

Д. Л. Комягин,
Доктор юридических наук,
профессор Национального исследовательского университета
Высшая школа экономики

Военный бюджет (расходы на оборону)

Значение и рост военных расходов.

Содержание армии, обеспечение ее вооружением, продовольствием, обмундированием всегда являлось одной из важнейших забот государства, необходимой и вынужденной государственной потребностью, выраженной, как правило, в значительных суммах расходов.

Для России в силу исторических и геополитических особенностей задача тщательного планирования и осуществления расходов на оборону была и остается одной из важнейших задач государственного строительства, напрямую связанной с обеспечением национальной безопасности, успешным социально-экономическим развитием общества.

Военные расходы, имея непроизводительный характер, поглощают существенную часть национального богатства, на их покрытие уходят колоссальные финансовые ресурсы, позволяющие с известной долей условности выделять в рамках государственного бюджета одну из наиболее затратных его частей – военный бюджет.

Известный российский специалист в области государственных финансов и финансового права М. И. Боголепов почти сто лет назад заметил, что «поддержание мира и готовность к войне стоят так дорого, что создается впечатление, будто современные государства все время ведут войну... Кровь льется теперь реже, чем раньше, но современные народы постоянно истощаются

в других отношениях: они истекают капиталами. Современная война – борьба машин и капитала»¹.

С той поры мало что изменилось. Начиная с XIX в. и по сегодняшний день во всех крупных государствах расходы в мирное время по статье «оборона» составляют примерно треть от всех общегосударственных затрат. В период войны эти издержки могут даже превышать все расходы «мирного» бюджета. Это в полной мере относится и к России. По величине расходов на содержание военного ведомства в мирное время Россия уступала в конце XIX – начале XX в. только Великобритании. Военная организация России, по образному выражению одного из финансистов начала XX в., представляла собою «огромного потребляющего Левиафана – многие миллионы людей, борющихся на земле, на воде и на воздухе, под землей и под водой, должны быть накормлены, одеты, обуты и вооружены целым арсеналом смертоносных орудий, начиная от самых грубых, кончая самыми сложными, являющимися последним словом техники XX в. Давать безостановочно пищу этому многомиллионноголовому Левиафану, напряженно поддерживая в нем силу его стальных мускулов, – задача технически очень трудная и экономически требующая регулярного расходования весьма крупных масс капитала»².

На протяжении всего XX в. наблюдалась тенденция неуклонного роста военных расходов, обусловленная участием России и Советского Союза в двух мировых войнах, многочисленных локальных и региональных военных конфликтах, втянутостью нашего государства в экономически изнурительную гонку вооружений. Постоянное увеличение военных расходов объяснялось также тем, что военный бюджет «должен являться средством не только для подготовки могущественной армии, но и для понижения издержек будущей

¹ Боголепов М.И. Государственный долг. СПб., 1910. С. 186.

² Военные займы / Под ред. М.И. Туган-Барановского. Пг., 1917. С. 148.

войны». А. А. Свечин, известный российский военный стратег (1878-1938), в своем капитальном труде «Стратегия» писал о том, что «военный бюджет должен обеспечить государству и капитальное оборудование на случай войны, и мобилизационные запасы, и значительные массы обученных в населении, дабы уменьшить в случае войны прогул на обучение в запасных частях, отрывающий в самое горячее время миллионы рабочих рук и от фронта и от работы в тылу»¹.

1990-е годы ознаменовались тяжелейшим кризисом военных финансов в России. Государственная Дума Федерального Собрания РФ в постановлении от 23 октября 1998 г. отмечала, что к концу 1998 года расходы на строительство и содержание Вооруженных Сил РФ были профинансированы всего на 36%. В результате такого финансирования военная реформа фактически зашла в тупик даже в части сокращения численности войск: не произведены положенные выплаты более 27 тыс. военнослужащих, уволенных с действительной военной службы в связи с проведением военной реформы².

Хроническое недофинансирование армии и военно-промышленного комплекса в конце XX в. не замедлило привести к ощутимым негативным последствиям, заставившим руководство страны пересмотреть отношение государства к формированию военного бюджета.

Поворот наметился с началом XXI века. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24³, к основным задачам в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации отнесены подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации признано важнейшим направлением деятельности государства. Отмечено, что Российская

¹ Свечин А. А. Стратегия. Военный вестник, 1927. (См. также: <http://www.marketer.ru/node/1273>).

² СЗ РФ, 1998. № 44. Ст. 5444.

³ СЗ РФ, 2000. № 2. Ст. 170.

Федерация делает все возможное для предотвращения войн и вооруженных конфликтов, отдавая при этом предпочтение политическим, дипломатическим, экономическим и другим невоенным средствам. В то же время национальные интересы Российской Федерации требуют наличия достаточной для ее обороны военной мощи.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (далее – Стратегия) основное внимание уделено системе обеспечения национальной безопасности, которая включает в себя: силы обеспечения национальной безопасности (Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования) и средства обеспечения национальной безопасности (технологии, технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства и др.). Создание и поддержание на должном уровне система национальной безопасности требует постоянных финансовых затрат. В Стратегии отмечено, что военная безопасность обеспечивается путем развития и совершенствования военной организации государства и оборонного потенциала, а также выделения на эти цели достаточного объема финансовых, материальных и иных ресурсов.

