

Анализ зарубежного и отечественного опыта формирования структуры расходов на оборону и безопасность¹

Analysis of Foreign and Domestic Experience in the Formation of the Structure of Defense and Security Spending

УДК 338.2

DOI: 10.12737/1998-0701-2020-52-59

В.В.Земсков, д-р экон.наук, доцент, профессор Департамента экономической безопасности и управления рисками, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ»

e-mail: VVZemskov@fa.ru

V.V. Zemskov, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Professor, Department of Economic Security and Risk Management, Financial University under the Government of the Russian Federation

e-mail: VVZemskov@fa.ru

В.А.Волконский, помощник руководителя Департамента экономической безопасности и управления рисками, ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ»

e-mail: VAVolkonskij@fa.ru

V.A. Volkonskij, Assistant to the Head of the Department of Economic Security and Risk Management, Financial University under the Government of the Russian Federation

e-mail: VAVolkonskij@fa.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам обеспечения национальной обороны и безопасности как ключевому механизму воздействия на угрозы, имеющие по отношению к государству как внешний, так и внутренний источники. Проведенный в рамках исследования анализ ориентирован на выделение ключевых аспектов специфики формирования структуры расходов на оборону и безопасность ряда развитых стран, сравнение полученных результатов с текущей структурой расходов в Российской Федерации, установление ключевых преимуществ и недостатков отечественного подхода, разработку рекомендаций по его совершенствованию.

Ключевые слова: национальная оборона, национальная безопасность, бюджетирование, структура расходов, сравнительный анализ.

Abstract. The article is devoted to the issues of ensuring national defense and security as a key mechanism for influencing threats that have both external and internal sources in relation to the state, the most important component being society. The analysis carried out in the framework of the study is focused on identifying key aspects of the formation of the structure of expenditures on defense and security of a number of developed countries, comparing the results with the current structure of expenditures in the Russian Federation, establishing key advantages and disadvantages of the domestic approach, developing recommendations for its improvement.

Keywords: national defense, national security, budgeting, cost structure, comparative analysis.

Перераспределение ресурсов государства как одного из крупнейших институтов является одной из наиболее сложных и вместе с тем значимых задач, стоящих перед высшими управляющими органами. При планировании

бюджета отдельных направлений деятельности необходимо обеспечить такой баланс поддержки, при котором будет обеспечиваться установленный желаемый уровень развития при сохранении реализации функции безопасности.

Однако безопасность является лишь одной из составляющих стабильного функционирования и развития страны, что накладывает ограничения на ее финансирование и необходимость контроля целевого использования бюджетных средств, что особенно актуально в России, так как в условиях значительного уровня коррупции

¹ «Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету по теме «Оценка возможностей государства по финансированию расходов на оборону и безопасность, в том числе определение максимально допустимого и оптимальных по различным критериям уровней, а также рационального диапазона финансирования этих расходов».



реальные расходы на развитие обороны и безопасности могут быть в разы ниже расходов, заложенных в бюджет [1, 2].

Представленные далее результаты анализа могут быть использованы при корректировке структуры бюджета национальной обороны и безопасности Российской Федерации в целях повышения прозрачности, минимизации рисков нецелевого использования бюджетных средств и риска растраты, стимулирования роста эффективности реализации бюджетных средств.

Ежегодно Минфин России публикует отчет об исполнении Федерального бюджета. Данный документ содержит информацию об объеме средств, использованных в соответствии с определенными статьями расходов.

В целях обеспечения возможности сравнения объема и структуры расходов на оборону и безопасность в разных странах в табл. 1 представлены статистические данные по Российской Федерации за период 2016-2018 гг. (переведены в доллары США согласно среднегодовому курсу рубля к доллару в соответствующие годы).

В целом можно говорить о снижении совокупных государственных расходов на обеспечение обороны и безопасности, причем как в абсолютных, так и в относительных величинах. Сокращение объема происходит, в основном, за счет нисходящего тренда динамики расходов на Вооруженные силы, а также на прикладные научные исследования в области национальной обороны. Вместе с тем растут расходы на обеспечение функционирования внутренних войск, в том числе значительно — на войска Национальной Гвардии Российской Федерации. Перераспределение расходов в связи со сложившейся политической ситуацией в мире негативно влияет на финансирование прикладных исследований в области обеспечения национальной обороны, что затормаживает инновационное развитие сферы национальной безопасности.

