

Ірина Ващенко,
Євген Марко

Проблеми планування та формування оборонного бюджету в сучасних умовах

Досліджуються найактуальніші аспекти планування та формування оборонного бюджету на основі виконання програм розвитку Збройних Сил України. Виявлено основні проблеми військових фінансів, зумовлені дефіцитом державного бюджету в сучасних умовах, а також інші чинники, які суттєво гальмують розвиток Збройних Сил України в короткостроковій та середньостроковій перспективі.

У Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України В. Янукович зазначив: «Відбувається зсув центру світової конфліктогенності із глобального на регіональний і локальний рівні, а також зростання дії інших загроз і викликів стійкому розвитку світової спільноти, з-поміж них міжнародний тероризм, розповсюдження зброї масового ураження, кібертероризм, загострення боротьби за ресурси тощо» [1]. Зрозуміло, що такі тенденції актуалізують потребу ефективного використання наявних фінансових ресурсів для утримання обороноздатності країни на належному рівні. Для реалізації цієї стратегічної мети останнім часом видано серію важливих нормативно-правових актів [2–5].

Верховний Головнокомандувач застерігає щодо недопущення пролонгації технологічного відставання України у військово-технологічній сфері. Важливу й надалі зростаючу роль в оптимізації оборонного бюджету відіграє науково обґрунтоване прогнозування перерозподілу військових фінансів. Процес вироблення рішень щодо розподілу бюджетних коштів традиційно є одним з найважливіших елементів бюджетного процесу кожної країни, від якого значною мірою залежить ефективність використання бюджетно-фінансових ресурсів країни.

Бюджетний кодекс України визначає чітку модель розробки, складання й затвердження Державного бюджету, а Закон України «Про організацію оборонного планування» – засади реалізації державної політики щодо належного фінансового забезпечення потреб національної безпеки та оборони. Розподіл обмежених ресурсів, без сумніву, є одним з найважчих рішень і найскладніших функцій як виконавчої, так і законодавчої гілок влади. Це означає, що існує проблема розподілу цих ресурсів – головним чином фінансів та опосередковано – людських і матеріальних ресурсів та інфраструктури, з метою виконання пріоритетів та задоволення основних потреб.

Відповідно до статті 21 Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України за участю головних розпорядників коштів оборонного бюджету складає прогноз бюджету військових фінансів на планові бюджетні періоди [6]. До важливих документів середньострокового планування можна віднести рішення Ради національної безпеки та оборони, яка затверджує Державну комплексну програму реформування та розвитку Збройних Сил України (ЗСУ) на період до 2017 р. Цей стратегічний документ визначає комплекс заходів фінансово-економічного, організаційно-технічного й соціально-економічного характеру, за умови практичної реалізації яких можливо забезпечити підтримання необхідного рівня обороноздатності держави на середньостроковий та довгостроковий періоди.

Документом довгострокового оборонного планування, який визначає засади державної політики у сфері оборони та створення необхідної нормативно-правової бази для середньострокового й короткострокового оборонного планування, є Стратегічний оборонний бюлетень України.

Таблиця 1

**Запланований обсяг видатків на реалізацію Державної комплексної програми
реформування та розвитку ЗСУ на період до 2017 р., млн грн**

Показники	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Усього
Комплексна програма	17713,5	25480,7	27582,6	29444,5	31461,5	131682,8
у тому числі за рахунок позабюджетних надходжень*	1933,6	7275,5	7340,4	7409,0	7484,0	31442,5

* Від реалізації надлишкового озброєння, військової техніки, нерухомого військового майна та земельних ділянок, що вивільняються в процесі реформування ЗСУ, тощо.

Відповідне оборонне планування передбачає щорічну розробку фінансових планів утримання ЗСУ та інших військових формувань. Таким чином, оборонний бюджет, який визначається щорічно у формі нормативно-правового акта вищої юридичної сили (закону), виступає базовим елементом оборонного планування і є своєрідним свідченням про стан задоволення оборонних потреб держави в поточному режимі.

Так, за розрахунками Міністерства оборони та Генерального штабу ЗСУ, для реалізації запланованих до 2017 р. включно заходів потрібно 131,7 млрд грн (табл. 1).