Тенденция постоянного роста государственных расходов на национальную оборону имеет универсальный характер на протяжении всей истории человечества. Она наблюдается как в экономически развитых странах, так и в развивающихся странах, в которых на обеспечение потребностей армии уходит большая часть ВВП. В 2006 году совокупные мировые военные расходы выросли на 3,5 % в постоянных ценах и составили 1158 млрд долларов.¹ Неофициальные данные на 2014 год превосходят данные цифры на порядок.

¹ Макаренко Д. И. Хрусталева Е. Ю. Концептуальное моделирование военной безопасности государства М. 2008. С. 9.

После окончания «холодной войны» военные расходы продолжали увеличиваться стремительными темпами. Так, за период правления Дж. Буша-мл. военные расходы США выросли более чем в два раза¹. Имеются данные, что базовый бюджет министерства обороны в 2009 финансовом году увеличился на 7,5% (в эти расходы не включены суммы на операции в Ираке и Афганистане)².

По данным Стокгольмского института изучения мира, за период с 1996 по 2005 год Китай стал ассигновать на оборону на 165% больше средств, Саудовская Аравия - на 94%, Индия - на 82%. На 15 государств мира приходится 83% совокупных военных расходов человечества, при этом на долю только США - около 46%³.

Так называемый финансовый кризис несущественно отразился на запланированных расходах на национальную оборону, повлияв, в основном, на перераспределение ассигнований между статьями бюджетной классификации.

Понятие военного бюджета

Публичные (бюджетные) расходы служат для удовлетворения публичных потребностей, возникающих у публично-правового образования. При этом во все времена неизменной составляющей бюджетных расходов являлись расходы военного характера.

Термин «военный бюджет» достаточно часто употребляется как в экономической, так и в юридической литературе⁴ в разных значениях.

Существует легальная дефиниция военного бюджета, введенная с 1 января 2007 г. для целей военно-экономического сотрудничества государств –

¹ *Ярынич В. Е.* Простая арифметика (запрос Пентагона на 2009 финансовый год) // Россия и Америка в XXI веке. 2008. № 1.

² Fiscal Year 2009 Budget Request, U.S. Department of Defense, February 4, 2008.

³ <http://vybory.org/articles/1205.html>

⁴ См., например, послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год, где употребляется понятие «военный бюджет Соединенных Штатов». См.: *Мелехин А.В.* Теория государства и права. М., 2007. В структуре Минобороны России до недавнего времени существовало Главное управление военного бюджета и финансирования.

участников Содружества Независимых Государств¹. В данном документе военный бюджет определяется как часть государственного бюджета, предназначенная для военных расходов. В литературе иногда военный бюджет понимают как центральное звено военно-финансовой системы².

Буквальное (семантическое) толкование термина «военный бюджет» обозначает тот бюджет, который появляется в особый период, т. е. в случае войны³. А.Н. Козырин обращает внимание на то, что «бюджет, основанием принятия которого является введение чрезвычайного положения,⁴ называется чрезвычайным бюджетом»⁵.

Военный бюджет, определяемый как часть государственного бюджета, предназначенная для военных расходов, не является бюджетом ни с одной из вышеуказанных точек зрения. Такой «бюджет» на самом деле представляет собой только часть расходов бюджета, состоящую из совокупности ассигнований нескольким главным распорядителям бюджетных средств. То есть, речь идет о фрагменте единого государственного бюджета, имеющего особую общественную и государственную значимость⁶.

¹ Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии Российской Федерации от 09.10.2006 № 224-ст (ГОСТ 31278-2004).

² См.: *Берладир Ю.В.* К вопросу о развитии военно-бюджетного законодательства России // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI веке. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». «За права военнослужащих». М., 2007.

³ См. ст. 8 Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», ст. 27 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», п. 5 ст. 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ А.Н. Козырин также отмечает, что возможность введения на территории Российской Федерации чрезвычайного бюджета и режима чрезвычайного расходования средств предусматривалась еще Ст. 25 Закона РСФСР от 10 октября 1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», который утратил силу с 1 января 2000 г.

⁵ *Козырин А.Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 1. М., 2006. С. 419.

⁶ См.: *Козырин А.Н.* Бюджетное законодательство: научно-практический комментарий к статье 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1.

Как правило, расходы на нужды национальной обороны предусматриваются в центральном (государственном) бюджете, в отдельных случаях допускается передача отдельных расходов (как правило, на мобилизационную подготовку экономики) на региональный (субъекта федерации) и даже муниципальный уровень.

