен не только послужить преградой на пути превращения военных структур в самодовлеющую величину, но и не допустить их разложения и деградации.

Среди перечисленных выше мер, направленных на превращение процесса рассмотрения и утверждения военного бюджета в одну из эффективных форм гражданского контроля над деятельностью Вооруженных Сил, важнейшее значение имеет упорядочение нормативно-правовой базы разработки, рассмотрения, принятия и исполнения военного бюджета.

Конечно, такие вопросы, как методы

обоснования военного бюджета, а также аналитические возможности Федерального Собрания при его рассмотрении тоже играют важную роль. Но недостатки в этих вопросах могут быть частично скомпенсированы соответствующей организацией работы. В то же время, как показывает отечественный и зарубежный опыт, недостатки нормативно-правовой базы могут разбалансировать весь процесс финансирования Вооруженных Сил и других силовых ведомств.

В то же время надо помнить, что гражданский контроль, осуществляемый в процессе рассмотрения и утверждения в Федеральном Собрании военного бюджета, это контроль лишь отдельных аспектов военного строительства и повседневной деятельности войск. А именно: контроль соответствия долгосрочных целей военного строительства основным целям общества и контроль за эффективностью использования ресурсов, выделяемых на военные нужды.

Подводя основные итоги вышесказанному, можно отметить следующее. Существующая на сегодняшний день процедура обсуждения и утверждения военного бюджета в Федеральном собрании не обеспечивает эффективный гражданский контроль за разработкой и исполнением военного бюджета, что не позволяет обществу вынести однозначное суждение о соответствии масштабов и направлений военного строительства потребностям государства и не обеспечивает эффективного расходования ограниченных финансовых и материальных ресурсов, направляемых государством на военные цели.

Обеспечение эффективного гражданского контроля за разработкой и исполнением военного бюджета требует:

1. совершенствования нормативно-правовой базы процесса рассмотрения и утверждения военного бюджета в Федеральном собрании;
2. совершенствования методов обоснования и процедуры рассмотрения и утверждения военного бюджета;
3. расширения аналитических возможностей Федерального Собрания по рассмотрению и оценке проекта военного бюджета.

Другие аспекты жизнедеятельности войск требуют поиска иных форм и методов гражданского контроля.

## Комментарии

профессора, доктора исторических наук Юрия Федорова к докладу И. Николайчука и В. Ткачева “Проблемы парламентского и политического контроля за военным бюджетом”.

В своем докладе авторы концентрируют внимание на системе мер, нацеленных на то, чтобы рационализировать и оптимизировать процесс формирования, утверждения и исполнения военного бюджета. Это - очень важные меры, но сами по себе они не могут разрешить кризис, связанный с финансированием вооруженных сил России.

Более того, суть парламентского, а в конкретных условиях России второй половины 90-х годов, скорее, президентского контроля над военным бюджетом заключается не в том, чтобы помочь военному ведомству получить запрашиваемые им ассигнования и проконтролировать их использование, но в том, чтобы соотнести оборонные расходы, во-первых, с экономическими возможностями государства, во-вторых, с потребностями обороны, нейтрализации реально существующих сегодня или достаточно вероятных в будущем внешних угроз. Такие потребности могут расходиться и, как представляется, расходятся с ведомственными интересами Министерства обороны и военно-промышленного комплекса.

Последняя проблема имеет четко выраженный политический характер, постоянно обсуждается в прессе и на уровне экспертов и, по самой своей природе, выходит за рамки данного доклада. Однако, на мой взгляд, необходимо иметь в виду два обстоятельства. Первое - уровень внешней военной угрозы России (как и любому другому государству) зависит не только от действий других стран, но и в не меньшей степени от нашего собственного поведения на международной арене. Чем более жесткой и воинственной является политика России, тем больше опасений она вызывает за ее пределами и тем более серьезными могут быть и будут военные и военно-

политические меры других стран.

Второе - если военные (или оборонные) расходы превзойдут экономические возможности государства, то перед ним стоит проблема выбора одной из трех возможных альтернатив - либо изменить свою внешнюю и военную политику в соответствии с реальными возможностями, либо пойти на риск экономического краха со всеми вытекающими из этого социальными и политическими последствиями, либо попытаться, хотя и без гарантии на успех, изменить экономическую модель, то есть, по сути дела, перейти к мобилизационной экономике, в которой административно - бюрократическими и, не исключено, силовыми методами ресурсы страны перераспределяются в пользу вооруженных сил и ВПК.

