

УДК 355.02

І.М. Чернишова<sup>1</sup>, Л.В. Скуріневська<sup>2</sup>, Т.В. Череватий<sup>3</sup>, А.В. Муштук<sup>4</sup><sup>1</sup> Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України, Київ<sup>2</sup> Національний університет оборони України ім. І. Черняхівського, Київ<sup>3</sup> Головне квартирно-експлуатаційне управління Збройних Сил України, Київ<sup>4</sup> Департамент фінансів Міністерства оборони України, Київ

## ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА ПОТРЕБИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті розглянуто порядок формування видатків державного бюджету, передбачених на потреби Збройних Сил України. На основі аналізу нормативних документів вивчено питання взаємодії структурних підрозділів Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних Сил України під час зазначеного порядку. Результатом проведеного дослідження є виявлені основні недоліки цього порядку.

**Ключові слова:** бюджет, видатки, оборонне планування, порядок формування, фінансування.

### Вступ

**Постановка проблеми.** Відповідно до 17 ст. Конституції України оборона нашої держави, захист її суверенітету і територіальної цілісності та недоторканності покладаються на Збройні Сили України (далі – ЗС України). Одним з найважливіших критеріїв, що характеризує прагнення держави забезпечити необхідні умови розвитку збройних сил та підтримання рівня їх бойової готовності в належному стані, є рівень оборонних видатків та їх розподіл за ключовими напрямками: утримання особового складу, навчання та бойова підготовка військ, розвиток озброєння та військової техніки, а також інфраструктура. Обсяг витрат на оборону залежить від офіційних поглядів військового характеру та напрямів зовнішньої політики України, від військово-політичної ситуації у світі. Крім того, обсяг коштів, що виділяються на ЗС України, знаходиться в тісному зв'язку із соціально-економічною ситуацією в країні, а також зі станом і тенденціями розвитку світової економіки.

Фінансуванню ЗС України передують планування, яке здійснюється у встановлені законом строки [1]. Планування передбачає обґрунтування перспектив розвитку ЗС України з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у військовій сфері та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації. Так, за останні два роки на підставі Воєнної доктрини України та Стратегії національної безпеки України прийнято низку планувальних документів, таких як: Стратегічний оборонний бюлетень України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Державна програма розвитку ЗС України на період до 2020 року, Державна цільова оборонна програма розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року, Державна цільова програма реформування та розвитку оборонно-промислового

комплексу на період до 2021 року. Крім того, Міністром оборони України затверджений План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016–2020 роках (дорожня карта оборонної реформи). Зазначені документи визначають підхід до подальшого розвитку ЗС України, зміни організаційної структури, структур забезпечення, модернізації та переозброєння військ, а також розвитку оборонно-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва з іншими державами. Для того, щоб планові документи мали успішну реалізацію, необхідне своєчасне та повне фінансове забезпечення зазначених планів, а це можливо лише за наявності чіткого та коректного порядку визначення видатків на потреби оборони. Останнім часом, порядок фінансування та структура бюджетних видатків, передбачених на потреби ЗС України, зазнають значних змін [2–3]. Тому вивчення існуючого порядку формування видатків державного бюджету передбачених на потреби ЗС України є актуальним завданням.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У багатьох публікаціях розглядаються різні проблеми, пов'язані з порядком фінансування ЗС України та визначенням потреби на оборону, зокрема проблеми інтегрованості бюджетного та оборонного планування [4–5], особливості організації фінансового забезпечення заходів реформування та розвитку ЗС України [6]. Крім того, в деяких джерелах проводиться аналіз виконання Державних програм розвитку (реформування) ЗС України [7]. Проте, в цих публікаціях лише констатуються проблеми, пов'язані з порядком формування фінансових показників для забезпечення потреб ЗС України. Детального аналізу причин їх виникнення не проводиться, а порядок формування видатків державного бюджету для забезпечення потреб ЗС України не досліджується. Тому на сьогодні є актуальним дослі-

дження порядку формування бюджетних видатків передбачених на потреби ЗС України.

Отже, мета даної статті полягає у проведенні аналізу порядку формування видатків державного бюджету, передбачених на потреби ЗС України, та виявлення недоліків цього порядку.

## Виклад основного матеріалу

Порядок планування в галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері визначено Законом України «Про організацію оборонного планування». Видатки на оборону фінансуються виключно з Державного бюджету у розмірах, які щорічно визначаються Законом України «Про Державний бюджет України» [8]. З метою забезпечення якісної підготовки проекту бюджету Міністерство фінансів забезпечує, зокрема Міністерство оборони України, методичними матеріалами з формування проектів видатків на плановий рік. Крім того, щорічно видаються спільні накази Міністерства оборони та Генерального штабу ЗС України «Про організацію оборонного планування в Міністерстві оборони України і ЗС України» на відповідний рік. Отже, аналіз нормативно-правових актів, що регламентують проведення оборонного та бюджетного планування в ЗС України, надає можливість визначити порядок формування бюджетних видатків, передбачених на потреби ЗС України на сьогодні.

