

УДК 336.145.1

Ю.Б. Медведєв, канд. екон. наук, доц.,
О.М. Чистик

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті розглядаються актуальні питання оцінки ефективності виконання бюджетних програм в умовах запровадження програмно-цільового методу формування державного бюджету. Також запропоновані шляхи удосконалення ефективності виконання бюджетних програм у кошторисі Збройних Сил України.

Ключові слова: фінансові ресурси Збройних Сил України, концептуальний підхід, програмно-цільовий метод, ефективність використання фінансових ресурсів.

В статье рассматриваются актуальные вопросы оценки эффективности выполнения бюджетных программ в условиях по-производства программно-целевого метода формирования государственного бюджета. Также предложены пути совершенствования эффективности выполнения бюджетных программ в смете Вооруженных Сил Украины.

Ключевые слова: финансовые ресурсы Вооруженных Сил Украины, концептуальный подход, программно-целевой метод, эффективность ность использования финансовых ресурсов.

The article deals with current efficiency problems in performing of budgetary programs under the program-target state budget formation method. Ways of improvement of performance efficiency of budgetary programs in provisional expenses of the Armed Forces of Ukraine have been suggested.

Key words: financial resources of Armed Forces of Ukraine, conceptual approach, program-target method, efficiency of use of financial resources.

Актуальність. Одним із головних завдань держави, її органів і структур є формування механізму ефективного й раціонального використання бюджетних коштів. У сучасних умовах ефективне витрачання фінансових ресурсів стає необхідною умовою діяльності як кожної військової частини так і Збройних Сил України (ЗСУ) в цілому. Впорядковане та ефективне використання державних коштів є однією з передумов результативного управління державними фінансами та ефективності рішень, що приймаються міністерствами та іншими державними органами.

Для досягнення цієї мети застосовують аудит ефективності, завданням якого є дослідження діяльності, що передбачає економічність, ефективність та результативність державного управління.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичним і практичним основам бюджету, формування й використання бюджетних коштів свої праці присвятили такі вітчизняні науковці, як К. Павлюк [1], В. Федосов [3], С. Юрій, Т. Єфименко [4], С. Буковинський [5], І. Запатріна [6] та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових праць із цієї тематики, дослідження національних особливостей розвитку бюджетного процесу в нинішніх умовах реформування економіки з метою створення оптимального механізму ефективного використання фінансових ресурсів держави залишається актуальним.

Однак, цілу низку теоретичних, методичних і практичних проблем бюджетування ще не розроблено, зокрема це стосується ефективності використання фінансових ресурсів ЗСУ за окремими концептуальними підходами.

Невирішена раніше частина загальної проблеми. Незважаючи на значні публікації з досліджуваних питань, теоретичні та емпіричні розробки щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів, на сьогоднішній день методичні аспекти оцінки ефективності використання фінансових ресурсів ЗСУ представляють собою не лише актуальний напрямок наукового дослідження, але й можливості вирішення даної багатовимірної проблеми.

Метою статті є дослідження підходу до оцінки ефективності використання фінансових ресурсів для функціонування ЗСУ.

Виклад основного матеріалу. У результаті виконання Державної програми ЗСУ повинні забезпечити виявлення та нейтралізацію окремих загроз національ-

ній безпеці шляхом концентрації спільних зусиль їх складовими елементами.

Більшість науковців під ефективністю розуміють співвідношення між одержаним результатом і деякою характеристикою фактору чи ресурсу, який використовувався для досягнення цього результату. Таке співвідношення можна виміряти у натуральному або вартісному вираженні. При натуральному вираженні говорять про технологічну ефективність, при вартісному – про економічну. Економічна ефективність часто на практиці характеризується сукупністю критеріїв, деякі з яких не можна оцінити вартісними показниками. Тому економічна ефективність – це відносний показник, який не можна прямо розрахувати у часі та просторі, проте можна використовувати у різних порівняннях, за умови порівнянності відповідних баз.