В мирное время оказывается невозможным на практике определить долю средств государственного бюджета, предназначенную на нужды национальной обороны. С одной стороны, такие средства предусмотрены не только по военному ведомству, но и по иным, в том числе гражданским ведомствам. Так, средства на мобилизационную подготовку экономики предусмотрены практически всем главным распорядителям бюджетных средств. С другой стороны, даже ассигнования по военному ведомству включают в себя сугубо гражданские позиции. Помимо расходов по разделу «Национальная оборона» финансирование Вооруженных сил осуществляется по разделам «Общегосударственные вопросы», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Образование», «Культура, кинематография и средства массовой информации», «Здравоохранение и спорт», «Социальная политика». Данное обстоятельство порождает проблему сквозного учета расходов на национальную оборону

Военные расходы, объемлющие все расходы, связанные с подготовкой к войне и ее ведением, несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки их консолидации в рамках государственного бюджета, продолжают оставаться в *дисперсированном, необособленном* состоянии.

Баланс соблюдения интересов личности, общества и государства при планировании военного бюджета.

Стратегия национальной безопасности определяет национальные интересы как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в

обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Военная доктрина Российской Федерации определяет военную безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз.

Реализация принципа сбалансированности интересов личности, общества и государства в области военного бюджета, расходов на национальную оборону осложняется тем обстоятельством, что жизненно важные интересы личности как правило, не признаются отдельными индивидуумами и даже общественными деятелями, порождая «мнимый» конфликт интересов. Зачастую необходимость и целесообразность мероприятий в области обороны осознается лишь тогда «когда государство необходимо для обороны от внешних вторжений. В этот момент люди забывали свою вражду, "ненависть к начальству" и объединялись, чтобы сохранить свое коллективное существование».¹

В силу обстоятельств соблюдение баланса жизненно важных интересов личности и государства требует взвешенного, неспешного подхода и, на самом деле, пересмотра той идеологии, когда свободы и права личности доминируют над интересами государства. При отсутствии той сдерживающей «узды», которую представляет собой государство, не может идти речи о безопасности вообще, а все институты, обеспечивающие свободу и самореализацию личности, возможны только в рамках государства. Разумеется, и подчинение интересов личности государственным интересам имеет, как закреплено в Конституции РФ, границы, диктуемые необходимостью.

В литературе отмечается, что «сужение понятия "баланс" до "состояния равновесия" лишает его полноты содержания, игнорирует социально-

¹ Михайлов М.В. Типичное и атипичное в политико-правовом развитии государственности: теоретико-методологический аспект – Право и политика. № 10. 2007 год

политическое назначение, а также затрудняет выявление критериев его достижения и обеспечения в правовом государстве»,¹ а с непреложным мнением о высшей ценности частных интересов, их определяющем значении, уже нельзя полностью согласиться,² учитывая то обстоятельство, что "ослабленное государство - плохой защитник своих сограждан".³

Применительно к военному бюджету принцип необходимости обеспечения баланса жизненно важных интересов личности и государства неожиданно проявляется также через принцип постоянного планирования и осуществления расходов на национальную оборону.

Как правило, военные расходы в мирное время представляются лишними, ненужными, тем более негативно встречаются предложения об увеличении этих расходов. В то же время оборонительная функция является важнейшей внешней функцией государства, вне зависимости от политической конъюнктуры и частных мнений. Таким образом, меры по обеспечению обороноспособности и безопасности должны осуществляться постоянно, вне зависимости от наличия внешней угрозы. Наличие мощной, обученной и укомплектованной армии является, помимо прочего, основным сдерживающим фактором для внешнего агрессора, а состояние безопасности дает возможность осуществления экономической деятельности внутри страны и за ее пределами. Еще одним обстоятельством, диктующим необходимость постоянного планирования и осуществления военных расходов является сложность современных технологий, тем более – в области вооружений. Процесс формирования необходимых заказов и их исполнения является весьма длительным, диктует необходимость

¹ Мальцев В.А. Баланс интересов в сфере обеспечения безопасности: понятие и механизм государственно-правового регулирования – Конституционное и муниципальное право. № 18. 2007.

² Там же.

³ См.: Уткин Д.В. Административное судопроизводство в системе правового государства // Правовая наука и реформа юридического образования. Сб. науч. трудов. Вып. 15. с. 340.

среднесрочного бюджетного планирования, а получение новых видов вооружений требует даже «прорыва» в научно-технической области. Разумеется, такие задачи не могут решаться дискретно, спонтанно.

При этом следует понимать принципиальную разницу между публичными и частными финансами. Если в публичных финансах (при формировании государственного бюджета) объем необходимых расходов определяют объем требуемых доходов, то в частных финансах – напротив, невозможно выйти за пределы имеющихся средств. Государство, обладая целым комплексом способов мобилизации ресурсов (в диапазоне от внешних займов и продажи публичного имущества до введения новых налогов), в состоянии обеспечить расходы в необходимом объеме. Мнение о военных расходах, как о непроизводительных, высказывается только в период относительного благополучия, обеспеченного за счет этих расходов.

Военно-экономическое обеспечение военной безопасности/, согласно Военной доктрине, имеет главной целью удовлетворение потребностей военной организации в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время,

В зависимости от периода (мирное время, период подготовки к войне и война) формирование расходов на национальную оборону в мирное время и в период войны принципиально отличается.