Так, з метою забезпечення відповідності перспективних і поточних планів, державних програм, дій органів державної влади здійснюється:

– довгострокове оборонне планування (Стратегічний оборонний бюлетень, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України);

– середньострокове оборонне планування (Державна програма розвитку ЗС України, Державна програма розвитку озброєння та військової, Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на відповідний період, цільові програми);

– короткострокове оборонне планування (щорічне розроблення планів утримання та розвитку ЗС України).

Для формування необхідного обсягу фінансових ресурсів на потреби ЗС України в короткостроковій перспективі аналізується інформація щодо виконання заходів, джерел фінансування, обсягів використання ресурсів на початок та кінець звітного періоду. Головними підрозділами, задіяними в цьому процесі, є: Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва МО України (далі – ДВПСП), Департамент фінансів МО України (далі – ДФ), Головне управління оборонного та мобілізаційного планування ГШ ЗС України (далі – ГУОМП).

Крім того, формування видатків із державного бюджету на потреби ЗС України забезпечується взаємодією між відповідальними виконавцями бюджетних програм, органами воєнного управління та службами матеріально-технічного забезпечення відповідно до кошторису МО України, а також відповідальними виконавцями напрямів (завдань) розвитку.

Відповідальні виконавці бюджетних програм – це керівники структурних підрозділів МО України та ГШ ЗС України, командування видів ЗС України, які забезпечують виконання бюджетних підпрограм в системі головного розпорядника та інших уповноважених органів військового управління. Відповідальні виконавці бюджетних програм забезпечують досягнення визначеної мети та виконання завдань цієї програми, відповідають за обґрунтованість та якість складання пропозицій до бюджетного запиту, законне, ефективне і цільове використання коштів, звітують за досягнуті результати виконання бюджетної програми. Відповідальні виконавці напрямів (завдань) розвитку – це керівники структурних підрозділів МО України та ГШ ЗС України, командування видів ЗС України та інших уповноважених органів військового управління, які безпосередньо забезпечують формування і виконання відповідних напрямів (завдань) розвитку (реформування), визначених у Державній програмі на відповідний період та в Плані утримання та розвитку ЗС України.

Схематично процес взаємодії структурних підрозділів МО України та ГШ ЗС України під час формування бюджетних видатків на потреби ЗС України можна представити у вигляді рис. 1.

Процес формування видатків на потреби ЗС України можна умовно поділити на чотири послідовні етапи.

На першому етапі відбувається формування Орієнтовного плану утримання та розвитку ЗС України (далі – Орієнтовний план) на три роки. Орієнтовний план розробляється у ГШ ЗС України, погоджується встановленим порядком, підписується начальником ГШ – Головнокомандувачем ЗС України та затверджується Міністром оборони України.

Відповідальні за формування та виконання напрямів розвитку ЗС України розробляють пропозиції до Орієнтовного плану за напрямами відповідальності та подають до ГУОМП ГШ ЗС України. Після затвердження Орієнтовний план надається до ДФ МО України для складання бюджетного запиту МО України. Головним недоліком під час розроблення Орієнтовного плану є те, що не враховуються обмежені економічні можливості держави.

Після доведення Міністерством фінансів граничного обсягу видатків загального фонду Державного бюджету України на наступний рік та подальші два роки на засіданні Бюджетної комісії МО