Показники бюджетної ефективності визначаються з урахуванням перевищення доходів відповідного бюджету над витратами. Бюджетна ефективність відображає фінансові результати дій, рішень, проектів на різних рівнях ієрархії. Показники бюджетної ефективності відображають вплив здійснюваного проекту, рішення на підвищення доходів та зниження витрат відповідного бюджету.

Отже, визначення ефективності є актуальною проблемою для керівників, аналітиків та інших користувачів інформації, оскільки від неї залежить рівень і динаміка розвитку як кожної окремої військової частини, так і ЗСУ загалом. Для кожної військової частини необхідно розробити свою модель, яка буде враховувати задані параметри і критерії.

Параметри перспективної моделі ЗСУ повинні міститися у проекті Концепції реформування і розвитку Збройних сил до 2017 року. Заходи Концепції мають знайти своє відображення у Державній програмі розвитку ЗСУ та деталізовані в головних і цільових програмах, щорічних планах утримання та розвитку Збройних Сил України. Сукупність зазначених документів склали основу системи оборонного планування. Плани реформування були аргументовані детальними фінансовими розрахунками та відповідними прогнозами витратків Державного бюджету, що ґрунтувалися на підвищенні темпів економічного розвитку України, балансі потреб ЗСУ з ресурсними можливостями держави, концентрації та ефективному використанні фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів. Важливим здобутком можна вважати те, що завдяки визначенню стратегічних

цілей і механізмів їх реалізації у військовому середовищі з'явилася надія на можливість у середньостроковій перспективі досягти високих стандартів всебічного ресурсного забезпечення, підготовки військ (сил) і соціального захисту військовослужбовців.

Збройні Сили України мають стати оптимальними за структурою і чисельністю, оснащеними сучасними озброєнням та військовою технікою, всебічно підготовленими та забезпеченими, мобільними, спроможними виконувати покладені на них завдання та ефективно функціонувати у демократичному суспільстві. Для цього передбачається, зокрема:

- поступово змінити структуру оборонних видатків (60% – утримання особового складу, 25% – придбання озброєння та військової техніки, 15% – підготовка та забезпечення оперативної діяльності ЗСУ) за рахунок значного скорочення чисельності особового складу та виведення показників оборонного бюджету на рівень не менше 1,57% ВВП;

- збільшити видатки на ремонт, модернізацію та закупівлю ОВТ, підготовку військ (сил), інфраструктуру;

- системно вирішувати пріоритетні завдання при безумовному отриманні запланованого результату та недопущенні неефективних витрат;

- гарантувати належний рівень соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей;

- максимально можливе впровадження спільних (сил безпеки і оборони) проектів стосовно їх оснащення уніфікованими ОВТ, матеріально-технічними засобами;

- удосконалення та уніфікація системи і механізму планування та використання фінансових ресурсів, забезпечення прозорості цих процесів, підвищення оперативності прийняття управлінських рішень, чітке визначення прав і відповідальності органів управління та посадових осіб.

Для забезпечення результативного управління фінансовими ресурсами ЗСУ застосовується програмно-цільовий метод, який орієнтований на комплексне вирішення питань і досягнення довгострокових цілей. Тобто в обов'язковому порядку цей інструмент передбачає взаємозв'язок між витраченими обмеженими бюджетними ресурсами та отриманими від цього соціальним та економічним ефектами.

В редакції Бюджетного кодексу України 2010 р. (попередня редакція взагалі не розглядала подібних позицій) дається визначення програмно-цільового методу в бюджетному процесі: це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки результативності та ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [4].

В цьому визначенні полягає концептуальний підхід до управління бюджетами як до процесу оцінки їх результативності та ефективності. Згідно програмно-цільового управління бюджетами, акценти переносяться на механізми управління, змінюється їх головна мета з "утримання бюджетних установ" на ефективність їх функціонування.

Така результативність та ефективність оцінюються лише з позицій успішності вирішення пріоритетної соціально-економічної проблеми, яка, у свою чергу, визначається в стратегічних планових документах. Таким чином, відправною точкою циклічного механізму програмно-цільового управління вважається соціально-економічна проблема.

