

УДК 321.31

Sokurenko V.V.

SOME ISSUES OF FINANCIAL SECURITY SPHERE OF DEFENSE OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION

В.В. Сокурєнко

*проректор Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОБОРОНИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Постановка проблеми. Загалом, тематика фінансування оборонного сектору є сьогодні однією з найбільш актуальних в українській економічній науці. В багаточисленних наукових дослідженнях розглядаються проблеми фінансування військової сфери, детально аналізується зарубіжний досвід фінансового забезпечення останньої, розглядаються методи та форми ефективного використання бюджетних коштів та коштів з інших доступних джерел. Проте в більшості наукових праць сформульовані висновки про критичну недостатність фінансового забезпечення армії, звертається увага на неефективність використання фінансових ресурсів, вказується на низький рівень соціального забезпечення військовослужбовців та майже повну відсутність фінансування закупівлі нових озброєнь та нової військової техніки. При цьому актуальним залишається розгляд причин такого становища та пошук критеріїв об'єктивної оцінки рівня та ефективності фінансування сфери оборони України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загальними питаннями дослідження інформаційно-аналітичного забезпечення загалом, і сфери оборони України, зокрема займалися: І.Арістова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Брижко, М. Бутко, Т. Гаман, А. Дегтяр, М. Дітковська, Р. Калюжний, Р. Коваль, О. Нестеренко, С. Телешун, В. Тертичка, В. Тронь, та ін.

Мета статті. З'ясувати деякі питання фінансового забезпечення сфери оборони України в контексті публічного адміністрування.

Основні результати дослідження. Забезпечення воєнної безпеки країни, в першу чергу, залежить від рівня розвитку економічних, військово-техніч-

них і загально-політичних систем держави, а також від доктринально-правової бази, яка визначає основні поняття і офіційну позицію держави щодо захисту національних інтересів останньої за допомогою військових засобів.

Найважливішими показниками, що відображають прагнення держави забезпечити необхідні умови розвитку збройних сил та інших військових формувань, підтримання їхньої бойової готовності в належному стані, є обсяг та рівень видатків на оборону.

Видатки Міністерства оборони України на виконання визначених йому завдань фінансуються Кабінетом Міністрів України за рахунок виділених на ці завдання коштів або додаткових коштів. Відповідно до частини 1 статті 15 Закону України «Про Збройні Сили України», фінансування Збройних Сил України здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України [1]. Крім того фінансування Збройних Сил України може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Дане правило стосується всієї сфери оборони. У ст.2 Закону України «Про оборону України» зазначено, що фінансування потреб національної оборони держави здійснюється виключно за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік, а також може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [2].

Необхідно зазначити, що видатки на оборону держави мають непродуктивний характер, оскільки вони не сприяють приросту ВВП та розвитку продуктивних сил. Разом з тим оборона країни є однією з найважливіших функцій держави, зумовлена необхідністю забезпечення її суверенітету, незалежності й територіальної цілісності, потребами захисту її інтересів у міжнародному співтоваристві. Тому обґрунтування абсолютних обсягів видатків на національну оборону, їх структури є питаннями першорядними. Функціональна структура видатків на національну оборону включає видатки: на військову оборону, цивільну оборону, військову допомогу зарубіжним країнам, військову освіту, дослідження і розробки у сфері оборони, іншу діяльність у сфері оборони.

Загалом, видатки на оборону поділяються на три групи: прямі, непрямі та приховані [3, с.244]. До **прямих оборонних видатків**, як основної частини видатків, відносять видатки на утримання та навчання особового складу збройних сил, придбання, утримання та експлуатацію озброєння, військової техніки та майна, військові науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи, видатки на цивільну оборону, військову допомогу іноземним державам тощо.

Непрямі оборонні видатки – це бюджетні затрати, пов'язані з утриманням збройних сил, гонкою озброєнь, ліквідацією наслідків війн (проценти та погашення державного боргу, пенсії й допомога ветеранам війни, інвалідам, сім'ям загиблих, затрати щодо відбудови руйнувань, спричинених війною, виплати репарацій тощо).

Щодо **прихованих оборонних видатків**, то останні за своїм характером та значущістю належать до оборонних видатків, але проходять за кошторисами цивільних органів публічної адміністрації.

