

УДК 336.1

DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2021.47.38-45>

А. Сизов, канд. екон. наук

alik_sizov@ukr.net

ORCID ID 0000-0002-6400-3951,

О. Артюшенко, викладач

mr.apemi@gmail.com

ORCID ID 0000-0002-3638-4961

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ КОШТОРИСУ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЗА 2014–2020 РОКИ

Проаналізовано бюджет Міністерства оборони України за 2014–2020 роки згідно з даними звітності Державної казначейської служби України, а також чинники, що впливають на його формування. Зазначено основні принципи, за якими здійснюється організація державних видатків в Україні, розглянуто поняття розпорядників бюджетних коштів та основних фінансово-планових документів, які створюються в процесі діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Встановлено, що в Державному бюджеті України видатки на Міністерство оборони України мають тенденцію до зростання за весь досліджуваний період. Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів – одна з головних проблем виконання бюджету, що характерна для більшості країн світу. З метою визначення повноти та ефективності виконання бюджету відповідного розпорядника бюджетних коштів було здійснено аналіз касових видатків Міністерства оборони України за 2014–2020 роки в розрізі місяців та визначено залишок невикористаного фінансового ресурсу за відповідні роки і, таким чином, встановлено, що у процесі планування та виконання бюджету наявні питання, які мають досить високий ступінь негативного впливу. Було здійснено аналіз структури видатків оборонного бюджету за 2009–2021 роки та розглянуто сучасні підходи щодо визначення оптимальної структури такого бюджету. Вказано на значну нерівномірність розподілу видатків МОУ в розрізі місяців. У процесі дослідження стану виконання кошторису МОУ виокремлено актуальні питання, які потребують подальшого дослідження, а саме: забезпечення належного рівня фінансування сил оборони, структура оборонного бюджету, система оцінки та моніторингу результативності виконання бюджетних програм, автономність головних розпорядників бюджетних коштів у процесі виконання видаткової частини бюджету, персональна відповідальність та звітування головних розпорядників бюджетних коштів за стан виконання бюджетних програм. Запропоновано можливі шляхи оптимізації при плануванні та виконанні бюджету з метою підвищення рівня повноти та ефективності виконання бюджету у сфері оборони держави. Визначено напрями подальших досліджень: вдосконалення наявного теоретичного та практичного інструментарію, забезпечення ефективного використання обмеженого фінансового ресурсу, який спрямовується державою на забезпечення потреб оборони країни, а також дослідження зарубіжного досвіду щодо особливостей впровадження програмно-цільового методу виконання бюджету.

Ключові слова: бюджет, видатки на оборону, ЗСУ, бюджетне асигнування, план асигнувань, ефективність видатків бюджету.

Постановка проблеми. Складна політико-економічна ситуація у світі, яка істотно погіршилась у зв'язку зі зростанням кількості збройних конфліктів та глобальною пандемією, спричиненою коронавірусною хворобою, вимагає від урядів країн застосування прогресивних форм, методів і принципів управління бюджетними системами. Ця потреба виникає в результаті об'єктивної необхідності досягти сталої динаміки розвитку економіки, забезпечити населення кращими видами послуг, а також всіма необхідними умовами для розвитку кожної людини. Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів – одна з головних проблем виконання бюджету в більшості країн світу. Важливість оцінки ефективності державних видатків безумовна, оскільки рівень ефективності використання бюджетних коштів дає можливість уникнути бюджетних ризиків сьогодні і в майбутньому, забезпечити фінансову стійкість, упевнено рухатись у напрямі соціально-економічного розвитку.