Экономика бывшего СССР, фактически, представляла собой один из вариантов такого рода мобилизационной системы. Соответствующая политика привела к хорошо известным результатам в том числе, в конечном итоге, к краху государства и социальной системы. Если же Россия вступит на этот путь, то катастрофа наступит еще быстрее, а ее последствия будут еще более тяжелыми, чем в случае Советского Союза, поскольку российский экономический и политический потенциал существенно меньше советского. В связи с этим перед российским политическим руководством встает очень сложная задача - оценить военные расходы с точки зрения экономических возможностей страны.

Приведенные в докладе фактические данные свидетельствуют о том, что расходы Министерства обороны России, составляют в 1995 - 1997 годах примерно 3.5 % ВВП. Это, в первом приближении, совпадает с долей военных расходов в ВВП Соединенных Штатов, но примерно в полтора раза больше, чем в европейских государствах-членах НАТО. У этой группы государств доля военных расходов в ВВП составляла в середине 90-х годов 2,4 - 2,3 процента. Другими словами, военная нагрузка на российскую экономику примерно равна американской и в полтора раза выше, чем в промышленно-развитых странах Европы. Однако учитывая кризисное состояние нашего хозяйства, можно смело утверждать, что военные расходы в России сказываются на нем

гораздо тяжелее, чем в относительно благополучных странах Запада.

В 1997 году на военные цели по статье “национальная оборона” выделено 104,3 триллиона рублей. Для того, чтобы оценить их воздействие на российскую экономику стоило бы сравнить их с другими расходами федерального бюджета. Прежде всего заметим, что это - наиболее крупная, составляющая 19,6 процента статья федеральных расходов. Следом за ней идут расходы на обслуживание государственного долга (72 триллиона рублей), на промышленность, энергетику и строительство (49,6 триллионов рублей), правоохранительную деятельность (46,7 триллионов рублей) и так далее. На национальную оборону тратится из федерального бюджета намного больше, чем на образование (18,4 триллиона рублей), культуру и искусство (3,2 триллиона рублей) и другие социально-значимые нужды. Нельзя не заметить, что расходы на “национальную оборону” больше, чем предельный размер дефицита государственного бюджета. Аналогичная ситуация была и в прошлые годы.

Важно было бы сравнить военные расходы с ключевым для экономического развития показателем уровня инвестиций. Так, в 1996 году инвестиции в развитие экономики и социальной сферы составили 370 триллионов рублей, причем в строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение производства было направлено 60% этой суммы, а в социальное строительство - 150 триллионов. А это значит, что военные расходы в 1996 году были эквивалентны примерно 25% от производственных инвестиций и около 40% инвестиций на социальные нужды (См. БИКИ № 17 (7596), 11 февраля 1997 года. Стр. 2). Даже не экономисту понятно, что это значит.

На стр. 32 приводятся высказывания генерала А. Данилевича, который оценивает военные расходы бывшего СССР в 60-80 миллиардов рублей. Это примерно соответствует официальной цифре военных расходов СССР на 1989 год. Однако, в 1991 году тогдашний начальник Генерального штаба ВС СССР генерал В. Лобов оценил военные расходы бывшего СССР в 30 % от ВВП (См. “Военно-исторический журнал”. 1991. № 11. Стр. 3), что примерно вдвое превышало соответствующие оценки ЦРУ

США, утверждавшего, что военные расходы бывшего СССР составляли 15-17 % ВВП. Эта проблема сегодня имеет не только историческое значение, поскольку и экспертами, и политиками, и публицистами различных политических направлений постоянно поднимается вопрос о том, насколько в настоящее время сократились военные расходы России как в абсолютном, так и в относительном выражении по сравнению с расходами бывшего СССР. Ответить же на него - с учетом гиперинфляции 1992-1994 годов и изменения всей системы цен в России - можно только сопоставляя соответствующие данные, выраженные в долларовом эквиваленте в постоянных ценах. Необходимо, думается, более подробно осветить вопрос о принципах и методиках пересчета рублевых военных (оборонных) расходов в долларовые. Это - принципиально важная проблема, поскольку оценки российских военных расходов, как правильно указывается в анализируемом докладе, варьируются от 10 - 12 миллиардов долларов до 90 - 100 миллиардов долларов. Возможности разнообразных политических спекуляций в связи с этим поистине безграничны.

