

Жупінський П. О.;
Вавілова Н. В., к.іст.н.

Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ

Узгодження процесу оборонного планування на основі спроможностей з процесом середньострокового бюджетного планування

Резюме. Стаття присвячена актуальним проблемам узгодження процесу оборонного планування з процесом середньострокового бюджетного планування, впровадження якого передбачено Стратегією реформування системи управління державними фінансами 2017-2021 рр. Наведено структурну схему змісту зазначеної стратегії. Виокремлено завдання стратегії в аспекті забезпечення обороноздатності держави.

Ключові слова: оборонне планування, середньострокове бюджетне планування, середньостроковий фінансовий план, стратегія реформування системи управління державними фінансами.

“Ми чітко усвідомлюємо, що питання оборонного планування є одним із найважливіших у державі, від його ефективності залежатиме рівень безпеки України”
Міністр оборони України
генерал-армії С.Т. Полторак

01.03.2017

Постановка проблеми. Результати анексії АР Крим, а також тривалої АТО на сході України довели слабку ефективність управління обмеженими ресурсами та яскраво продемонстрували існуючі прогалини зазначеного процесу. Так, вітчизняне оборонне планування не має достатньої спроможності щодо адаптації до змін воєнно-політичної обстановки навколо України, не забезпечує оперативний перерозподіл фінансових ресурсів в умовах ведення гібридної війни (особливо, її економічної складової). Каменем спотикання зазначених проблем виступали розбіжності між фінансовими показниками, за якими розробляються документи оборонного планування та реальними обсягами фінансування ЗС, які затверджуються Державним бюджетом.

В умовах суворої обмеженості фінансових ресурсів проблеми ефективності бюджетних витрат є дуже актуальними. Досягнення необхідної ефективності у використанні бюджетних асигнувань неможливо здійснювати без якісного бюджетного планування на середньостроковий період. Таке планування забезпечує взаємозв'язок між стратегічними і тактичними заходами. Особливої важливості середньострокове бюджетування набуває у

період економічної стагнації (війна, економічна криза, економічні санкції тощо).

Так, 8 лютого на засіданні Кабінету Міністрів України було схвалено проект Стратегії управління державними фінансами на 2017-2021 роки (далі – Стратегія). Впровадження зазначеної Стратегії, зокрема, включає запровадження середньострокового бюджетування. Це передбачатиме розподіл бюджетних коштів відповідно до пріоритетів розвитку на 3 роки та визначення цілей розвитку на 5 років, а також розроблення системи оцінки ефективності імплементації Стратегії за ключовими показниками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні публікації, що стосуються проблеми узгодження процесу середньострокового бюджетного планування з процесом галузевих планувань, охоплювалися дослідженнями: Киселя І. В. [5], Селезнева А. З. [7], Файзуллаєва Е.Ш., Азизової І. А. [6]. При цьому проблемам узгодження процесу оборонного планування з процесом середньострокового бюджетного планування приділено мало уваги, особливо, серед вітчизняних науковців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні питання організації ефективної системи оборонного планування набули пріоритетного значення. Розробку та впровадження нових підходів до оборонного

планування в силах оборони було передбачено в ряді нових концептуальних документів [1-4]. Ключовою вимогою зазначених нормативних документів є впровадження оборонного планування, ґрунтованого на спроможностях, ефективність якого підтверджується практикою застосування країнами-членами НАТО.

Процес оборонного планування є галузевим плануванням (плануванням в сфері оборони) та розглядається як ключова складова частини системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, яка повинна бути інтегрованою у загальнодержавну систему стратегічного планування.

Оборонне планування в Україні було започатковане з прийняттям Кабінетом Міністрів України у лютому 2004 року прогнозних показників видатків із загального фонду державного бюджету на потреби оборони на період до 2015 року. Вони передбачали фінансування потреб Збройних Сил України в середньому на рівні 2 % від ВВП на рік. В подальшому ці показники були скасовані й управління фінансуванням потреб оборони здійснювалось у "ручному" режимі.

До цього часу бюджетні відносини в Україні обмежувалися одним роком, незважаючи на те, що головні розпорядники бюджетних коштів (у т.ч. МО України) готували свої запити на плановий та два наступні періоди, а індикативні показники у цих бюджетних запитах мали досить обмежене використання під час планування видатків у наступних періодах. Таким чином, у державі не було створено дієвого механізму фінансування заходів передбачених документами оборонного планування особливо у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Крім того, зв'язок між пріоритетами державної політики, видатками державного бюджету та результатами діяльності головних розпорядників бюджетних коштів був надзвичайно слабким.