Згідно з Бюджетним кодексом України (ст.51) до видатків на оборону відносять: затрати на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, на яке мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці, особи рядового і начальницького складу, а також члени сімей військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, пенсіонери з числа військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та члени їхніх сімей. Такі затрати здійснюються за рахунок бюджетних асигнувань на функціонування цих бюджетних установ. До згаданих затрат належать: забезпечення речовим майном, службовим обмундируванням; забезпечення безоплатною медичною допомогою; надання жилого приміщення або виплата грошової компенсації за наймання жилого приміщення; зниження плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електричну та теплову енергію); безоплатний проїзд і перевезення багажу; безоплатне встановлення квартирної охоронної сигналізації та користування нею; безоплатне відправлення та одержання листів військовослужбовцями строкової служби тощо.

При цьому необхідно зазначити, що важливим показником обороноздатності держави є рівень видатків на національну оборону у відсотках до ВВП. Нормою асигнувань на оборону в країнах НАТО є 2,2-2,5 % від ВВП [4, с.28]. При цьому питома вага видатків сектору загальнодержавного управління на оборону є досить різною в окремих країнах: в Канаді – 1,1% від ВВП, в межах 1,2%-1,5% у Швейцарії, Латвії, Литві, Словенії, Нідерландах, а вищою 2% є лише в країнах, що претендують на лідерські геополітичні позиції в світі, беруть участь у військових конфліктах, чи готуються до них (США – 4%, Російська Федерація – 2,9%, Велика Британія – 2,8%, Індія – 2,3%.) [5, с.11], що в абсолютних цифрах у середньому дорівнює не менш ніж 15 000 дол. США на військовослужбовця на рік. У Польщі цей показник дорівнює приблизно 20 000 дол. США, у більшості інших країн НАТО – від 40 000 до 60 000, у Великій Британії – 90 000, у США – 200 000 дол. Що стосується України, то рівень видатків на національну оборону за останні 5 років (за виключенням 2015 року) складав менше 1% від ВВП.

Таблиця 1

**РОЗПОДІЛ ВИДАТКІВ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ
ЗА ФУНКЦІОНАЛЬНИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ У 2010–2014 рр.
(млн грн)**

Видатки за функціо- нальним призначенням	2010	2011	2012	2013	2014
Заплановані видатки	12 477,1 (1,15% ВВП)	13 804,4 (1,07% ВВП)	16,374,3 (1,09% ВВП)	15 281,2 (0,97% ВВП)	27 069,7 (1,78% ВВП)

Фактичне надходження	10,533,6 (0,97% ВВП)	12 709,1 (0,98% ВВП)	14 761,9 (0,98% ВВП)	15 160,2 (0,96% ВВП)	26 967,7 (0,98% ВВП)
Утримання збройних сил	9893,2 (9260,9)	11358,1 (11032,9)	12 790,9 (12 096,6)	12538,3 (12 451,3)	22 124,3 (21 802,1)
Підготовка збройних сил	866,4 (536,1)	617,5 (537,6)	960,8 (843,4)	1177,3 (1172,3)	949,8 (911,8)
Розвиток озброєнь та військової техніки	1717,5 (736,6)	1828,8 (1138,6)	2622,6 (1821,9)	1565,6 (1536,6)	3 995,2 (4 253,8)

Разом з тим, вважаємо, що визначальним є не лише обсяг ресурсів, які спрямовуються на військові видатки, а й їх ефективне використання, виходячи з загроз національній безпеці держави, а також з тих завдань, що стоять перед країною в сфері оборони. Велике значення в цьому аспекті має оптимізація структури військових витрат. Досвід розвинених країн свідчить, що оборонний бюджет розвитку передбачає виділення на утримання особового складу не більше 50 % його загального обсягу. Більш того, встановлення понад 75 % надходжень оборонного бюджету на утримання армії є «критичною межею, за якою виділені кошти вважаються «бюджетом проїдання» [6].

Схема 2.



Як видно з представленої схеми більша частина видатків – 80% – 90% національного оборонного бюджету спрямовується на утримання особового складу і лише приблизно по 10% на бойову підготовку та закупівлю озброєнь.