Щодо набору опцій бюджетних програм, то застосовуються такі опції як "підпрограма" та "напрямок". Використання опції "підпрограми" призводить до надмірного подрібнення програм (якщо потрібно конкретизувати діяльність за програмою, цю функцію може виконати опція "завдання"), а опція "напрямок" у зарубіжних джерелах є практично аналогом коду економічної класифікації видатків (КЕКВ), яка застосовується при фінансовому плануванні, а відтак, дублювати інформацію за програмою недоцільно.

Видатки державного бюджету на забезпечення діяльності ЗСУ та підготовку військ здійснюється за наступними напрямками:

- виплата грошового забезпечення та заробітної плати, відрядження, переміщення особового складу, адміністративно-господарські та поштові витрати;

- утримання, експлуатація, обслуговування казармено-житлового фонду;

- тилове забезпечення;

- забезпечення зв'язком;

- удосконалення системи управління ЗСУ;

- погашення кредиторської заборгованості.

Для класифікації видатків на утримання особового складу військових формувань доцільно застосувати певну організаційну структуру, що використовуються у практиці реалізації проектів. Такою структурою може бути частково-матрична організаційна структура. (рис. 1) Вона найбільшою мірою поєднує горизонтальні та вертикальні зв'язки та організовується за принципом спрямованості на конкретні цілі. Така структура називається частково-матричною [5].

Якщо взяти за основу частково-матричну організаційну структуру проекту, доцільно виділити окрему бюджетну програму 2101020 "Забезпечення діяльності Збройних Сил України та підготовка військ", яка б складалась з відповідних підпрограм або інших її складових. При цьому важливо, щоб напрямки бюджетної програми мали однакову структуру за всіма підрозділами ЗСУ, які в свою чергу поділялись би на видатки утримання, видатки на підготовку військ та видатки розвитку.

Відповідно до програмної класифікації видатків Мініфіном розроблено порядок кодування видатків Державного бюджету. Код містить сім знаків:

Перші три знаки – код відомчої класифікації видатків за головним розпорядником коштів;

Четвертий знак визначає відповідального виконавця у системі головного розпорядника коштів;

П'ятий та шостий знак визначають відповідну бюджетну програму;

Сьомий знак на сьогодні не застосовується і зазначається як "0".

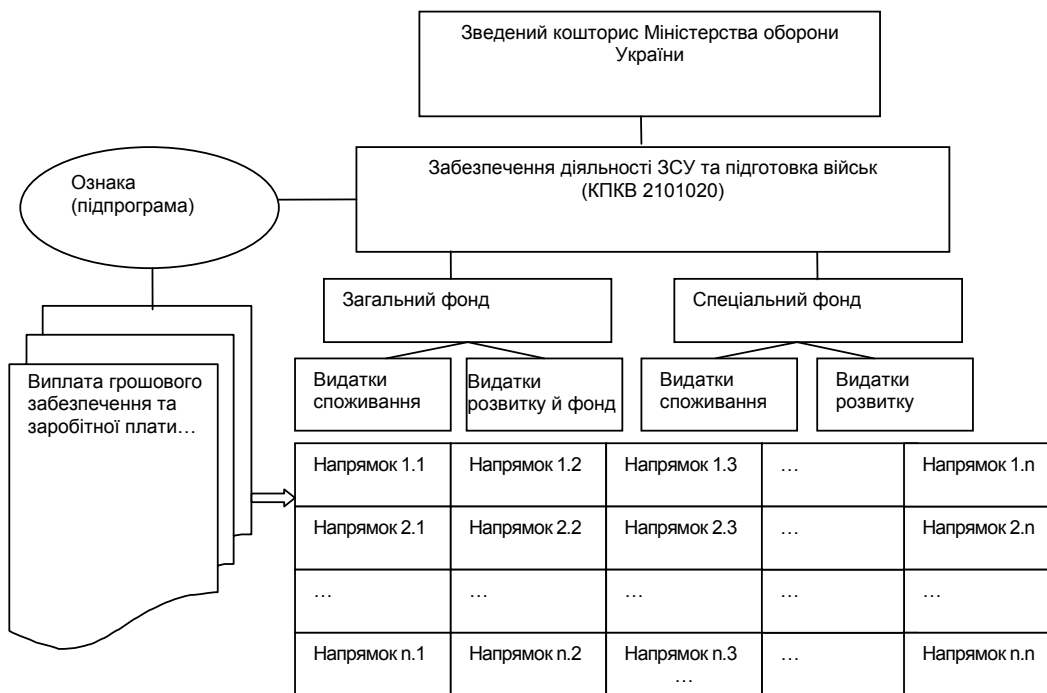


Рис. 1. Частково-матрична організаційна структура видатків на забезпечення діяльності Збройних Сил України та підготовку військ