Відсутність встановленого механізму бюджетного планування на більший ніж річний термін не дозволяла здійснювати ефективне прогнозування бюджетних витрат на перспективу, а розпорядникам коштів всіх рівнів чітко формувати плани своєї діяльності, як в короткостроковій так і у середньостроковій та довгостроковій перспективах.

Взагалі, бюджет на середньостроковий період сприяє досягненню більш високого

рівня стабільності і передбачуваності економічних показників в державі. Крім виконання стабілізаційної функції, середньострокове планування є інструментом вирішення таких важливих проблем: підвищення ефективності бюджетного процесу та фінансової дисципліни; посилення прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів; сприяння розвитку інноваційного потенціалу та інвестиційної привабливості країни [5].

Одна з основних переваг середньострокового бюджетування це те, що воно дає змогу розпорядникам бюджетних коштів більш точно визначити ймовірний обсяг ресурсів в майбутньому. Оскільки при середньостроковому бюджетуванні бюджет на наступний фінансовий рік є лише складовою багаторічного (3-5 років) державного фінансового плану, який щорічно оновлюється та зміщується на один рік вперед.

Бюджетне планування на середньострокову і довгострокову перспективу вже багато років успішно застосовується в більшості розвинених країн світу.

Розвинені країни Австралія, Австрія, Великобританія, Данія, Канада, Німеччина, Нідерланди, Сполучені Штати Америки, Угорщина, Фінляндія, Франція, Швеція та багато інших країн, з середини ХХ століття почали формувати свої бюджети в середньостроковій перспективі. Так, в Австралії, Іспанії, Швеції середньострокове бюджетне планування охоплює три роки, в США і Німеччині бюджетний план складається на п'ятирічний період. Введення цієї системи бюджетування відразу позитивно позначилося на ефективності розподілу бюджетних коштів, сприяло посиленню прозорості фінансування бюджетних програм і керованості бюджетного процесу [5]. Країни колишнього СРСР лише почали перехід до середньострокового бюджетного планування.

В Україні з прийняттям Стратегії (рис. 1) розпочато перехід на середньострокове бюджетне планування. Реалізація Стратегії має на меті побудову сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, зокрема, в сфері оборони, яка буде здатною надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо та довгостроковій перспективі. Тобто, кінцева мета перспективної системи управління державними фінансами передбачає не збільшення видатків, зокрема, на оборону, а досягнення конкретних результатів, зокрема,

забезпечення воєнної безпеки держави, а щодо Збройних сил – необхідних (перспективних) спроможностей.

Серед основних завдань Стратегії необхідно виокремити наступні:

повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни;

