

УДК 355.02

Р.В. Бойко¹, О.М. Семененко², І.В. Чекед³

¹ Національний університет оборони України, Київ

² Центральний науково-дослідний інститут ЗС України, Київ

³ Житомирський військовий інститут НАУ ім. С.П. Корольова, Житомир

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ІНТЕГРУВАННЯ ОБОРОННОГО ТА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В ЄДИНУ СИСТЕМУ

Розкриваються проблемні питання інтегрування оборонного та бюджетного планування в єдину систему з метою ефективного виконання заходів розвитку ЗС України та використання ресурсів на них.

Ключові слова: Збройні Сили України, інтегрування, оборонне планування.

Вступ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними

завданнями. Аналіз виконання заходів Державної програми та досягнення результатів, що в ній визначені на кінець 2011 року, а також процесу розвитку та реформування ЗС України попередніх періодів пока-

зує, що існуючі механізми оборонного та бюджетного планування в МО України є недосконалими (рис. 1).

Недосконалість їх полягає насамперед у розриві між оборонним та бюджетним плануванням зумовленому існуванням двох процесів – оборонного та бюджетного планування їх відокремлення один від одного (ще з років, коли оборонне планування здійснювалося за принципом “планування від наявних коштів”), а також неузгодженістю мети заходам оборонного (цільових програм) і бюджетного (бюджетних програм) планування (рис. 2). Все це зумовлює актуальність питання, яке розглядається в статті.

Аналіз останніх досліджень, публікацій та

ряду документів [1–6], свідчить, що є багато суперечливих поглядів на загальне функціонування систем оборонного та бюджетного планування в Збройних Силах України, але найголовнішим проблемним питанням є відсутність адаптованості цих процесів один до одного в МО України, що не дозволяє здійснити інтеграцію їх в єдиний, виважений та ефективний процес подальшого розвитку Збройних Сил України.

Мета статті полягає у висвітленні основних проблемних питань інтегрування оборонного та бюджетного планування в єдину систему з метою ефективного виконання заходів розвитку Збройних Сил України та використання ресурсів на них.



Рис. 1. Проблемні питання ефективного планування системи розвитку ЗС України



Рис. 2. Щодо впровадження оборонного та бюджетного планування в ЗС України

Виклад основних положень матеріалу статті

До головних проблемних питань самого процесу інтеграції сьогодні можна віднести:

- неправильне застосування програмно-цільового методу планування в МО України;

- відсутність єдиного нормативного документу з бюджетного планування, який би враховував вимоги Закону України “Про організацію оборонного планування”;

- відсутність загального адаптера між оборонним та бюджетним плануванням на етапах визначення (планування) необхідних витрат на заходи згідно з Планом утримання та розвитку ЗС України та складання кошторисів.

Ці проблемні питання породжують наступні проблеми щодо того, що оборонні програми не враховують можливих змін в фінансуванні ЗС України протягом періоду планування; за існуючими оборонними та бюджетними програмами дуже важко визначити показники та рівні ефективності виконання заходів навіть на початковій стадії реалізації оборонних програм не кажучи вже про їх кінець, що унеможливує визначення відповідальності за помилки в плануванні та витрачання коштів; у бюджетних програм свої показники ефективності реалізації коштів (економічність), у оборонних свої (рівні досягнутих результатів) – а повинна розраховуватися показники загальної ефективності (ефективність витрат ресурсів для досягнення визначених цілей та показники ефективності досягнутих результатів від наявних ресурсів).

Треба пам'ятати головне правило, про яке нині часто забувають – *очевидна економія – це не завжди економія в кінцевому результаті*. Аналіз впровадження програмно-цільового методу планування у Збройних Силах України показує, що в МО України ці два процеси паралельні один одному (рис. 2).

Неправильне застосування програмно-цільового методу планування в МО України породжується низкою проблемних питань, які сьогодні залишаються не вирішеними в МО України до них можна віднести:

- більшість бюджетних програм самі собі ставлять цілі та їх вирішують (за наявністю коштів у рамках зазначених в них заходів);

- оборонні програми ставлять собі цілі, які не завжди підкріплюються коштами через розпорошеність їх за заходами бюджетних програм, що перешкоджає досягненню поставлених цілей, а також унеможливує визначення рівня досягнення їх за виділеними коштами;

- відповідальні за виконання заходів оборонної програми одні особи, а розпорядниками бюджетних коштів є інші, що породжує принцип “я не винний – недостатньо коштів”;

- відсутність прозорості у розподілі та витрачання державних коштів на Збройні Сили України.