Министерство финансов Германии ежегодно публикует детализированную инфографику государственных расходов на основные направления деятельности, в том числе на обеспечение безопасности. Бюджет Министерства обороны ФРГ на протяжении последних лет стабильно занимает второе место по общему объему, уступая лишь бюджету Министерства труда и социальной защиты.

На основе представленных в табл. 2 данных можно сделать вывод об активном, наряду с экономикой, росте и развитии сферы обороны и безопасности Германии. Стоит отметить также значительные различия в структуре расходов в сравнении с Российской Федерацией. Так, отдельно выделяются статьи государственных закупок, военного жилья, при общей менее детализированной структуре. Как и в Российской Федерации, в Германии наибольшая статья расходов — обеспечение армии.

Министерство обороны США (DoD, Department of defense) ежегодно публикует обзор бюджета, обеспечивающего безопасность государства. Данный документ отражает состояние сферы внешней и внутренней безопасности страны. Отличительной чертой планирования расходов на оборону и безопасность США является их разделение по четырем основным направлениям: сухопутные войска, флот, военно-воздушные силы и иные расходы. Для обеспечения возможности сравнительного анализа расходов на оборону и безопасность статистические данные по направлениям расходов были сведены по основным статьям расходов (табл.3).

Несмотря на упомянутое ранее распределение расходов по основным направлениям, их детализация находится на более низком, чем в России, уровне. Однако, хорошей практикой можно считать выделение в отдельные статьи расходов на военнослужащих и эксплуатацию и техническое обслуживание, что делает общую структуру более прозрачной. В целом динамика бюджета на оборону и безопасность США соответствует общей зарубежной тенденции: наблюдается значительный рост в 2017 г., в 2018 г. темп роста снижается, однако общая тенденция синхронного с ростом экономики повышения расходов на оборону и безопасность сохраняется. Наибольшие темпы роста демонстрируют статьи эксплуатации и технического обслуживания, что может свидетельствовать о наращивании объемов военной техники, а также жилищного строительства.

В условиях развития глобализации, международного взаимодействия и рыночной экономики Китай остается одной из наиболее закрытых с точки зрения информации стран. Одним из немногочисленных источников ин-

Таблица 1

Основные статьи расходов на оборону и безопасность Российской Федерации в 2014–2018 гг.

Статья расходов	Объем расходов, млн долл. США									
	2018		2017		2016		2015		2014	
	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля
ВС РФ	34 374,10	51,27%	38 064,21	52,83%	43 924,08	57,80%	39 837,89	54,06%	48 844,86	48,56%
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	113,28	0,17%	113,83	0,16%	103,24	0,14%	103,16	0,14%	168,35	0,17%
Мобилизационная подготовка экономики	50,46	0,08%	57,48	0,08%	53,87	0,07%	65,50	0,09%	103,60	0,10%
Ядерно-оружейный комплекс	716,99	1,07%	762,24	1,06%	682,59	0,90%	727,03	0,99%	950,53	0,95%
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	160,29	0,24%	151,34	0,21%	148,13	0,19%	167,02	0,23%	168,35	0,17%
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	5162,74	7,70%	4639,91	6,44%	7051,85	9,28%	5225,15	7,09%	6335,15	6,30%
Другие вопросы национальной обороны	4347,77	6,48%	5136,60	7,13%	4526,17	5,96%	6035,70	8,19%	7640,5	7,60%
Органы внутренних дел	10 672,96	15,92%	11 109,68	15,42%	10 686,26	14,06%	11 581,79	15,72%	19 896,4	19,78%
Войска национальной гвардии Российской Федерации	3630,24	5,41%	3818,10	5,30%	1741,64	2,29%	1973,15	2,68%	3330,74	3,31%
Органы безопасности	4994,57	7,45%	5067,52	7,03%	4551,61	5,99%	5028,66	6,82%	8166,28	8,12%
Органы пограничной службы	2175,04	3,24%	2408,06	3,34%	1945,13	2,56%	2238,41	3,04%	3693,34	3,67%
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	497,85	0,74%	553,86	0,77%	430,92	0,57%	520,71	0,71%	1023,05	1,02%
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	154,08	0,23%	170,68	0,24%	154,11	0,20%	183,40	0,25%	256,41	0,25%
Итого	67 050,37	-	72 053,50	-	75 999,61	-	73 687,57	-	100 577,57	-
В % от ВВП	4,06%		4,56%		5,91%		5,57%		5,47%	

Источник: составлено авторами на основе [5]



Таблица 2

Основные статьи расходов на оборону и безопасность Германии в 2014–2018 гг.