Саме сьомий знак у програмній класифікації видатків доцільно використовувати для визначення відповідної підпрограми або складової бюджетної програми. При цьому напрями підпрограм повинні бути уніфікованими. Наприклад цифра 1 визначає напрям "Оплата праці", який для військових формувань також включає грошове забезпечення військовослужбовців та заробітну плату працівників.

Така класифікація та уніфікація дозволить зробити витрати на утримання особового складу Збройних Сил України більш ефективними та полегшить здійснення контролю за їх використанням. Адже питання ефективності витрачання фінансових ресурсів на сучасному етапі набувають все більшої актуальності [7].

На виконання вимог статті 113 Бюджетного кодексу України контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів покладається на органи Державної фінансової інспекції.

Принцип ефективності – прагнення всіх учасників бюджетного процесу при складанні та виконанні бюджетної програми досягти запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягати максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Результативні показники бюджетної програми – кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, фінансовою та іншою звітністю та дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

Інформація про результати моніторингу та оцінки бюджетних програм є основою для прийняття рішень стосовно перерозподілу коштів, зменшення або збільшення обсягів асигнувань на виконання програми. Результати звіту про оцінку виконання бюджетних програм включаються до відповідних звітів. Звіт про оцінку вико-

нання бюджетних програм оприлюднюється під час публічного представлення цих звітів.

Результативні показники бюджетних програм поділяються на такі групи:

1) показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;

2) показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у реалізації виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо;

3) показники ефективності в залежності від напрямів, що виконуються в ході бюджетної програми, можуть визначатися як:

- витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);
- відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);
- досягнення визначеного результату (результативність);

4) показники якості – сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми [8].

Висновок Ефективність стосовно використання бюджетних коштів – це здатність забезпечувати результативність процесу бюджетної програми. Тобто ефективність як підсумковий показник розвитку і функціонування системи Збройних Сил України віддзеркалює взаємообумовленість використання бюджетних коштів, праці й отриманих суспільством корисного результату у вигляді соціальної послуги, якою відповідно до статті 17

Конституції України є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Таким чином, концептуальний підхід до оцінки ефективності використання фінансових ресурсів Збройних Сил України полягає у визначенні системи показників, за допомогою яких аналізується результативність витрачання бюджетних коштів. Така система показників не повинна мати великий обсяг інформації, але в свою чергу, бути достатньою для оцінки ситуації та надання рекомендацій для прийняття управлінських рішень.

1. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / колектив авторів (загальна редакція, передмова Ф.О. Ярошенка). – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с. 2. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 1594. –

Режим доступу : <http://kmu.gov.ua>. 3. Теорія фінансів / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с. 4. Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія / за ред. Т.І. Єфименко. Т.3. – К., 2010. – 576 с. 5. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану // Фінанси України. – 2006. – №3. – С. 21-28. 6. Запатріна І.В. Удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету / І.В. Запатріна // Наукові праці НДФІ.– 2007. – № 4(41). – С. 14-23. 7. Медведєв Ю.Б., Чимишенко С.М., Чистик О.М. Бюджетування соціальної сфери у Збройних Силах України // Економічний вісник університету ДВНЗ "Переяслав-Хмельницький ДПУ ім. Григорія Сковороди": Збірник наукових праць. Випуск 9-10. – Переяслав-Хмельницький: ДПУ ім. Григорія Сковороди, 2009. – С. 463-468. 8. Медведєв Ю.Б., Чимишенко С.М., Чистик О.М. Підвищення ефективності виконання бюджетних програм в умовах економічної кризи // Економічний простір: Збірник наукових праць. – №25. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2009. – С.54-62.