Иначе говоря, в случае войны, принцип соблюдения баланса соблюдения жизненно важных интересов личности, общества и государства уступает место принципу приоритета интересов обороны и безопасности государства. Например, еще Правилами о порядке испрашивания разрешения и ассигнования Военному министерству денежных средств на расходы, вызываемыми военными обстоятельствами, принятыми 9 августа 1914 г., был сохранен действующий

ранее принцип отделения чрезвычайных расходов от обыкновенной сметы военного ведомства.

Расходы на оборону и публичные потребности

Взаимозависимость объемов и характера военных расходов и производительности труда, или, выражаясь современным языком, валового национального продукта не является прямолинейной и односторонней.

Характеризуя государственные потребности, В.А. Лебедев отмечал, что первоначально главной потребностью государства было обеспечение внешней безопасности, т. е. содержание военной силы, но «она <...> не требовала больших расходов, а напротив, война представляла собой даже доходную статью: дань с покоренных народов была одним из крупных финансовых источников древнего государства. Содержание же войска не вызывало больших расходов, потому что в случае войны всякий гражданин превращался в воина и вооружался большей частью на свой счет, военное ремесло было принадлежностью привилегированного класса и не считалось тягостью»¹.

Позже ситуация существенно изменилась и пришла к современному состоянию, когда военные расходы, в подавляющей части, обеспечиваются ассигнованиями из бюджета и являются одним из крупнейших подразделений бюджетных расходов.

При этом до настоящего времени не утихает дискуссия по поводу оптимального соотношения военных расходов и общей массы расходов государственного бюджета. Давно замечено, что «соединение масс для военного обучения должно препятствовать успехам производительности, отвлекая большое число деятелей от производительных занятий»², и, пренебрегая хозяйством в ходе военных приготовлений, «можно истощить себя до

¹ Лебедев В.А. Финансовое право: Учебник. С. 116.

² А.Ш. О нашей военной реформе с экономической точки зрения. М., 1872. С. 5.

наступления войны так, что при вторжении вооруженного неприятеля окажешься бессильным»¹. «Войско могущественно влияет на население, его возрастание и физический характер», а «влияние войска на народное хозяйство заключается в общем отвлечении от мирных занятий, уменьшении производительности»². Наконец, «расходы по содержанию войска в мирное время, и по благовременному приготовлению средств для ведения войны, поглощают значительное количество государственных доходов. Отвлеченное от чисто – производительного дела, специальными своими занятиями, войско не может найти в самом себе средств к обеспечению своего существования»³.

Правильное распределение ежегодных военных расходов вообще и отстаивание разумных запросов военного ведомства в отношении чрезвычайных расходов – задача общегосударственного масштаба и важности. Сложность ее реализации состояла прежде всего в ранжировании военных расходов по их неотложности и стратегической значимости. Одно из разъяснений возможной военно-бюджетной политики дал М.А. Газенкамф: «Государство не может, безнаказанно для своего благосостояния, делать в мирное время такие военные расходы, которые превышают его средства и истощают платежные силы народа. В военное время неизбежны и необходимы самые тяжкие жертвы для торжества над врагом, и тогда военное ведомство вправе требовать крайнего напряжения всех сил и средств государства и народа. Но в мирное время не только финансовое, но и само военное ведомство должно ставить себе задачей сокращение военных издержек до того наименьшего предела, который допускается требованиями боевой готовности вооруженных сил и условиями

¹ Там же. С. 15.

² Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. Т. 4. СПб., 1892. С. 846 (статья «Военное законодательство»).

³ Аничков В. Военное хозяйство. Сравнительное исследование положительных законодательств России, Франции, Пруссии, Австрии, Сардинии, Бельгии и Баварии. СПб., 1860. С. 1.

полного благоустройства их во всех отношениях. Военное ведомство не может и не должно предъявлять только требования, не заботясь о том, откуда возьмутся средства для их удовлетворения»¹.

По мнению М.А. Газенкампа, рост военных расходов требует того, чтобы каждый рубль, ассигнованный на военные издержки, «расходовался осмотрительно и, в чисто военном смысле, вполне производительно»². Под «производительными военными расходами» он понимал те расходы, которые «совершенно необходимы для полного благоустройства вооруженных сил и для усовершенствования их боевой готовности»³. Те же расходы, без которых можно было обойтись для достижения этих целей, следует считать непроизводительными.

Вывод, который сделал М.А. Газенкампф, не утратил актуальности и по сей день. Он писал: «Следовательно, задача всех без исключения расходчиков государственной казны на военные потребности – усиленно стремиться к расходам производительным и к устранению расходов ненужных или малополезных. Только при общем сознании важности сбережения для государства всякого излишнего военного расхода, только при общих, дружных усилиях к разумному и полезному употреблению средств, ассигнованных на военные издержки, чины военного ведомства могут считать себя исполнившими свой долг перед отечеством»⁴.