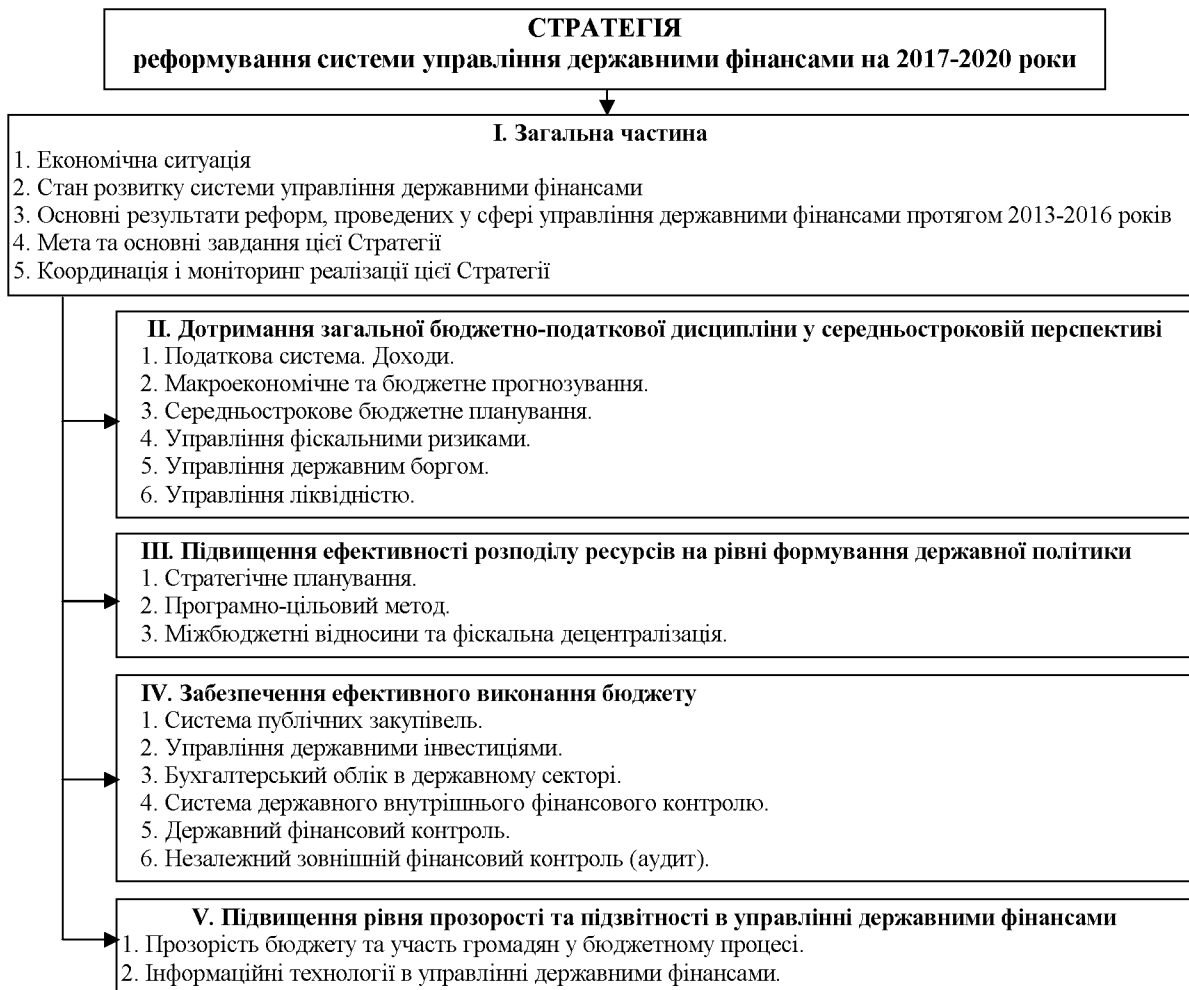


Рис. 1. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки

запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі і відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання коштів для їх досягнення;

підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг.

Таким чином, в аспекті забезпечення обороноздатності держави, Стратегія ставить перед собою досить амбітні і, разом з тим, вкрай важливі завдання.

1. Розбудова системи державного стратегічного планування, яка до цього часу існувала лише фрагментарно. У зв'язку з відсутністю цілісної системи стратегічного

планування та ієрархії стратегічних документів, залишаються неврегульованими проблеми результативності та визначення зв'язків між бюджетними програмами головних розпорядників бюджетних коштів та їх стратегічними цілями. Невід'ємним елементом державного стратегічного планування є стратегічне планування у сфері оборони – як галузева стратегія (відповідно до закону України “Про організацію оборонного планування”, оборонне планування – є складовою частиною системи стратегічного планування та управління державними ресурсами).

2. Збільшення самостійності головних розпорядників бюджетних коштів. Міністр оборони матиме повноваження щодо розподілу (перерозподілу) призначень за бюджетними програмами в рамках затверджених середньострокових граничних обсягів видатків, затвердження паспортів бюджетних програм,

розширяться повноваження щодо управління державними активами у сфері управління.

3. Перехід від витрат ресурсів на утримання (сил оборони) до надання якісних державних послуг (спроможності забезпечення воєнної безпеки держави).

Слід зауважити, що середньострокове бюджетне планування є безперервним процесом, що узгоджує розподіл ресурсів, відповідно до пріоритетів соціально-економічної політики з потребами секторів в ресурсах для реалізації галузевих програм [6, с. 142].

Основним механізмом узгодження процесу середньострокового бюджетного планування з процесом оборонного планування на основі спроможностей (як галузевого плану) буде запровадження процедури політичної дискусії в рамках Кабінету Міністрів України (стратегічної ради). Стратегічна рада пропонується, як тимчасовий орган для прийняття колегіальних рішень щодо пріоритетів політики та відповідного розподілу ресурсу на різних етапах бюджетного циклу.

Крім того, на засіданнях стратегічної ради можливо буде узгоджувати питання розвитку спроможностей не лише в збройних силах, а й у силах оборони в цілому.