Статья расходов	Объем расходов, млн долл. США									
	2018		2017		2016		2015		2014	
	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля
Командные органы и войска, взносы в систему социального обеспечения, меры по обеспечению благосостояния и снабжение солдат	16261,77	35,92%	15388,86	36,79%	14330,17	37,63%	9681,34	26,45%	11508,28	26,68%
Жилье	6143,70	13,57%	5606,88	13,40%	5302,79	13,92%	5269,20	14,40%	6479,06	15,02%
Военные закупки	5676,76	12,54%	5361,34	12,82%	5082,99	13,35%	4537,49	12,40%	5819,28	13,49%
Администрация Бундесвера, университеты Бундесвера и т.д.	5179,18	11,44%	5022,10	12,01%	4514,23	11,85%	3824,71	10,45%	4512,73	10,46%
Поддержание сохранности имущества	3963,59	8,76%	3343,63	7,99%	2916,55	7,66%	2750,01	7,51%	3079,60	7,14%
Другие операции Бундесвера	3232,52	7,14%	2551,14	6,10%	2523,12	6,63%	2359,35	6,45%	2738,53	6,35%
Обязательства по членству в НАТО и других международных институтах, а также действия, связанные с международными операциями	1774,47	3,92%	1497,63	3,58%	1076,79	2,83%	615,17	1,68%	788,89	1,83%
Централизованные административные расходы	1570,69	3,47%	1509,50	3,61%	1363,75	3,58%	-	-	-	-
Оборонные исследования, разработки и испытания	1197,23	2,64%	1300,93	3,11%	829,79	2,18%	890,32	2,43%	1266,70	2,94%
Другие расходы	270,23	0,60%	248,25	0,59%	214,52	0,56%	111,53	0,30%	-	-
Итого	45270,13	-	41830,27	-	38082,83	-	36601,34	-	43139,05	-
В % от ВВП	1,15%		1,14%		1,10%		1,09%		1,11%	

Источник: составлено авторами на основе [6]

Таблица 3

Основные статьи расходов на оборону и безопасность США в 2014–2018 гг.

Статья расходов	Объем расходов, млн долл. США									
	2018		2017		2016		2015		2014	
	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля
Военнослужащие	139803,67	22,80%	138905,29	23,67%	138552,89	27,05%	134962,07	27,20%	144007,73	24,78%
Эксплуатация и техническое обслуживание	261643,24	42,68%	249095,71	42,45%	176396,55	34,43%	195364,04	39,38%	262505,59	45,17%
Закупки	125555,52	20,48%	119669,87	20,40%	118866,32	23,20%	93587,40	18,86%	99464,67	17,11%
Научные исследования, испытания и оценка	74592,40	12,17%	69917,58	11,92%	69009,76	13,47%	63500,43	12,80%	62941,09	10,83%
Военное строительство	7079,66	1,15%	6646,71	1,13%	6909,71	1,35%	5431,27	1,09%	8392,24	1,44%
Жилищное строительство	2499,76	0,41%	1251,29	0,21%	1261,29	0,25%	1126,74	0,23%	1415,76	0,24%
Оборотные и управленческие фонды	1927,66	0,31%	1262,55	0,22%	1264,78	0,25%	2134,48	0,43%	2487,34	0,43%
Международные операции	83431,30	13,61%	64985,00	11,08%	58638,00	11,45%	-	-	-	-
Итого	613101,90	-	586748,99	-	512261,31	-	496106,42	-	581214,42	-
В % от ВВП	2,98%		3,01%		2,74%		2,72%		3,32%	

Источник: составлено авторами на основе [7]

Таблица 4

Основные статьи расходов на оборону и безопасность КНР в 2016–2018 гг.