Имеются и другие цифры и соображения, свидетельствующие, что нынешние расходы на военные нужды в России достигли своей предельной (в относительном измерении) величины и вряд ли могут быть увеличены сколько-нибудь значительно без изменения существующей экономической модели.

Военное руководство часто утверждает, и не без оснований, что армия получает далеко не всю сумму выделенных средств. Это действительно так. Однако не следует забывать, что вооруженные силы находятся среди приоритетных получателей средств из государственного бюджета. Так, за 11 месяцев 1996 года наибольшее бюджетное финансирование получили государственное управление (67,2 % годового плана), правоохранительные органы и безопасность (62,4 %), национальная оборона (61,0 %) и международная деятельность (60,4 %). А, например, промышленность, энергетика и строительство получили только 31,1 % выделенных им бюджетных средств (см. БИКИ № 17 (7596), 11 февраля 1997 года. Стр. 2). Иными словами, у военного руководства нет оснований утверждать, что происходит целенаправленный развал



армии. Между тем, у работников образования, здравоохранения, науки есть все основания полагать, что непропорционально большие, по сравнению с текущей экономической ситуацией, расходы на военные нужды приводят к дальнейшему развалу этих отраслей, не менее, а может быть и более важных для обеспечения безопасности России, чем нейтрализация гипотетических внешних военных угроз.

Между тем, военное руководство и связанные с ним публицисты, а также некоторые “независимые” эксперты требуют увеличения военных расходов. Первый заместитель министра обороны Андрей Кокошин считает, что “для спасения российской оборонной промышленности” военные расходы должны составлять не менее 5-6% ВВП (“Сегодня”, 28 октября 1995). По сведениям прессы (“Сегодня”, 5 ноября 1996) Министерство экономики планирует увеличить военные расходы к 2000 году до 5,5% ВВП. Однако более решительно настроенные военные руководители и связанные с ними публицисты требуют увеличения военных расходов до 8 и даже 10 процентов ВВП. Показательно, - это отмечается в докладе - что бюджетная заявка Министерства обороны ежегодно в 2-2,5 раза больше, чем выделяется сначала правительством, а затем парламентом. Так, на 1997 год МО запросило 260 триллионов рублей - половину всех бюджетных расходов, а затем заявило, что минимально допустимая сумма - 160 триллионов (примерно 30% бюджета). Такие средства при нынешнем состоянии российской экономики выделить на военные нужды невозможно.

Если военные расходы, как настаивает Кокошин, составят 5-6% ВВП, то это означает, что их доля в федеральных расходах (при сохранении примерно нынешнего соотношения федеральных расходов и ВВП) составит примерно 35 - 45% федеральных расходов. Первоначальная бюджетная заявка МО РФ на 1997 финансовый год предполагала, что на военные нужды должно быть выделено около 50 % всех бюджетных расходов. А, как справедливо указывается в докладе, это характерно для экономики военного времени. При этом нет оснований сомневаться в том, что для содержания нынешних вооруженных сил действительно

нужны затраты подобных масштабов. Но поскольку это невозможно с экономической точки зрения, а также потому, что общество никогда не согласится с переводом экономики на военные рельсы в условиях, когда внешняя военная угроза имеет весьма гипотетический характер, то единственной альтернативой является радикальное сокращение армии.

1. Член рабочей группы А. М. Батьковский не согласен с такой трактовкой исторического опыта. Предпосылки к вмешательству военных в политику создают не численность и принцип комплектования вооруженных сил, а выполнение государством своих обязанностей перед ними.
2. По мнению члена рабочей группы А. М. Батьковского институты (как государственные, так и общественные) не являются элементами гражданского контроля, а лишь являются органами, с помощью которых осуществляется такой контроль.
3. По мнению члена рабочей группы А. М. Батьковского следовало бы разделить сами методы (законотворчество, финансово-бюджетное обеспечение военной деятельности и др.) и средства их реализации (депутатский запросы, отчеты, экспертные заключения и т. п.).
4. Член рабочей группы А. М. Батьковский считает, что так вопрос можно ставить только в том случае, если на основе программного подхода будет разрабатываться сам оборонный бюджет. Иначе это противоречит выводу, сделанному на стр. 80.
5. По мнению руководителя проекта Д. Евстафьева, не следует преувеличивать “демократичность” процесса бюджетных слушаний в конгрессе США. При ближайшем рассмотрении значительная часть выступлений экспертов представляет собой некую форму скрытого лоббизма. С другой стороны, думается, что это - неизбежно, и задача российских специалистов состоит не в том, чтобы пытаться уничтожить лоббизм как таковой, а в том, чтобы создать определенную систему легализации и контроля лоббизма.
6. С данным положением, как считает руководитель проекта Д. Евстафьев,