У зв'язку з наведеними статистичними даними, не можна не зазначити, що до свідчень світової практики, згідно з якими, у разі не проведення щорічної заміни 4% – 5% парку озброєння Збройні Сили постійно деградуватимуть.

Однак, для України є небезпечною як мілітаризація економіки та суспільного життя, так і недооцінка зовнішніх загроз та хронічне недофінансування військових витрат. З іншого боку, ситуація, яка сьогодні склалася з окупацією Автономної Республіки Крим, проведення Антитерористичної операції на сході України, а також світовий досвід переконливо свідчить (і не тільки в сфері фінансування Збройних Сил), що ніяких грошових коштів не вистачить, якщо не забезпечити об'єктивність інформаційних даних, прозорість та ефективність використання коштів, а також дієвий контроль за їх використанням. Тому вважаємо, що розгляд даного питання, цілком логічно починати з розгляду діяльності з реалізації основних принципів ефективного бюджетування державного сектору, на прикладі, вимог, що висуваються Світовим банком. І, хоча останні, не стосуються безпосередньо оборонного сектору, гадаємо, що зазначені принципи повинні розповсюджуватися і на процеси фінансового забезпечення сфери оборони. Отже, Світовий банк, визначає наступні базові принципи ефективного бюджетування та фінансового менеджменту, які в повній мірі, стосуються і фінансування оборонного сектору:

- всебічність – бюджетний процес повинен охоплювати усі види фінансово-бюджетних операцій;
- реалістичність – рішення повинні прийматися з врахуванням фінансових реалій середньострокової перспективи, тобто, бюджет повинен передбачати ресурсне забезпечення тільки тих видів діяльності, що необхідні для реалізації напрямків державної політики;
- послідовність – зміна вже визначених стратегічних концепцій після початку їх реалізації можлива виключно для політиків, які брали участь у формуванні останніх та погоджуються з ними;
- гнучкість – рішення повинні прийматися з врахуванням всієї інформації;
- прогнозування – стабільність головних стратегічних концепцій;
- змагальність – всі сектори державної діяльності повинні мати півні права у відстоюванні своїх фінансових потреб під час планування державного бюджету;
- об'єктивність – бюджет повинен формуватися на підставі об'єктивних розрахунків прогнозованих показників надходжень та видатків;
- інформація – надання ефективної, реальної інформації про суми видатків, їх результативність та ефективність;
- прозорість – інформування суспільства стосовно рішень, що приймаються, а також обґрунтування відповідних рішень;
- підзвітність та відповідальність – політична еліта повинна нести відповідальність стосовно реалізації наданих їм повноважень [7, с.72].

На міжнародному рівні існують різноманітні показники та критерії обсягів фінансування військових витрат, які мають бути певним чином скориговані відповідно до оборонної доктрини України, особливостей її географічного та геополітичного становища. Але об'єктивний порівняльний аналіз та прийняття на їх базі відповідних рішень щодо фінансування сфери оборони можливі за однієї умови: якщо об'єктивними та реальними є показники, за

допомогою яких будуються ті, чи інші критерії. У світі немає жодного міністерства оборони, яке було б повністю задоволене рівнем свого фінансування, і міністерство оборони України – не виключення.

Наступним фактором, на наш погляд, який негативно впливає на ефективність фінансового забезпечення сфери оборони є планування оборонного бюджету на один рік. Практика обмеження бюджетного процесу лише одним роком довела свою неефективність. Світовий досвід пропонує раціональні підходи до підготовки й затвердження оборонного бюджету. Зазвичай вони базуються на циклічному (один цикл – два-три роки) програмно-цільовому методі «планування – прогнозування – бюджетування». В основу цього процесу покладено довгострокові плани розвитку, які щорічно коригуються [8].

Важливим кроком у розвитку формування оборонного бюджету України стало впровадження програмно-цільового підходу в бюджетному процесі України, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. за №538-р. Даним розпорядженням визначені завдання щодо застосування принципів середньострокового планування при формуванні державного бюджету й створення передумов для програмно-цільового планування. Дослідження процесу середньострокового бюджетного планування дозволяє виділити в ньому сім етапів:

- оцінка наявних ресурсів з урахуванням макроекономічних тенденцій, на основі якої здійснюється розробка різних варіантів середньострокового прогнозування доходів та вибір найкращого сценарію;
- аналіз бюджетної політики минулого періоду;
- визначення цілей та здійснення стратегічного планування на наступний бюджетний період;
- визначення потреби у фінансових ресурсах та оцінка наявних ресурсів, тобто надходжень до бюджету з усіх передбачених законодавством джерел;
- виконання бюджету відповідно до затверджених планових показників;
- здійснення постійного моніторингу виконання бюджету та контролю за відповідністю фактичних показників плановим;
- проведення оцінки та аудиту ефективності.