А.В. Васильев отмечал в качестве одной из особенностей военных расходов то, что они представляли собой преимущественно расходы общего

¹ *Газенкампф М.А.* Военное хозяйство: Курс старшего класса Николаевской академии генерального штаба. Вып. 1. 2-е изд. СПб., 1890. С. II.

² Там же. С. III.

³ Там же.

⁴ *Газенкампф М.А.* Военное хозяйство: Курс старшего класса Николаевской академии генерального штаба. С. III, IV.

государственного управления, поскольку военное ведомство практически не производит расходов, связанных с взиманием доходов¹.

Современные Вооруженные Силы являются не только источником средств к существованию целого слоя населения, но и крупнейшим государственным заказчиком, заинтересованном в развитии новых технологий, стимулирующим открытия в области науки и техники. Это верно как для Российской Федерации, так и для зарубежных стран. Например, «для разработки новейших систем и видов вооружений в США сложилась и непрерывно совершенствуется мощная, развивавшаяся в течение десятилетий и хорошо финансируемая исследовательская инфраструктура, в которую входят государственные организации, частные компании, университеты»². При этом на частные компании приходится «подавляющая часть расходов, направляемых на создание инноваций военного назначения»³.

Таким образом, мнение о «безвозвратности» военных расходов не подтверждается, что диктует еще большую необходимость их надлежащего правового регулирования. К этому можно добавить, что при отсутствии военных расходов в объеме, достаточном для поддержания надлежащего уровня обороноспособности государства, теряют смысл все иные бюджетные расходы, так как под угрозу ставятся не только возможность осуществления экономической деятельности, но и суверенитет государства.

В новейшее время предпринимались попытки определить предельные объемы военных расходов, в частности ограничить долю расходов федерального бюджета на национальную оборону относительно общего объема валового

¹ См.: *Васильев А.В.* Военный бюджет и реорганизация армии // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. Вып. 1. С. 157.

² *Поярко А.А.* Финансовое обеспечение военно-технической политики США // Финансы и кредит. 2006. № 28 (октябрь). С. 82.

³ Там же.

внутреннего продукта. Можно вспомнить устанавливаемый указами Президента Российской Федерации нижний предел расходов на национальную оборону в размере не менее 3,5% от валового внутреннего продукта¹. Государственной Думой РФ рассматривался законопроект о дополнении ст. 26 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» нормой о том, что расходы, предусматриваемые федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по разделу «Национальная оборона», должны составлять не менее 3,5% прогнозируемого объема валового внутреннего продукта Российской Федерации.

Использование данного показателя имеет смысл только в том случае, если расходы на военные цели (иначе их именуют «военным бюджетом», т. е. частью государственного бюджета, предназначенной для военных расходов²) будут совпадать с объемом расходов на национальную оборону. Этого на практике не происходит – расходы по Министерству обороны России являются лишь частью военного бюджета.

Содержание военных расходов

Несмотря на постоянную модернизацию, основные направления военных расходов с экономической точки зрения остаются неизменными.

Традиционным было деление военных расходов на расходы на *военный быт и на военную подготовку*. Более подробно, расходы на содержание вооруженных сил в России XIX – начала XX в. включали, в целом, *затраты на личный состав, вооружение и военные запасы*.

Исторически военные расходы группировались, например, на расходы: 1) на содержание центральных, военно-окружных и местных военных учреждений;

¹ См., например, Указ Президента Российской Федерации от 02.11.1993 г. № 1833.

² См.: Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии Российской Федерации от 09.10.2006 г. № 224-ст (ГОСТ 31278-2004).

2) хозяйственно-операционные – интендантское, артиллерийское, инженерное, учебное, военно-лечебное и другое довольствие войск; 3) не вошедшие в первые две группы. Кроме того, в соответствии с действовавшими в XIX в. постановлениями сметного, кассового и ревизионного порядка устанавливались так называемые оборотные расходы или платежи, производимые одним казенным управлением другому (например за выполненные работы, приобретенное имущество и проч.).

В ежегодную стоимость содержания армии, выражавшуюся цифрой военного бюджета, включалась также величина затрат на сооружение, оборудование и вооружение крепостей, кораблей, устройство и содержание казарм, различных военных складов, снабжение армии лошадьми и транспортными средствами, продовольствием, содержанием госпитальной и военно-судной части.

В настоящее время расходные обязательства на национальную оборону похожим образом складываются из расходных обязательств по расходам на: *содержание военнослужащих; содержание имущественного комплекса вооруженных сил; государственный оборонный заказ; фундаментальные исследования* и на др. Как структура военных расходов, так и правовое регулирование каждого из их видов имеет собственную эволюцию и особенную проблематику. Например, правовое регулирование расходов на обеспечение военнослужащих таит в себе такие особенные процедуры, как финансирование государственных жилищных сертификатов, пенсионное обеспечение, обеспечение в районах боевых действий.

На рубеже XIX–XX вв. в России был опыт решения проблемы, связанной с тем, что количественные показатели сметы Военного министерства не всегда позволяли точно оценить подлинный объем государственных расходов на

военные нужды. Одна из причин такого положения дел – несовершенство применявшейся тогда сметной (бюджетной) классификации.