Однак Міністерство фінансів визначило можливий рівень фінансування обсягом 100,3 млрд грн, тобто на третину менше від мінімально необхідного. Механізм формування оборонного бюджету потребує особливої скрупульозності й максимально можливої деталізації. Спочатку, відповідно до поставлених завдань, у військових частинах, закладах та установах визначають потребу в матеріальних і фінансових ресурсах для виконання завдань кожним із цих підрозділів у наступному році. У процесі розрахунків визначають нормативну потребу за всіма видами забезпечення. Конкретні нормативи необхідного фінансового та матеріального забезпечення, як правило, встановлюються відомчими документами, а саме наказами міністра оборони України та начальника Генерального штабу ЗСУ.

Однак, попри значні досягнення у формуванні багатьох важливих складових військових фінансів, наявна система бюджетного прогнозування та планування характеризується комплексом фундаментальних проблем, основними з яких є, по-перше, відірваність бюджетного прогнозування від загальнодержавного планування. Водночас відсутній чіткий зв'язок між державним та оборонним бюджетним плануванням, що призводить до того, що формування бюджету військових фінансів здійснюється не за принципом реальних потреб, а за залишковим принципом, тобто безвідносно до пріоритетів Державної комплексної програми реформування та розвитку ЗСУ. По-друге, має місце прецедент, коли бюджетне прогнозування фактично підпорядковується короткостроковому бюджетному плануванню, а не навпаки. Прикладом такого підходу може бути бюджет військових фінансів на 2013 р., як, до речі, і попередніх років. Фактично як бюджетне прогнозування, так і фінансове планування мають декларативний характер, оскільки плановий прогноз не є реальним орієнтиром і не збігається з реаліями бюджет-

ного фінансування. По-третє, досить часто програмно-цільовий метод формування й розподілу військових фінансів базується не на стратегічних завданнях, а супроводжується некоректно обраною системою показників.

За таких умов порушується глибинна сутність сучасної оборонної стратегії, її здатність визначати широкий спектр назрілих завдань і цілей. Зрозуміло, що подібні планові деформації мають своїм наслідком порушення фінансової політики, тобто реально ускладнюють виконання завдань щодо досягнення необхідної обороноздатності країни найбільш фінансово раціональним шляхом. З усіх статей державного бюджету саме витрати на оборону становлять найбільший суспільний та міжнародний інтерес.

Оборонна структура має бути ефективною, тобто здатною досягати бажаного результату. Водночас вона має бути економною, тобто здатною досягати потрібного результату без перевитрат, мінімізуючи витрати енергії та коштів. На сьогодні основним викликом для сучасної оборонної структури є забезпечення нового балансу між завданнями збройних сил і наявними фінансовими ресурсами. В умовах обмежених витрат на оборону та сучасних змін у стратегічних пріоритетах зростає потреба в отриманні максимального ефекту від тих коштів, які виділяються на оборону. Однак цей принцип регулярно порушується. Видатки на формування оборонного бюджету в Україні є одними з найменших порівняно з іншими країнами (табл. 2).

Таблиця 2

**Співвідношення видатків міністерств оборони
до державних бюджетів різних країн у 2013 р.**

Країни	Затверджено на 2013 р., %
Білорусь	5,6
Болгарія	5,6
Грузія	9,1
Молдова	2,2
Німеччина	11,0
Російська Федерація	7,5
Румунія	4,8
Туреччина	5,0
Україна	3,9
Франція	9,6

Реальні та науково обґрунтовані напрями зниження витрат на оборону можна встановити лише на основі глибокого наукового аналізу всього спектра умов та факторів, котрі впливають на бойові можливості збройних сил. Водночас фінансова ситуація перманентно (із року в рік) значно ускладнюється. На оборонний бюджет накладається відчутне фінансове навантаження у зв'язку з новою доктриною модернізації ЗСУ й, зокрема, переведенням ЗСУ на контрактну основу. Так, чисельність ЗСУ на кінець 2017 р. орієнтовно становитиме 110–120 тис. Скорочення особового складу відбуватиметься не в бойових частинах, а переважно в органах забезпечення та управління. Передбачається оновлення озброєння та військової техніки (ОВТ) ЗСУ, створення новітніх зразків ОВТ. ЗСУ охоплюватимуть сухопутні війська, повітряні сили, військово-морські сили. Крім того, у планах Міноборони – сформувати сили спеціальних операцій.

Для цього необхідно глибоко опрацювати найімовірніші сценарії воєнних конфліктів й на основі цього визначити мінімальні вимоги до рівня розвитку збройних сил, оптимальний розподіл бойових завдань (у тому числі за потрібними витратами), розробити програми та плани розвитку видів збройних сил і систем озброєння, підвищити якість та вдосконалити способи його бойового застосування. Вдале розв'язання цих проблем визначається передусім розвитком і співвідношенням відповідних галузей воєнної науки. Бажання економити на цьому, на наш погляд, призводить до протилежного результату.