Надійшла до редколегії 10.10.12

УДК 336.143

А.І. Сизов, канд. екон. наук,
О.П. Остапенко

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФІНАНСОВУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

У статті розглядаються теоретичні основи бюджетної політики як складової фінансової системи держави з її цілями та механізмом реалізації. Також звертається увага на основні напрями реалізації бюджетної політики, що дозволять державі ефективно реагувати на нові виклики, що постають перед Україною.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, валовий внутрішній продукт, державні видатки, фінансові ресурси.

В статье рассматриваются теоретические основы бюджетной политики как составляющей финансовой системы государства с его целями и механизмом реализации. Также обращается внимание на основные направления реализации бюджетной политики, позволяющие государству эффективно реагировать на новые вызовы, которые стоят перед Украиной.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, валовой внутренний продукт, государственные расходы, финансовые ресурсы.

The article examines theoretical foundation of budgetary policy as a component of the financial system of state having its own aims and mechanisms. Attention is also drawn to main areas of budgetary policy that allow Ukraine to respond effectively to new challenges it faces.

Keywords: budget, fiscal policy, gross domestic product, government spending, financial resources.

Досліджуючи фінансову систему та з'ясовуючи її важливість у соціально-економічному розвитку країни, необхідно підкреслити значущість її основної складової – бюджетної системи. Саме вона визначає ритм функціонування фінансів як кровеносної системи держави, забезпечує цільовий характер використання фінансових ресурсів, реалізацію пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Бюджету в системі державних фінансів належить центральне місце. Він, як система економічних розподільних відносин, охоплює фактично все суспільство, на відміну від інших ланок фінансової системи, які мають більш обмежене функціонування. Це пов'язано з тим, що бюджет повинен забезпечити виконання державою її основних функцій – управління, оборони, регулювання економіки, соціальної.

Бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1].

Суспільне значення бюджету полягає в тому, що за допомогою бюджету досягається вирішення багатьох питань соціального характеру, хоча стан цієї сфери життя суспільства на сьогоднішній день складний. Кризові явища в економіці зумовлюють напружений стан бюджету, недостатність фінансування соціальної сфери, але і в цих умовах державний бюджет залишається головним джерелом підтримання життєвого рівня населення.

Політичне значення бюджету багатогранне і, зокрема, воно полягає в тому, що законодавчий орган затверджує обсяги доходів і видатків бюджету на плановий рік, а тим самим народні представники реалізують волю народу.

Саме внаслідок соціально-економічних і системних суперечностей розвитку держави склалися організаційно-правові й економічні передумови формування та розвитку бюджетної системи. Вона стає тим механізмом, із допомогою якого держава в ринковій економіці реалізує свої функції, поєднуючи інтереси держави, окремих територій і різних соціальних груп. Зростання значення й ролі бюджетної системи як складової економіки і фінансової системи держави зумовило виокремлення у фінансовій політиці бюджетної політики з її цілями й механізмом реалізації.

Бюджетна політика являє собою цілеспрямовану діяльність держави щодо регулювання бюджетного процесу, управління збалансованістю бюджету, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні. Вона служить інструментом регулювання економіки для підтримки певного рівня внутрішнього валового продукту (ВВП), зайнятості населення та соціального забезпечення [6].

Бюджетна політика як елемент фінансової тісно взаємодіє з податковою, грошово-кредитною, інвестиційною та валютною політикою; відіграє важливу роль у забезпеченні фінансової стабільності в країні, що є базою розвитку виробництва та підвищення його ефективності, підтримки підприємницької активності та росту добробуту громадян.

Проблема формування ефективної бюджетної політики полягає в її науковому обґрунтуванні: наскільки вона базується на фундаментальних теоретичних засадах, виходячи з певної фінансової доктрини держави. При її плануванні держава має прагнути забезпечити фінансову та соціальну стабільність в суспільстві, враховуючи сукупність національних, історичних, політич-