Пересмотр порядка составления смет происходил в рамках общей бюджетной реформы. Специальная комиссия под руководством государственного контролера В.А. Татаринова предложила проект форм государственного бюджета и частных смет доходов и расходов, в основу которых был положен административный принцип (проект специальной комиссии был утвержден Высочайшим повелением 22 мая 1862 г.). При этом комиссия рекомендовала принять выработанные ею формы смет «в руководство лишь в идее опыта на пять лет, с тем, чтобы по окончании этого срока министры и главноуправляющие представили о необходимых по указанию опыта изменениях в этих формах в Государственный совет»¹.

Впоследствии формы и классификация отдельных смет неоднократно пересматривались, изменялись и дополнялись по различным причинам и мотивам, в том числе из-за выявленных недостатков и упущений, постоянного стремления ведомств к расширению их прав по распоряжению кредитами, наконец, по причине возникновения новых потребностей. Однако все пересмотры и изменения в классификации отдельных смет делались, как правило, «без всякой связи с классификацией расходной росписи и нередко под влиянием лишь временной потребности»². Подводя итог такой практике, М.П. Кашкаров в своем статистическом исследовании указывал: «в настоящее время, собственно говоря, никакой общей системы в классификации расходов не существует, и не только статьи росписи, но и подразделения самих смет не заключают в себе тех данных, которые необходимы для вполне правильного суждения о расходах на

¹ *Кашкаров М.* Финансовые итоги последнего десятилетия (1892–1901 гг.). Статистическое исследование. Т. 2. СПб., 1903. С. 20.

² Там же. С. 21.

удовлетворение той потребности, которая указывается текстом соответствующего ей отдела или подразделения»¹.

В силу указанных недостатков сметного планирования общая сумма затрат на военные нужды не могла быть непосредственно получена из Государственной росписи расходов, поскольку в итоговые показатели смет Военного и Морского министерств включались расходы, не имеющие ничего общего с содержанием армии и военного флота,² тогда как некоторые сметы гражданских ведомств заносились расходы на военные и военно-морские потребности.³

В сметах Военного министерства нередко соединялись в одном параграфе и, следовательно, могли быть передвигаемы огромные кредиты, не имеющие ничего общего ни по предмету назначения, ни по способу исчисления. Так, в § 4 сметы Главного интендантского управления значились кредиты на заготовление провианта, приварочные, порционные и кормовые деньги, а также расходы на содержание больных в лечебных заведениях. В § 5 той же сметы содержались кредиты: на наем помещений, порционные, квартирные деньги, а также средства на закупку лошадей.

Современное содержание расходов на оборону связана с понятием расходных обязательств, закрепленным в ст. 6 БК РФ, которые представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования) или

¹ Там же.

² Так, например, по росписи на 1903 год по § 8 сметы Главного интендантского управления проводились расходы на содержание Военно-народного управления в Туркестанском генерал-губернаторстве; по § 8 и по ст. 2 сметы Главного штаба проходили расходы на производство астрономических и геодезических работ в Маньчжурии, по § 3 сметы Главного управления казачьих войск – расходы по административному управлению казачьих войск на Кавказе и Восточной Сибири и т. д.

³ По той же росписи на 1903 год расходы на содержание флотилии, постройку и содержание крейсеров проводились по смете Отдельного корпуса пограничной стражи.

действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права, средства соответствующего бюджета.

Расходные обязательства могут иметь разное содержание, в зависимости от которого их можно подразделить, например, на военные, социальные, культурные, образовательные и т. д. Таким образом, военные расходы – совокупность расходных обязательств, предназначенных для реализации целей обороны Российской Федерации, т. е. на военные цели, подлежащие исполнению в текущем финансовом году.

В соответствии со статьей 21 БК РФ, раздел «Национальная оборона» является единым для всех бюджетов разделом классификации расходов бюджетов и состоит из следующих подразделов:

- Вооруженные Силы РФ;
- модернизация Вооруженных Сил РФ и воинских формирований;
- мобилизационная и вневойсковая подготовка;
- мобилизационная подготовка экономики;
- подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности;
- ядерно-оружейный комплекс;
- реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества;
- прикладные научные исследования в области национальной обороны;
- другие вопросы в области национальной обороны.

Содержание расходов на национальную оборону подробнее расшифровывалось в Указаниях о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации (в настоящее время утверждены приказом Минфина России от 21 декабря 2011 г. № 180н). Например, по

подразделу «Вооруженные Силы» отражаются расходы на обеспечение деятельности в сфере наземной, морской, военно-воздушной, противоракетной и космической обороны, транспортные расходы мобилизационной и вневойсковой подготовки, аппарату военных атташе. По подразделу «Модернизация Вооруженных Сил» отражаются расходы по обеспечению деятельности военных прокуратур и военных следственных органов и т.д. Содержание Указаний о порядке применения бюджетной классификации подвижно и призвано обеспечить разрешение возникающих в процессе финансовой деятельности вопросов.