Виклики, які стоять перед Україною, вимагають високоєфективного використання будь-якого засобу і ресурсу для стимулювання економічного розвитку, нарощування обсягів виробництва і досягнення кращих результатів. Для України в умовах обмеженості ресурсів, різкого скорочення ВВП у зв'язку з анексією АР Крим, окупацією частини південно-східних регіонів, на території яких була розташована велика кількість підприємств та установ, що формували значущу частину ВВП, проведенням заходів із забезпечення національної безпеки й оборони (ЗНБО), відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також поглибленням економічної кризи у зв'язку з глобальною пандемією COVID-19 питання ефективності здійснення видатків бюджету, спрямованих на реалізацію політики уряду у сфері оборони держави, безумовно

першочергове та потребує використання науково обґрунтованого підходу в дослідженні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сутність, теоретичні основи державних фінансів, питання використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі розкриваються в наукових доробках таких вчених, як: В. Федосов, І. Лютий, І. Потеряйло, Г. Котіна, О. Птащенко, О. Самошкіна, І. Чугунов. Актуальні питання фінансового забезпечення сил оборони розглядають такі вітчизняні науковці, як: Ю. Романовська, І. Марко, О. Левчук, А. Лойшин, К. Телюк, Л. Цюкало. Особливо варто зазначити зарубіжних авторів, які у своїх працях розкривають питання впливу оборонних видатків на економічне зростання держави, а саме: С. Ававорі, С. Лінг, Й. Айзенман, Р. Гліцк, А. Альптекін, П. Левін.

Вищезазначені науковці зробили вагомий внесок у дослідження бюджетної системи, видатків бюджету, ролі оборонних видатків у забезпеченні економічного розвитку держави та стану фінансового забезпечення ЗСУ. Разом із тим, питання, які стосуються визначення оцінки повноти та ефективності видатків бюджету у сфері оборони держави не мали комплексного характеру, розглядалися теоретичні основи бюджетної системи України та деяких інших держав, окремі питання оптимізації розподілу видатків бюджету, були проведені аналітичні оцінки локальних змін в окремих складових бюджетної системи.

Метою статті є дослідження стану виконання кошторису Міністерства оборони України, починаючи з 2014 року до поточного року, пошук та деталізація факторів, які негативно впливають на ефективність використання бюджетних коштів щодо реалізації політики держави з питань національної безпеки Міністерством оборони України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для країн з порівняно великим державним сектором (40–50 % ВВП) саме ефективність державних інститутів визначає продуктивність економіки загалом та стимулює

економічний розвиток. Міжнародний досвід свідчить, що, чим чіткіше визначено пріоритетні напрями державних видатків та чим вища їхня ефективність, тим кращі динаміка економічного зростання, якість державних послуг та стійкість державних фінансів [1]. За прикладом найбільш розвинених країн (зокрема, країн членів *Організації економічного співробітництва та розвитку* (ОЕСР)), в Україні вже протягом тривалого часу триває впровадження програмного методу складання бюджету, в українській бюджетній термінології – програмно-цільового методу [2].

Згідно з Бюджетним кодексом України одним із принципів бюджетної системи є принцип ефективності та результативності, одним із способів досягнення якого є використання *програмно-цільового методу* (ПЦМ) у бюджетному процесі. Зауважимо, що в бюджетному процесі України ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету та місцевих бюджетів. ПЦМ у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу. Можна стверджувати, що ПЦМ передбачає обов'язкову оцінку ефективності використання ресурсів. Особливими складовими ПЦМ у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм [3].

Відповідно до Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою КМУ від 26 листопада 2014 р. № 671 МО України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [4]. Фінансування складових сектора безпеки й оборони здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік, а також з інших, не заборонених законодавством, джерел [5].

На основі даних звітності *Державної казначейської служби України* (ДКСУ) за 2014–2021 роки та законів України про Державний бюджет на відповідний рік було проаналізовано фінансовий ресурс, призначений МОУ Законом України про державний бюджет на відповідний рік. Було встановлено, що обсяг видатків на Міністерство оборони України має тенденцію до зростання протягом всього досліджуваного періоду, за винятком 2021 року, коли спостерігається зворотний процес, а саме: скорочення видатків порівняно з попереднім роком. Разом з тим, зауважимо, що окремо взятий фактор збільшення видатків у відповідній сфері не гарантує підвищення рівня виконання функцій головним розпорядником коштів та досягнення планових показників за напрямом відповідальності.