Статья расходов	Объем расходов, млн долл. США					
	2018		2017		2016	
	Абс.	Доля	Абс.	Доля	Абс.	Доля
Военнослужащие	-	-	47515,69	30,77%	46022,55	31,33%
Обучение и поддержка	-	-	43415,8	28,12%	40155,89	27,34%
Снабжение	-	-	63467,58	41,11%	60699,79	41,33%
Итого	169830	-	154399,076	-	146878,23	-
В % от ВВП	1,27%		1,28%		1,31%	

Источник: составлено авторами на основе [8]



формации о состоянии сферы национальной обороны и безопасности Китайской Народной Республики является опубликованный в 2019 г. доклад «Национальная оборона Китая в новой эре». В данном документе отражена обобщенная информация по основным направлениям расходов на оборону и безопасность за 2016–2018 гг. (статистические данные были переведены в доллары США согласно среднегодовому курсу юаня к доллару в соответствующие годы).

Несмотря на низкую информативность (см. табл. 4), можно сделать вывод о значительном сходстве структуры расходов на оборону и безопасность США и Китая. В условиях относительно низкой зависимости от мировой экономики динамика расходов КНР на оборону и безопасность демонстрирует стабильный рост в абсолютных величинах, но в то же время отрицательную динамику в % от ВВП. Тем не менее по объему расходов Китай как среди исследуемых стран, так и в общемировой статистике находится на втором месте после США.

Учитывая значимый статус всех исследуемых государств на международной политической и экономической арене, следует провести сравнение представленных ранее ключевых

статистических показателей данных стран (см. рис. 1 и 2).

Россия, имея расходы, немногим превосходящие таковые в сравнительно небольшой европейской стране (ФРГ), в процентном отношении от ВВП имеет наибольшую долю среди исследуемых стран. Данный факт может быть как следствием кризисных взаимоотношений России с отдельными странами, так и связан с высоким уровнем коррупции, вследствие чего значительная доля средств, выделяемых на оборону и безопасность, не имеет реального положительного эффекта.

Целесообразно также сравнить такие важнейшие элементы структуры расходов стран на оборону и безопасность, как расходы на обеспечение армии (рис. 3) и прикладные исследования (рис. 4).

Что касается затрат на обеспечение армии, то следует учитывать, что в России и в ФРГ в сравниваемые статьи расходов могут закладываться дополнительные объекты вложений, в то время как США и КНР четко отражают затраты на военнослужащих. Кроме того, по численности армии Российская Федерация среди исследуемых стран занимает третье

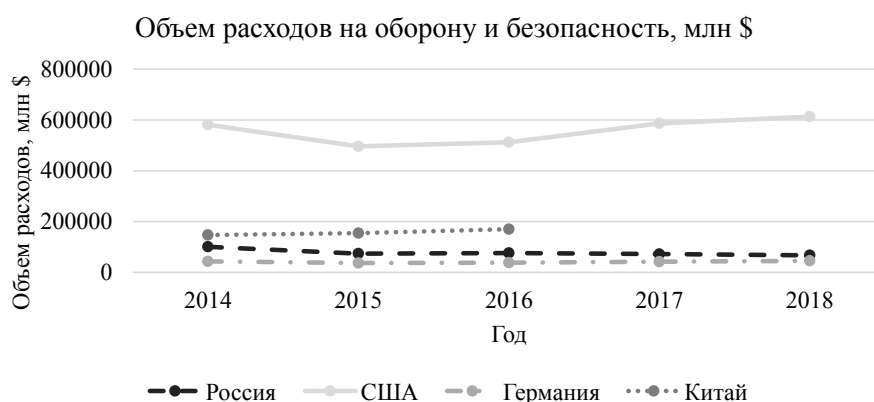


Рис. 1.
Объем расходов на оборону и безопасность, млн \$ США
Источник: разработано авторами