У ЗСУ бюджетне фінансування визначається (і так має бути) обсягом завдань, які вирішують ЗСУ. При цьому найважливіші показники – ефективність та вартість. Перший визначає можливий результат діяльності системи, другий – сукупність витрат на її створення й утримання. Підходи до дослідження й оцінювання систем з використанням цих показників можуть бути різними, серед них:

Перший. Ефективність системи (W) повинна бути не менша за потрібну (W_{nomp}), вартість (C) – мінімальна:

$$W \geq W_{nomp}, C = C_{min};$$

Другий. Вартість – не більша заданої (потрібної або виділеної), ефективність при цьому може бути вищою (W_{max}):

$$W = W_{max}, C \leq C_{max}.$$

Раціональним шляхом підготовки ЗСУ може бути варіант, у якому враховуються потрібна ефективність ЗСУ та мінімальні затрати на її забезпечення.

На першому етапі проводиться аналіз умов виникнення (з урахуванням критичних ситуацій) та цілей можливих воєн, розробляються їх сценарії. Визначення на основі цього завдань для видів збройних сил та систем озброєння. Основний зміст цього етапу – моделювання бойових дій, а результат – визначення потрібної ефективності збройних сил та їхніх складових. Зменшення витрат на оборону можливе за рахунок обґрунтування цілей

і завдань війни, оптимальний розподіл витрат між видами збройних сил та системами озброєння, враховуючи можливості їх взаємодії.

На другому етапі формуються варіанти вдосконалення видів збройних сил, які забезпечують досягнення визначених цілей, враховуючи вдосконалення озброєння та способів його бойового застосування. Перелік варіантів при цьому повинен бути достатнім. Основний зміст другого етапу – моделювання бойових дій на рівні видів збройних сил та систем озброєння.

На третьому етапі здійснюється оцінювання потрібних витрат на оборону за різних варіантів розвитку збройних сил, визначення напряму, котрий потребує найменших витрат, як на рівні складових, так і загалом.

На четвертому етапі відбувається розроблення програм розвитку видів збройних сил, систем озброєння та збройних сил загалом, визначаються всі основні умови та необхідні заходи, а також здійснюється перевірка цих програм за можливими обмеженнями.

Отже, важливе місце в обґрунтуванні шляхів розвитку збройних сил і потрібних для цього витрат посідають питання формування й вибору варіантів видів збройних сил та систем озброєння. Це на часі ще й тому, що переважна більшість сучасних держав давно відмовилася від політики «ручного» та кон'юнктурного управління бюджетом, сформувавши ефективну систему вироблення пріоритетів використання бюджетних коштів, в основі якої лежать високопрофесійне середньострокове бюджетне прогнозування та цільове середньострокове бюджетне планування, тісно інтегроване в систему наявних військових фінансів.

Оборонний бюджет має визначатися з урахуванням рівня безпеки й загроз, які стоять перед державою. Але насправді обмеженість державних ресурсів призводить до того, що витрати на оборону визначаються, виходячи з наявних ресурсів та рівня інфляції, а не з реального рівня загроз безпеці держави. Про таку ситуацію свідчить порівняльна характеристика показників оборонного бюджету з урахуванням рівня інфляції.

Кожного року під час прийняття бюджету на наступний рік перед політиками постає завдання адекватного розподілу ресурсів, наявних у державі. Ті самі обмеження стосуються й розподілу оборонного бюджету, тобто обмежені ресурси необхідно розподілити таким чином, щоб це давало можливість виконати поставлені завдання у сфері оборони держави. Однак потреби оборони традиційно забезпечувалися за залишковим принципом (табл. 3).

Аналіз видатків державного бюджету за останні п'ять років дає підстави говорити про те, що рівень фінансування потреб оборони, який становить не більше 1% ВВП країни, суттєво обмежує можливість повного виконання покладених на ЗСУ завдань. Аналіз розподілу ресурсів свідчить, що основний їх обсяг спрямовується на утримання ЗСУ, тобто йдеться про так званий бюджет «поточного проїдання» (рис. 1).