Как отмечалось выше, определить на практике долю средств федерального бюджета, предназначенных на военные расходы, затруднительно. Во-первых, такие средства предусмотрены не только по военному ведомству, но и по иным ведомствам. Во-вторых, даже ассигнования по военному ведомству включают в себя сугубо гражданские позиции¹.

Единственный способ определить, хотя бы примерно, объем военных расходов – это проанализировать нормативные правовые акты, принятые в целях регулирования отношений по обороне и безопасности Российской Федерации. Совокупность вытекающих из таких нормативных правовых актов расходных обязательств и будет военными расходами, а соответствующие расходные обязательства на очередной финансовый год (бюджетные обязательства) составят военный бюджет.

Основным источником, устанавливающим расходные обязательства в области обороны и безопасности Российской Федерации, является Федеральный

¹ См. например Заключение Правительства Российской Федерации от 30.01.2006 № 261п-П4 на проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона “Об обороне”» // архив Минфина России

закон «Об обороне». Кроме того, расходные обязательства о области оороны определяются ещё рядом законов:

- Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;
- Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (далее – Закон «О мобилизационной подготовке»);
- Федеральным законом от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;
- Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и т.д.

Имеется значительное количество подзаконных нормативных правовых актов, которые в совокупности могут дать представление о разнообразии современного военного бюджета.

Военный бюджет в периоды мира и войны.

Бюджет государства в состоянии войны существенно отличается от мирного бюджета в части как формирования доходов, так и осуществления расходов. В этот период полностью видоизменяется весь бюджетный процесс, а действие законов и других нормативных правовых актов, регулирующих бюджетный процесс в обычное время, приостанавливается. Можно утверждать, что доходы бюджета в случае войны будут формироваться за счет изъятия необходимого для нужд обороны страны имущества, а расходы осуществляться в упрощенном порядке по решению непосредственно Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Особым образом будет учитываться государственный внутренний долг, а исполнение бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета может приостановиться.

Великая Отечественная война отчетливо продемонстрировала все возможности максимальной централизации политического, экономического и военного руководства, что неизбежно отразилось на состоянии бюджетного процесса. Чрезвычайный (не предусмотренный действовавшей тогда конституцией) орган власти – Государственный Комитет Оборона – самостоятельно распределял и перераспределял ресурсы бюджетов 1942 и 1943 годов, составленного правительством (Совнаркомом), что свидетельствовало о существенном упрощении бюджетного процесса.

Упомянутые бюджеты были военными не только по процедуре их утверждения и исполнения, но и по источникам формирования. Наблюдалось существенное сокращение всех расходов, напрямую не связанных с обеспечением военных действий, в пользу военных расходов. В доход бюджета изымались неиспользованные остатки многих премиальных и поощрительных фондов, валютные резервы, заемные и оборотные средства Госбанка. Появились новые источники покрытия расходов бюджета военного периода: отчисления от прибыли государственных предприятий и организаций, мобилизация средств населения, надбавка к сельскохозяйственному и подоходному налогам с населения, военный налог, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, новые виды местных налогов (например, сбор с владельцев транспортных средств, включая велосипеды, сбор с владельцев скота и др.).

Одна из классификаций военных расходов рассматривает *период их возникновения и осуществления*. Большинство военных расходов (как ни странно) возникает в мирное время и существует на постоянной основе. Расходы, возникающие в переходный период (от мира к военному положению или наоборот – от военного положения к мирной жизни), являются особенными. Тем более особенными, как по содержанию, так и по формированию, порядку осуществления, являются расходы в период чрезвычайного и военного

положения. Мобилизационные расходы также подразделяются на те, которые осуществляются в мирное время и в особый период.

Дореволюционное законодательство различало два вида расходов военного времени: подготовительного периода «на мероприятия по усилению боевой готовности армии и обеспечению ее на первое время по военному составу» (эти кредиты открывались по утвержденным докладам министра и причислялись к параграфам действующей сметы военного или морского министра)¹ и на мобилизацию и ведение войны.

Расходы на мобилизационную подготовку и мобилизацию именовались еще чрезвычайными. Отстаивание чрезвычайных расходов часть военно-бюджетной политики. Характеризуя основные и чрезвычайные расходы, профессор Ф.А. Макшеев отмечал: «Так как обыкновенные расходы настоятельны и неотложны, то и назначение их не может встретить возражений; они назначаются ввиду неотвратимой силы. Не так обстоит дело с чрезвычайными расходами. Они не так настоятельны, особенно в глазах лиц, недостаточно ориентированных в военном деле, а потому является соблазн, если не совсем отклонить эти расходы, то по крайней мере отложить их или в лучшем случае разложить на продолжительный период. А это очень неблагоприятно для дела государственной обороны»².

Представляют интерес бюджетные процедуры, установленные в Российской империи в начале XX в. для осуществления военных расходов в случае войны. С момента объявления мобилизации военный и морской министры представляли смету на содержание отобилизованных войск на

¹ См.: Буковецкий А.И. Порядок финансирования военных расходов по бюджетному законодательству царской России // Правоведение. 1969. № 3. С. 128.