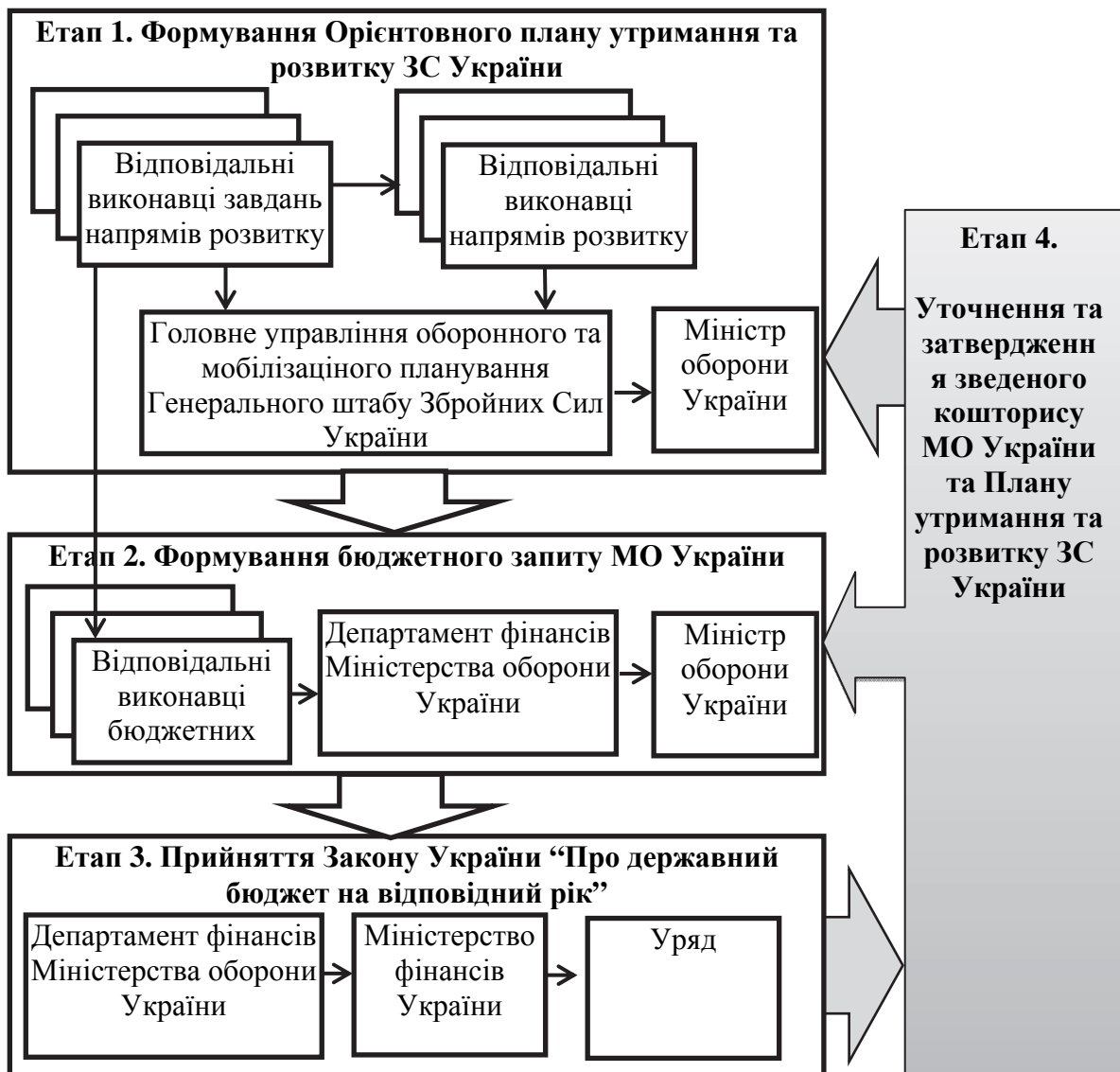


Рис. 1. Схема порядку формування бюджетних видатків на потребу ЗС України

України визначається розподіл видатків між бюджетними програмами (підпрограмами). Треба зазначити, що розподіл здійснюється на основі узгоджених пропозицій ДФ, ДВПСП, ГУОМП та відповідальних виконавців бюджетних програм, а також з урахуванням показників документів оборонного планування. Бюджетний запит МО України готує ДФ, погоджує його з начальником ГШ – Головнокомандувачем ЗС України та директором ДВПСП, подає на підпис Міністру оборони України й у встановлені терміни направляє до Міністерства фінансів України.

На другому етапі формується бюджетний запит МО України.

На третьому етапі відбувається розгляд та прийняття Державного бюджету України.

ДФ та ГШ ЗС України забезпечують супроводження проекту закону України про Державний бюджет України у Кабінеті Міністрів України, комітетах Верховної Ради України, шляхом підготовки

довідкових та аналітичних матеріалів, виступів керівного складу МО України та ГШ ЗС України.

На четвертому етапі відбувається уточнення та затвердження зведеного кошторису МО України та Плану утримання та розвитку ЗС України.

Після оприлюднення закону України про Державний бюджет України, на підставі лімітної довідки про бюджетні асигнування, доведеної Міністерством фінансів, та враховуючи пропозиції відповідальних виконавців бюджетних програм, ДФ уточнює та подає на затвердження Міністру оборони України зведений кошторис МО України. Затверджений зведений кошторис МО України доводиться ДФ до ГШ ЗС України та відповідальних виконавців бюджетних програм (підпрограм). У місячний термін після затвердження зведеного кошторису МО України План утримання та розвитку ЗС України подається на затвердження Міністру оборони України. Треба зазначити, що План утримання та розвитку ЗС України враховує проекти паспортів бюджетних

програм, а також коригується та погоджується із відповідальними за формування та виконання напрямів розвитку. Фінансування заходів Плану утримання та розвитку ЗС України розпочинається з початком бюджетного періоду.