Отже, для складання перспективного оборонного бюджету необхідно враховувати основні принципи та етапи середньострокового планування та вирішити наступні питання: упровадження нового механізму фінансового забезпечення житлом військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу; удосконалення механізму реалізації військового майна, що вивільняється під час реформування армії, а також переозброєння Збройних сил України сучасними видами озброєння і військової техніки; нарощування боєздатності Об'єднаних сил швидкого реагування та підвищення рівня боєздатності Основних сил оборони.

Висновки. Таким чином, вважаємо, що бюджетний процес сфери оборони України, у сучасному його розумінні – це асигнування засобів і, відповідно, розподіл людських і матеріальних ресурсів та інфраструктури, необхідних для виконання уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації та іншими

особами, завдань у сфері оборони, спрямованих на реалізацію воєнної стратегії України.

Формування оборонного бюджету має здійснюватися на основі таких принципів: здійсненність бюджету (він повинен бути реалістичним і витрачатися за призначенням); всебічність та прозорість; прогнозування і контроль за виконанням оборонного бюджету; фінансова звітність та документування інформації; зовнішній контроль та аудит.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1993 року №1934-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>

2. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 року №1932-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>

3. *Василик О.Д.* Державні фінанси України / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 483 с.

4. *Лобанов А.А.* Перспективи розвитку національної воєнної стратегії / А. Лобанов, О. Дузь-Кретченко, В. Колесов // Наука і оборона. – 2006. – № 2. – С. 26–29.

5. *Литвак В.М.* Деякі погляди на підвищення живучості об'єктів національної економіки в загрозливий період (за досвідом конфлікту в Югославії) / В. Литвак // Військо України. – 2003. – № 3. – С. 10–11.

6. *Виллем Ф., Ван Иикелен, Филит Х.Флури.* Построение обороны и безопасности. Сборник материалов Плана партнерских действий по созданию институтов обороны и безопасности (PAR-DIB)/ – Киев-Женева, 2007.

7. Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе // Сборник примеров (компендиум) положительного опыта. – Женева-Киев, 2010. – 384 с.

8. Фінансування силових інститутів держави: порівняльний аналіз ситуації в Україні та провідних європейських країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/December2009/18.htm>

Сокуренько В.В. Деякі питання фінансового забезпечення сфери оборони України в контексті публічного адміністрування

У даній науковій статті досліджено сутність процесу фінансового забезпечення сфери оборони України та окреслено низку об'єктивних чинників, які ускладнюють здійснення інформаційно-аналітичної роботи в ній. Розглянуто вплив загальних проблем бюджетного процесу в Україні на фінансове забезпечення оборонного сектору.

Ключові слова: оборона, публічне адміністрування, фінансове забезпечення, бюджет, оборонний бюджет, внутрішній валовий продукт, видатки.

Сокуренько В.В. Некоторые вопросы финансового обеспечения сферы обороны Украины в контексте публичного администрирования

В данной научной статье исследована сущность процесса финансового обеспечения сферы обороны Украины и намечен ряд объективных факторов, которые затрудняют осуществление информационно-аналитической работы в ней.

Рассмотрено влияние общих проблем бюджетного процесса в Украине на финансовое обеспечение оборонного сектора.

Ключевые слова: оборона, публичное администрирование, финансовое обеспечение, бюджет, оборонный бюджет, внутренний валовой продукт, расходы.

Sokurenko V.V. Some issues of financial security sphere of Defense of Ukraine in the context of public administration

This research paper studies the essence of the process of financial security sphere of Defense of Ukraine and outlined a number of objective factors that hinder the implementation of information and analytical work in it. The author deals the effect of the common problems of the budget process in Ukraine for financial support of the defense sector.

Keywords: defense, public administration, financial security, budget, defense budget, gross domestic product, expenditure.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2015.