² Макшеев Ф.А. Военное хозяйство: Курс Интендантской академии. Ч. 2. Интендантское хозяйство в мирное время. СПб., 1913. С. 5.

четыре месяца по текущему довольствию, а также на другие нужды военного времени. Особое совещание после обсуждения полученных представлений устанавливало сумму отпускаемых кредитов. Решение его излагалось в документе, названном меморией.

«После утверждения верховной властью мемории Особого совещания разрешенные кредиты переходили в военный фонд. Туда же зачислялись и кредиты на покрытие расходов подготовительного к войне периода. Военный и морской министры, располагая неограниченными возможностями передвижения кредитов, могли использовать их для погашения любых военных расходов. По мере истощения финансовых ресурсов военного фонда его распорядители могли просить о пополнении средств в размере, необходимом на ближайшие четыре месяца. При этом они должны были представить ведомость о положении фонда ко дню исчисления нового аванса. В перечне расходов на последующие четыре месяца, готовившемся Военным министерством, приводились соображения и главные основания расчета в той форме и полноте, как это оказывалось возможным»¹. В него включалась примерная сумма расходов, которая могла понадобиться, но не была предусмотрена при составлении перечня².

9 августа 1914 г. были приняты Правила о порядке испрашивания разрешения и ассигнования Военному министерству денежных средств на расходы, вызываемыми военными обстоятельствами. В этих Правилах был сохранен принцип отделения чрезвычайных расходов от обыкновенной сметы военного ведомства.

Разумеется, при таком порядке в жертву оперативности осуществления расходов приносилась возможность предварительного и текущего контроля за

¹ См.: Наша Государственная роспись: Исторический обзор законов и правил о Государственной росписи в России (1862–1918). М., 1919. С. 35.

² См. там же.

этими расходами, что являлось предметом критики. Имеются и противоположные мнения. Например, Ф.А. Макшеев писал в 1905 г.: «С наступлением чрезвычайных обстоятельств военного времени обычный порядок по его медлительности и стеснительности совершенно неприменим, а потому вместо точного сметного исчисления представляется лишь общий перечень необходимых сумм, на все эти суммы министр финансов открывает кредит без заранее составленных стеснительных подразделений под общей рубрикой «военный фонд». Хотя затем этот фонд разносится по подразделениям смет, Военное министерство сохраняет за собой неограниченное право передвижения кредитов по всем сметным подразделениям, даже из одной сметы в другую»¹.

Военное министерство перечисляло средства военного фонда в полевые казначейства. Командующие армиями, начальники военно-окружных управлений, командиры отдельных корпусов наделялись правом производить расходы, не считаясь со сметными назначениями. В период русско-японской войны высшему строевому начальству разрешалось в экстренных случаях расходовать средства даже при отсутствии открытых кредитов за счет наличных кассовых средств.

Каких-либо современных процедур, заменяющих порядок осуществления бюджетного процесса, установленного нормами части третьей Бюджетного кодекса РФ, на сегодня законодательством не установлено.

В противовес всему сказанному выше в отношении соотношения «мирных» и «военных» расходов на оборону нужно заметить, что изучение эволюции военных расходов в России, начиная с XVIII в., позволяет также сделать вывод, что в чрезвычайных условиях накопленных мобилизационных ресурсов хватает лишь на начальный период военных действий. В случае, если военные действия

¹ Макшеев Ф.А. *Снабжение и военное хозяйство в военное время*. СПб., 1905. С. 298.

даже незначительно затягиваются, возникает необходимость поиска чрезвычайных источников покрытия военных расходов. Такими источниками являются национальное богатство в целом, в том числе государственный кредит, специальные военные налоги и, наконец, мобилизация сбережений и имущества физических и юридических лиц, всех доступных материальных ресурсов.

В современных условиях безналичного денежного обращения и функционирования финансовых рынков решение задач обороны диктует необходимость совершенствования мобилизационного плана в области денежного обращения, публичных финансов и финансовых рынков. Исторически мобилизационные мероприятия в области экономики заключались в мобилизации денежных средств на нужды обороны, что в современных условиях теряет смысл при отсутствии мероприятий по защите национальной валюты на финансовых рынках. Направлениями мобилизационного плана могут быть, например, такие (известные со времени Наполеона) направления, как атака на валюту потенциального противника, вывод активов (особенно государственных) из зарубежных рынков, сокращение спекулятивных сделок на отечественных финансовых рынках (вплоть до прекращения торгов по ряду сделок), усиление (развертывание) системы полевых банков, вывод бюджетных средств из коммерческих банков, перевод финансовых активов в высоколиквидную форму.

В качестве вывода отметим, что в любых исторических и социально-экономических условиях расходы на национальную оборону возрастают в военное время, но не сокращаются по окончании войн или военных событий. Можно утверждать, что особенности развития организационно-правовых основ военных расходов в дореволюционный и послереволюционный периоды в значительной мере определяли социально-экономическое развитие Российской

Империи и Союза ССР. В современную эпоху надлежащее планирование и осуществление расходов на национальную оборону является неотъемлемым компонентом реализации оборонной функции государства.