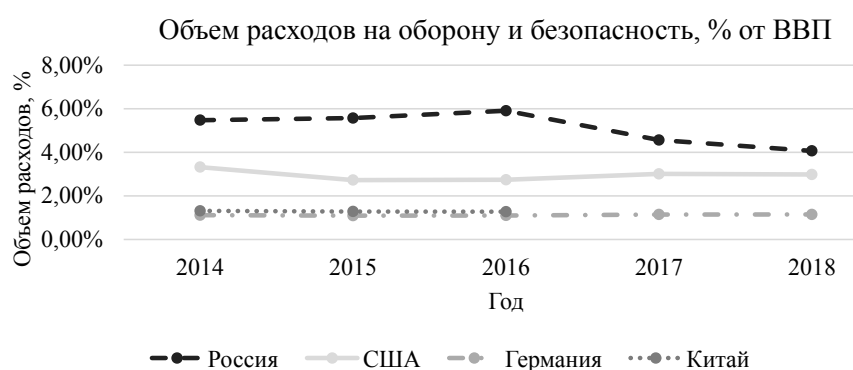


Рис. 2.
Объем расходов на оборону и безопасность, % от ВВП
Источник: разработано авторами

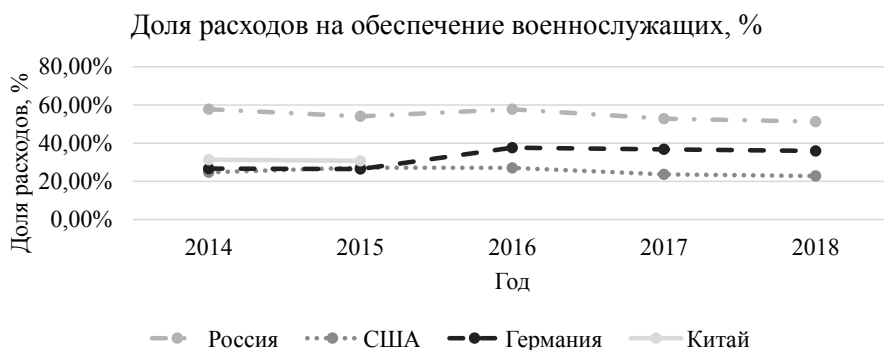


Рис. 3.
Доля расходов
на обеспечение
военнослужащих, %
Источник: разработано
авторами

ских экономических и финансовых решений как внутри организации и вовне. При этом она обеспечивает выполнение таких важнейших функций управления, как планирование, контроль, анализ и регулирование.

Планирование (задание) — процесс изложения порядка действий. Он включает постановку цели, изыскание путей ее достижения и выбор оптимальных вариантов решения. Планирование на текущий период на перспективу невозможно без информации о предстоящих затратах материальных и денежных средств, о предполагаемой прибыли.

Контроль — процесс, позволяющий определить фактически

Рис. 4.
Доля расходов на прикладные исследования, %
Источник: разработано
авторами

место, уступая США и Китаю. Также заслуживает внимания сопоставимая структура расходов: в относительно малочисленных армиях России и ФРГ затраты на содержание вооруженных сил являются преобладающей статьей расходов, в то время как в США и КНР расходы на обеспечение штата военнослужащих уступают расходам на эксплуатацию и техническое обслуживание активов.

Прикладные исследования в целевой сфере во многом обеспечивают инновационную оснащенность системы обеспечения национальной обороны и безопасности, что способно оказывать значительное влияние на эффективность функционирования системы безопасности, ее экономичность и обеспечение стабильного развития страны в целом. Представленные данные свидетельствуют об относительной стабильности объема расходов на прикладные исследования в указанных странах. Однако следует обратить внимание на тот факт, что в отличие от других стран расходы на прикладные исследования в США

в абсолютных величинах демонстрируют ежегодный стабильный рост. Кроме того, так как в настоящее время оборонные технологии в Российской Федерации являются одним из наиболее перспективных объектов вложений, снижение расходов на исследования в данной сфере могут оказать отрицательное влияние на всю сферу в целом.

В заключение отметим, что в современных условиях расходы на оборону и безопасность в России имеют тенденцию к снижению, что на фоне роста экономики создает возможности для перераспределения средств в иные важнейшие сферы деятельности. В то же время можно говорить о значительном увеличении расходов на обеспечение внутренней безопасности, что может отражать как рост социальной напряженности в обществе, так и рост угрозы террористических актов внутри страны. При этом в совокупности в России, в отличие от исследуемых зарубежных стран, общие расходы на оборону и безопасность страны снижаются как в абсолютных, так и в относительных величинах.