Основні напрями бюджетної політики будуть трансформовані у стратегічний документ - бюджетну декларацію, що включатиме, зокрема, середньостроковий бюджетний прогноз, оцінку фіскальних ризиків та граничні обсяги видатків бюджету (сукупних та в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів), у тому числі базовий обсяг державних капітальних інвестицій, для посилення відповідності бюджетних видатків пріоритетам розвитку держави. Залучення Верховної Ради України до бюджетного планування і затвердження граничних обсягів видатків здійснюватиметься на етапі обговорення бюджетної декларації. (Стратегія).

Таким чином, середньострокова бюджетна декларація буде виступати в якості інструменту поєднання стратегічних пріоритетів держави з можливостями державного бюджету.

Основною парадигмою проблеми взаємоузгодження середньострокового та оборонного планувань буде полягати у тому, що “в економіці і фінансах проявляється дія фактора невизначеності, пропорції будь-яких планів, включаючи бюджет, неможливо передбачити з абсолютною точністю” [7, с. 9].

Тому, перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні повинен бути не лише технічною зміною у формуванні бюджету через врахування ще двох бюджетних періодів у розрахунках, а системною зміною бюджетної політики, яка повинна забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів.

Висновок. Важливість запровадження середньострокового бюджетування полягає в тому, що воно створює основу, яка дасть можливість пов'язувати витрати з пріоритетами державної політики і обмежувати їх рамками бюджетних реалій. Таким чином, реалізація положень Стратегії забезпечить спадкоємність оборонної політики держави, а також знизить рівень невизначеності та підвищить ефективність при розподілі бюджетних коштів призначених для потреб оборони.

Прийняття бюджету на три роки в поєднанні з дієвим механізмом внесення щорічних змін надасть можливість не лише ефективно здійснювати планування масштабних оборонних проектів щодо розвитку спроможностей, а й ефективно здійснювати управління такими проектами. Крім того, середньострокове бюджетування сприяє посиленню прозорості фінансування бюджетних програм і керованості бюджетного процесу.

Подальші наукові дослідження доцільно присвятити виробленню дієвого механізму внесення щорічних змін при здійсненні середньострокового бюджетного планування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегія національної безпеки України. Затверджено Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015.
2. Воєнна доктрина України. Затверджено Указом Президента України від 2 вересня 2015 року № 555/2015.
3. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України. Затверджено Указом Президента України від 4 березня 2016 року № 92/2016.
4. Стратегічний оборонний бюлетень України. Затверджено Указом Президента України від 20 травня 2016 року № 240/2016.
5. Кисель И. В. Перспективы перехода на среднесрочное бюджетное планирование / И. В. Кисель // [Електронний ресурс] – Режим доступа: ger.polesu.by/bitstream/112/10241/1/20.pdf
6. Файзуллаев Ё. Ш. Среднесрочное бюджетное планирование / Ё. Ш. Файзуллаев, И. А. Азизова // учебное пособие - Ташкент, 2010 - 148 с.
7. Селезнев А. З. Бюджетное трехлетнее планирование в условиях кризиса / А. З. Селезнев // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2013. – Спецвыпуск (32). – Т 2. – С. 9–14.

Жупинский П. А.;

Вавілова Н. В., к.ист.н.

Центр военно-стратегических исследований Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, Киев

Согласование процесса оборонного планирования на основе возможностей с процессом среднесрочного бюджетного планирования

Резюме. Статья посвящена актуальным проблемам согласования процесса оборонного планирования с процессом среднесрочного бюджетного планирования, внедрение которого предусмотрено Стратегией реформирования системы управления государственными финансами 2017-2021 гг. Приведена структурная схема содержания указанной стратегии. Выделены задачи стратегии в аспекте обеспечения обороноспособности государства.

Ключевые слова: оборонное планирование, среднесрочное бюджетное планирование, среднесрочный финансовый план, стратегия реформирования системы управления государственными финансами.

P. Zhupinsky;

N. Vavilova, Ph.D

Center for Military and Strategic Studies of the National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernykhovsky, Kyiv

Harmonization of the defense planning process on the basis of opportunities with the process of the medium-term budget planning

Resume. The article is devoted to topical problems of coordinating the process of defense planning with the process of medium-term budget planning, implementation of which is stipulated in the Strategy for Reforming the Public Financial Management System 2017-2021. The structural scheme of the content of this strategy is given. The tasks of the strategy in the aspect of ensuring the defense capability of the state are singled out.

Keywords: defense planning, the medium-term budget planning, medium-term financial plan, the strategy of reforming the system of public financial management.