Тобто на сьогоднішній день оборонне планування має за мету забезпечити можливості Збройних Сил України щодо виконання поставлених завдань, а бюджетне планування в оборонній сфері забезпечує державні правила (Бюджетний кодекс) з планування та виконання бюджету МО України.

Сьогодні керівникам треба зрозуміти, що головним принципом програмно-цільового методу планування є орієнтація програми на кінцеву ціль, наприклад, зміцнення обороноздатності держави.

В складних програмах може бути ієрархія цілей. На вищому рівні знаходиться кінцева ціль, на проміжних – часткові цілі, підцілі різних структурних ланок, які беруть участь у реалізації програми.

Другим принципом програмно-цільового планування є розподіл ресурсів між виконавцями з урахуванням їх долі участі в досягненні кінцевої цілі. На першому етапі визначається склад виконавців (відомств, департаментів, управлінь тощо) які беруть участь у реалізації програми. Тільки після цього визначаються обсяги ресурсів необхідні для досягнення кінцевої цілі кожним виконавцем за умови задоволення вимоги щодо оптимальності та раціональності проведення усіх заходів. Тільки після цього призначення ресурсів виконавцям у відповідності до їх внеску в досягненні проміжних цілей і кінцевої цілі програми.

Третім не менш важливим принципом програмно-цільового планування, який сьогодні порушується в процесі планування розвитку ЗС України є принцип комплексності, тобто під час планування та розроблення програм для досягнення однієї загальної цілі повинні охоплюватися всі сторони програми: економічні, технічні, технологічні, організаційні, соціальні – все разом для досягнення загального результату.

Будь-яка програма – це комплекс заходів (економічних, організаційних, дослідницьких, виробничих тощо), які направлені на досягнення загальної цілі та відповідного їй кінцевого результату, а також це сукупність документів, які діють до моменту досягнення поставленої цілі.

Сьогодні треба зрозуміти, що програмно-цільовий метод планування в МО України повинен базуватися за принципом того, що процес бюджетного планування повинен бути направлений на вирішення цілей, які формуються в ході оборонного планування. Бюджетні програми повинні повною мірою, з найбільшою ефективністю, чітко та прозоро обслуговувати цільові оборонні програми. Тобто застосування програмно-цільового методу в процесах планування життєдіяльності та розвитку ЗС України вимагає створення єдиного (інтегрованого) підходу до оборонного та бюджетного планування в

ЗС України з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, прозорості їх витрачання та головне – з метою забезпечення чіткої визначеності у витрачанні державних коштів для досягнення цілей, які постають перед Збройними Силами, та цілей політики держави взагалі.

Все це зумовлює потребу в визначенні раціонального переліку оборонних програм та необхідність змінення моделі формування кошторису МО України (його структури та змісту) згідно з оборонними програмами з метою інтеграції процесів оборонного та бюджетного планування.

Програмно-цільовий метод планування в МО України передбачає зосередження видатків Міністерства оборони на досягненні визначених показників боєздатності Збройних Сил України; досягненні більш високого рівня взаємозв'язку систем оборон-

ного та бюджетного планування; на активному залученні командувань видів Збройних Сил України до формування бюджетного запиту, наданні їм як розпорядникам коштів бюджету Міністерства оборони більших повноважень; створенні прозорої системи формування бюджетного запиту в Міністерстві оборони України, що можливо за умови удосконалення моделі формування кошторисів у Збройних Силах України на основі врахування заходів, визначених в оборонних програмах.

Зрозуміло, що відразу переформувати систему бюджетного планування в МО України під систему оборонного планування складно.

Ідеальним варіантом інтеграції процесів оборонного та бюджетного планування в МО України було б мати повну відповідність оборонних та бюджетних програм (рис. 3).