Литература

1. Авдийский В.И., Бакулина А.А., Топчий П.П. Экономические аспекты развития и управления оборонно-промышленным комплексом в современных условиях. — М.: КНОРУС, 2018. — 202 с.
2. Кузнецов Д.А. Система индикаторов военной безопасности страны // Вестник ТвГУ. — 2015. — № 2. — С. 18-26.
3. Малков С.Ю., Чернавский Д.С., Коссе Ю.В., Старков Н.И. Влияние военных расходов на экономику: сколько платить за военную безопасность? // Материалы Международной конференции «ПУТЬ В БУДУЩЕЕ — НАУКА, ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, МЕЧТЫ И НАДЕЖДЫ» 26–28 ноября, 2007 Институт прикладной математики им. М.В. Келдыша РАН, Москва [Электронный ресурс]. — URL: <http://spkurdyumov.ru/economy/vliyanie-voennykh-raschodov-na-ekonomiku/> (дата обращения 03.04.2020).
4. Намитулина А.З., Калашникова О.В. Особенности формирования и исполнения федерального бюджета в сфере оборонно-промышленного комплекса России / МИР (Модернизация, Инновации, Развитие). — 2015. — Т. 6. — № 2. — С. 43-49. [Электронный ресурс]. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-i-ispolneniya-federalnogo-byudzheta-v-sfere-oboronno-promyshlennogo-kompleksa-rossii> (дата обращения 10.04.2020).
5. Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения 22.03.2020).
6. Официальный сайт Министерства финансов ФРГ [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.bundeshaushalt.de/#> (дата обращения 22.03.2020).
7. Официальный сайт Министерства обороны США [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.defense.gov/> (дата обращения 26.03.2020).
8. The State Council Information Office of the People's Republic of China China's National Defense in the New Era. — 1 изд. — China: Foreign Languages Press Co. Ltd., 2019.

БРИТАНСКИЕ АУДИТОРЫ ПРИМЕНЯЛИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ПРИ ОЦЕНКЕ НЕПРЕРЫВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Оценка соответствия компании принципу непрерывности деятельности (также известному как «going concern») в условиях коронавируса стала одной из самых проблемных тем. Недаром именно ей посвящали в самую первую очередь свои руководства многие международные организации, включая Институт сертифицированных бухгалтеров Англии и Уэльса (ICAEW), Совет по международным стандартам аудита и подтверждения достоверности отчетности (IAASB), Accountancy Europe и, конечно, британский Совет по финансовой отчетности, о котором сейчас и говорим. FRC вообще начинал раздавать рекомендации еще в феврале — как говорят в таких случаях, «до того как это стало мейнстримом».

Хочется верить, что сегодня, почти полгода спустя, пандемия постепенно отступает, а значит — можно начинать подводить итоги, в том числе итоги проделанной работы. Совет по финансовой отчетности Великобритании опубликовал сегодня результаты проведенного обзора, которые свидетельствуют, что в эти несколько месяцев аудиторские компании применяли в своей практике дополнительные меры для обеспечения надежности проводимой оценки соответствия клиентов принципу непрерывности деятельности. Правда, выводы справедливы не для всех, а для семи самых крупных ау-

диторских организаций, традиционно находящихся в зоне повышенного внимания у регулятора («Большая четверка» плюс BDO, Grant Thornton и Mazars).

Основные рекомендации по проведению такой оценки содержатся в стандарте ISA (UK) 570 — британском «аналоге» международного стандарта аудита MSA 570. В ходе изучения качества проведенных аудиторских проверок Совет пришел к заключению, что аудиторы использовали дополнительные аудиторские процедуры и политики, когда речь шла о проверке соответствия «going concern», причем во всех случаях эти дополнительные политики и процедуры были выбраны корректно. Руководство аудиторских компаний расширило продолжительность консультаций и разъяснений для своих аудиторских команд и регулярно находилось с ними на связи.

Для советов директоров и менеджеров клиентских компаний это означало повышенную нагрузку, в том плане что сделанные ими ключевые допущения и стресс-тесты более придирчиво подвергались проверке. Можно сказать, аудиторы стали более «скептическими» по отношению к своим клиентам.

Источник: GAAP.RU
Дата публикации: 2 июля 2020 г.