Таблиця 3

**Динаміка фінансового забезпечення потреб
Міністерства оборони України**

Роки	ВВП, млн грн	Фактично виділено, млн грн	Частка забезпечення від ВВП, %
2007	720 731,0	8 078,2	1,12
2008	948 056,0	9 495,2	1,0
2009	913 345,0	8 323,0	0,91
2010	1 082 569,0	10 242,2	0,95
2011	1 316 600,0	12 295,1	0,93
2012	1 420 500,0	14 041,2	0,99
2013	1 576 000,0	15 315,1	0,97

Рівень, на якому нині перебувають ЗСУ, не є випадковим. Для того щоб змінити ситуацію в майбутньому, і не лише найближчому, а й у довгостроковій перспективі, необхідно діяти вже сьогодні. Світова практика показує, що видатки мають розподілятися таким чином: 50% – на утримання збройних сил, 20% – на підготовку збройних сил і 30% – на розвиток ОВТ.

Складання раціонального оборонного бюджету як складової державного бюджету неможливе без відновлення вітчизняного виробництва на основі оновлення технології та залучення до нього вивільнених працівників. Основними в цьому процесі є поглиблення фінансової стабілізації та зростання прибутків, які можливі лише на основі реального за своїми доходами бюджету. Для планування оборонного бюджету важливо рішуче ставити питання про економічну стабілізацію вітчизняного виробництва та його подальший розвиток, зміцнення фінансів низової ланки – підприємств та організацій, суб'єктів економічної діяльності. До розширеного відтворення виробництва відкриває дорогу зниження податкового тиску й запровадження нової політики амортизації. Реалізація цих завдань дасть змогу перейти від формальних атрибутів державності, зокрема й у ЗСУ, до реальної та якісної їх наповнення.

Отже, оптимізація формування й раціональне виконання оборонного бюджету на утримання збройних сил можливі на основі стабільного розвитку економіки та

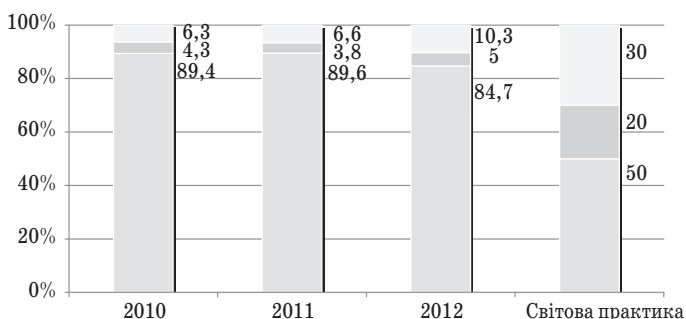


Рис. 1. Структура видатків Міністерства оборони у 2010–2012 рр., %

раціонального індикативного планування їх розміру. При цьому слід орієнтуватися на оптимальні потреби ЗСУ та підвищення їхньої боєздатності. Помилково розраховувати, що в умовах значного скорочення відрахувань на будівництво збройних сил можливо здійснити їх необхідне формування без докорінної перебудови бюджетної політики і створення потрібного оборонного бюджету. Сьогодні фінансове забезпечення збройних сил стало вирішальною ланкою всієї воєнної політики держави. Недостатні відрахування коштів є свідченням того, що державна воєнна політика неефективна, не забезпечує зростання боєздатності, перешкоджає розбудові оптимального оборонного комплексу. З воєнно-стратегічного погляду нинішня воєнно-фінансова політика держави щодо збройних сил – небезпечна, не сприяє зміцненню її суверенітету і незалежності.

Цю проблему потрібно розв'язувати на рівні встановлених причин, а не боротися з наслідками, знищуючи безповоротно й так обмежені ресурси. Сучасна система планування суттєво викривлена й відірвана від реальності. Навіть річні плани не виконуються, не кажучи вже про середньо- та довгострокові. Не створено ефективно функціонуючої системи організації: хоча функціонують розірвані між собою окремі її елементи, але єдиної складної багаторівневої системи немає.

Таким чином, в умовах динамічних глобальних геополітичних змін і перетворень у національній економіці, політичній та соціальній сферах розвиток ЗСУ потребує уточнення стратегічних пріоритетів оборонної політики, які мають відповідати сучасним викликам і загрозам, вписуватися в систему міжнародної та регіональної безпеки.

Перелік літератури

1. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 573 с.
2. Указ Президента України № 771/2012 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»» від 29 грудня 2012 р.
3. Указ Президента України № 772/2012 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про затвердження Концепції реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року»» від 29 грудня 2012 р.
4. Указ Президента України № 479/2013 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2013 року «Про Державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року»» від 2 вересня 2013 р.
5. Управління державним бюджетом України / за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 816 с.
6. Бюджетний кодекс України: прийнятий 8 липня 2010 р. – К. : 2010.

Надійшла до редакції 7 жовтня 2013 р.