Рис. 3. Ідеальний варіант інтеграції процесів оборонного та бюджетного планування за напрямками

Але в сучасних реаліях це поки що неможливо, оскільки в окремі бюджетні програми виділено видатки на створення державного замовлення, що йдуть через МО, програми утилізації тощо, тобто видатки які напряму не віднесено до функції “оборона”. Удосконалення можливе за умов досягнення відповідності між заходами оборонних та бюджетних програм, що в свою чергу можливе тільки в разі застосування єдиної класифікації бюджетних витрат для Збройних Сил України. Тобто згідно з функціональною класифікацією витрати мають групуватися за видами програмних витрат, притаманних будь-якому військовому формуванню (рис. 4) (утримання, підготовка, розвиток (інвестиції в ОВТ та інфраструктуру), участь в операціях), а в подальшому витрати мають дробитися на елементи програмних витрат (елементи організаційної структури будь-якого військового формування) - особовий склад (ОС), озброєння і військова техніка (ОВТ),

запаси МТЗ, елементи військової інфраструктури.

Такий підхід не порушує загальнодержавних правил класифікації видатків Державного бюджету. Економічна класифікація бюджетних видатків, яка передбачає узагальнений розподіл програмних витрат на поточні та капітальні видатки, кредитування за вирахуванням погашення, склад яких визначається Міністерством фінансів України, залишається. Але згрупування вартісних показників КЕКВів та статей витрат у кошторисі МО України відбувається згідно з елементами програмних витрат, далі – видів програмних витрат, які притаманні Збройним Силам, а ще далі – за цільовою оборонною програмою. За таких умов бюджетна програма (види видатків Міністерства оборони України) в Державному бюджеті України буде відповідати вимогам загальнодержавного бюджетного процесу, а за цільовою, функціональною та відомчою – вимогам оборонного планування у Збройних Силах України.



Рис. 4. Сполучення КПКВ, КЕКВ, статей витрат бюджетних коштів

Результати досягнення цілі за кожною з оборонних програм та рівень їх досягнення (тобто показники ефективності) повинні чітко визначатися з вартісних показників бюджетних програм, які класифіковані за видами програмних витрат та програмними елементами.

Висновок

Головна мета вирішення існуючих проблемних питань інтегрування процесів оборонного та бюджетного планування в МО України полягає в ліквідації розриву в системі планування розвитку та життєдіяльності Збройних Сил України, який існує сьогодні. Інтеграція процесів оборонного та бюджетного планування необхідна для подальшого створення таких Збройних Сил, які були б здатні виконувати поставлені перед ними завдання за обсягами ресурсів, які реально на них плануються та виділяються, а не створення та утримання не боездатних та небоездатних "партизанських загонів", що є реалією майбутнього ЗС України за існуючих підходів до планування їх розвитку та рівнів забезпечення.

3

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України
2. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року. (Біла книга України) [Текст] – К.: МОУ, 2004. – 96 с.
3. Україна. Президент (2004–2009; В.А. Ющенко). Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 9 грудня 2005 року «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на 2006 – 2011 роки». – К.: АПУ, 2005. – 40 с.
4. Біла книга 2009. Збройні Сили України [Текст] – К.: МОУ, 2010. – 92 с.
5. Біла книга 2010. Збройні Сили України [Текст] – К.: МОУ, 2011. – 107 с.
6. Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации [Текст] // Красная звезда. – 2003, октябрь.
7. Основы теории и методологии планирования строительства Вооруженных Сил Российской Федерации. Военно-теоретический труд [Текст] / под общ. ред. г-л арм. Квашнина А.В. – М.: Воентехиздат, 2002. – 232 с.

Надійшла до редколегії 30.09.2011

Рецензент: канд. техн. наук, проф. Ю.І. Миргород, Харківський університет Повітряних Сил ім. І. Кожедуба, Харків.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ИНТЕГРИРОВАНИЯ ОБОРОННОГО И БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЕДИНУЮ СИСТЕМУ

Р.В. Бойко, О.М. Семененко, И.В. Чекед

Раскрываются проблемные вопросы интегрирования оборонного и бюджетного планирования в единую систему с целью эффективного выполнения мероприятий развития Вооруженных сил Украины и использования ресурсов.

Ключевые слова: Вооруженные Силы Украины, интегрирование, оборонное планирование.

PROBLEM QUESTIONS OF INTEGRATION OF DEFENSIVE AND BUDGETARY PLANNING IN SINGLE SYSTEM

R.V. Boyko, O.M. Semenenko, I.V. Cheked

The problem questions of integration of the defensive and budgetary planning open up in the single system with the purpose of effective implementation of measures of development of Armed Forces of Ukraine and use of resources.

Keywords: Armed Forces of Ukraine, integration, defensive planning.