- можно поспорить. К сожалению, по объективным причинам, связанным с динамикой политических настроений в стране и вытекающими из них результатами парламентских выборов, а значит и принципов комплектации Комитета по обороне ГД, он будет вынужден в течение достаточно длительного срока функционировать в качестве лоббистского продолжения МО в Думе.
7. *Красная Звезда*, 29 ноября 1996.
  8. *Московский комсомолец*, 20 декабря 1996.
  9. *Итоги*, 29 октября 1996.
  10. *Известия*, 17 июня 1994; *Сегодня*, 17 июня 1994.
  11. *Итоги*. 24 февраля 1997.
  12. *Независимая газета*. 9 января 1997.
  13. *Красная звезда*. 15 февраля 1997.
  14. *Сегодня*. 17 октября 1996.
  15. Военно-техническая политика: ретроспективный анализ. *Проблемы прогнозирования*, №2, 1996, стр.136-145.
  16. В.И.Илюхин. Безопасность России: состояние и перспективы. *Клуб "Реалисты". Информационно-аналитический бюллетень*. Специальный выпуск. "Национальная безопасность России: реальность и перспективы". Москва, 1996 г., стр.33.
  17. С.Рогов. Внешние угрозы, экономический кризис и военная реформа. ИСКРАН, М.:1996.
  18. Следует отметить, что западные методики, в том числе принятые в НАТО, включают в оборонные расходы не только упомянутые в тексте доклада дотации закрытым административно-территориальным образованиям, затраты на ликвидацию вооружений и так далее, но и расходы на внутренние войска, погранвойска, ведущие спецслужбы (ФСБ, СВР и так далее), частично - расходы на науку и некоторые другие сферы. Соответствующие западные методики достаточно спорны. Однако их необходимо учитывать при сопоставлении отечественных и зарубежных оценок российского военного бюджета. В частности, приведенные авторами в таблице 1 цифры являются оценками всего комплекса оборонных расходов России, рассчитанными на основе методик, принятых в НАТО. Представляется, что для наших исследовательских целей, а также для грамотного обсуждения военного бюджета в парламенте необходимо использовать несколько показателей - расходы Министерства обороны, оборонные расходы государства в целом, рассчитанные по западным методикам, а также некоторую "промежуточную" цифру, отражающие российские экспертные оценки оборонных расходов. При этом в любом случае следует ясно указывать на основе какой методики получены те или иные показатели расходов государства на военные (под ними можно понимать расходы МО РФ) или оборонные нужды. В противном случае открывается широкое поле для разного рода спекуляций.
  19. Далее говорится о том, какие отрасли под чей именно контроль могут перейти. Данное заявление, бесспорно, затрагивает весьма важную проблему. Однако, оно требует весомых доказательств, должно быть подкреплено конкретными фактами, показывающими какая именно часть соответствующих отраслей контролируется теми или иными иностранными корпорациями. Без такого рода доказательств данное утверждение - не более чем пропагандистский тезис.
  20. Интервью *Радио Свобода*, 23 декабря 1996.
  21. Интервью *Радио Свобода*, 23 декабря 1996.
  22. По данному вопросу руководитель проекта Д. Евстафьев высказал мнение, что по сути в вопросах контроля за военно-финансовой сферой мы стоим перед дилеммой: что контролировать, - формирование военного бюджета, его фактическое исполнение Министерством финансов с точки зрения перевода средств в Министерство обороны или же расходование этих средств самим Министерством обороны.
  23. Сообщение *Радио Свобода*, 11 ноября 1996 г.
  24. В.Литовкин. Атомная подводная лодка, на которую ступят Лужков и Чубайс, всплывет в XXI веке. *Известия*. №202, 25 декабря 1996.
  25. А.Гольц. Реформировать нельзя сохранить. *Итоги*, №7 18 февраля 1997.