Таким чином, аналізуючи порядок формування видатків на потребу ЗС України, який сьогодні застосовується, можна зазначити, що він складний та містить багато узгоджувальних моментів. На наш погляд, це викликано паралельною роботою відповідальних виконавців напрямів розвитку ЗС України, визначених в Плані утримання та розвитку ЗС України, та відповідальні виконавці бюджетних програм. Усе це спричинено невідповідністю напрямів розвитку та бюджетних програм, що і викликає необхідність постійних узгоджень та коригувань.

### Висновки

Отже, під час формування бюджетних видатків на потребу ЗС України можна виділити такі основні моменти:

по-перше, формування оборонного бюджету країни полягає у створенні системи взаємодії військової сфери з економікою та політикою нашої держави;

по-друге, в зазначеному процесі задіяні різні структурні підрозділи МО України та ГШ ЗС України, а також види ЗС України;

по-третє, головним недоліком на сьогодні є невідповідність напрямів розвитку ЗС України, визначених в Плані утримання та розвитку ЗС України, та бюджетних програм за якими відбувається фінансування розвитку ЗС України з держаного бюджету.

Перспективи подальших досліджень можуть полягати в удосконаленні порядку формування бюджетних видатків на потребу ЗС України за рахунок інтеграції відповідальних виконавців, а також деталізації системи показників планів та програм розвитку ЗС України.

### ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА НА НУЖДЫ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ

И.М. Чернышова, Л.В. Скуринаевская, Т.В. Череватый, А.В. Муштук

*В статье рассмотрен порядок формирования расходов государственного бюджета, предусмотренных на нужды ВС Украины. На основе анализа нормативных документов изучен вопрос взаимодействия структурных подразделений Министерства обороны и Генерального штаба ВС Украины во время реализации данного порядка. Результатом проведенного исследования стали выявленные основные недостатки этого порядка.*

**Ключевые слова:** бюджет, расходы, оборонное планирование, порядок формирования, финансирование.

### THE ORDER OF FORMATION OF EXPENDITURES OF THE STATE BUDGET FOR ARMED FORCES OF UKRAINE

I. Chernyshova, L. Skurinevska, T. Cherevatyi, A. Mushtuk

*The article discusses the procedure for forming state budget expenditures for the needs of the Armed Forces of Ukraine. Based on the analysis of normative documents, the issue of interaction between the structural units of the Ministry of Defense and the General Staff of the Armed Forces of Ukraine during the implementation of this procedure has been studied. The result of the study was to identify the main disadvantages of this procedure.*

**Keywords:** budget, expenditures, defense planning, formation procedure, financing.

### Список літератури

1. Закон України «Про оборону України» зі змінами та доповненнями від 07.10.2010. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>
2. Наказ Міністерства оборони України «Про організацію формування та виконання бюджетних програм (підпрограм) в системі Міністерства оборони України» від 15.12.2016 № 690
3. Наказ спільний Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України «Про організацію оборонного планування в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України у 2017 році» від 27.12.2016 № 725
4. Бойко Р.В. Проблемні питання інтегрування оборонного та бюджетного планування в єдину систему / Р.В. Бойко, О.М. Семененко, І.В. Чекед // Зб. наук. пр. ХУПС. – Х., 2011. – №3 (29). – С. 44-48.
5. Луцук С.Л. Шляхи вдосконалення процесів оборонного та бюджетного планування в Міністерстві оборони України / С.Л. Луцук, О.П. Голота // Зб. наук. пр. ЦВСД НУОУ МО України. – К., 2009. – №1 (39). – С. 52-59.
6. Пархоменко П.П. Організація фінансового забезпечення заходів з реформування та розвитку Збройних Сил України / Актуальні проблеми національної економіки в інтересах оборони і безпеки держави та шляхи їх вирішення: матеріали науково-практичного семінару (Київ 30 травня 2017 року) / ред. І.М. Ткач; Національний університет оборони України ім. Івана Черняхівського. – Київ, 2017. – 92 с.
7. Саричев Ю.О. Методичний підхід до визначення індикативних показників імплементації оперативних цілей, згідно з планом дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016-2020 роках / Ю.О. Саричев, П.М. Сніцаренко, О.В. Устименко // Зб. наук. пр. НДІ ГУР МО України. – К., 2017. – Вип. 42. – С. 75-89.
8. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №50-51. – 572 с.

Надійшла до редколегії 3.07.2017

**Рецензент:** д-р економ. наук проф. І.Ю. Марко, Центральний науково-дослідний інститут Збройних Сил України, Київ.