Варто зауважити, що в Україні на законодавчому рівні визначено мінімально допустимий відсоток видатків від ВВП на сектор безпеки та оборони не менше 5 % [5]. Водночас варто пригадати результати досліджень С. Ававорі, С. Лінг та їхніх попередників А. Альптекін, П. Левін, які дійшли спільного висновку, що оборонні видатки визначені як частка ВВП мають позитивний ефект в економічному зростанні лише для розвинених країн, до того ж С. Ававорі, С. Лінг підтвердили і таку гіпотезу: для менш розвинених країн оборонні видатки як відсоток від ВВП, навпаки, мають негативний вплив на економічне зростання держави [6, 7]. Однією з причин такого негативного ефекту може бути істотний рівень корупції в органах державної влади, що підтверджує результати дос-

лідження П. Мауро. Також не варто виключати роль імпорту/експорту продукції військового призначення в забезпеченні економічного зростання держави, адже, як показують результати дослідження Н. Лоязи та М. Кнайта, більшість із менш розвинених країн імпортує військове озброєння безпосередньо з розвинених країн [8, 9].

Доцільно навести принципи, за якими здійснюється організація державних видатків: плановості (виділення коштів відповідно до затвердженого розпису бюджетних видатків та затверджених кошторисів); цільового спрямування коштів; максимальної ефективності використання; безповоротності та безвідплатності; додержання режиму економії; фінансування в міру виконання планів; здійснення постійного контролю за використанням бюджетних коштів з метою дотримання державної фінансової дисципліни [10]. Принцип плановості у виконанні бюджету країни за видатками означає, що рівень видатків державного бюджету на реалізацію державної політики у відповідній сфері визначається законом про державний бюджет України на кожен рік шляхом надання бюджетних призначень головному розпоряднику бюджетних коштів, які, у свою чергу, обмежені в сукупному розмірі, передбаченими доходами держави. Варто додати, що безпосереднє фінансування заходів головного розпорядника бюджетних коштів визначене помісячним планом надання асигнувань з Державного бюджету, який, у свою чергу, формується залежно від виконання державного бюджету України за доходами.

Фінансова діяльність держави характеризується складанням фінансово-планових документів, об'єктом фінансового планування є фінансові ресурси. Основними фінансово-плановими документами розпорядника бюджетних коштів у процесі виконання державного бюджету за видатками є кошторис та план асигнувань. Відповідно до Бюджетного кодексу України кошторис – основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюється повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій і досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень [3].

Забезпечення діяльності будь-якої установи, що отримує асигнування з державного бюджету, передбачає здійснення видатків. Цей процес багатогранний і має постійний характер, адже здійсненню видатків передують сукупність процесів щодо моніторингу залишків відповідних зобов'язань, взяття бюджетних, бюджетних фінансових зобов'язань, а також у випадках, передбачених законодавством, проведення процедур публічних закупівель. З огляду на обмеженість людського ресурсу широкий спектр завдань і функцій, які покладуються на кожну, без винятку, бюджетну установу, дотримання принципу плановості у своїй діяльності є запорукою ефективного виконання кошторису розпорядника бюджетних коштів, недопущення фактів порушення законодавства, зловживання службовим становищем, зриву виконання завдань установи, а також запобігання виникненню корупційних ризиків. Таким чином, можна стверджувати, що план асигнувань конкретного розпорядника бюджетних коштів покликаний оптимізувати його роботу, а також розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня в його мережі.

На підставі Звітів про видатки за програмною класифікацією видатків та кредитування державного бюджету за загальним фондом у 2020 рік, у розрізі місяців, було складено графічне зображення плану асигнувань Міністерства оборони України та Державного бюджету України у 2020 р. (рис. 1).

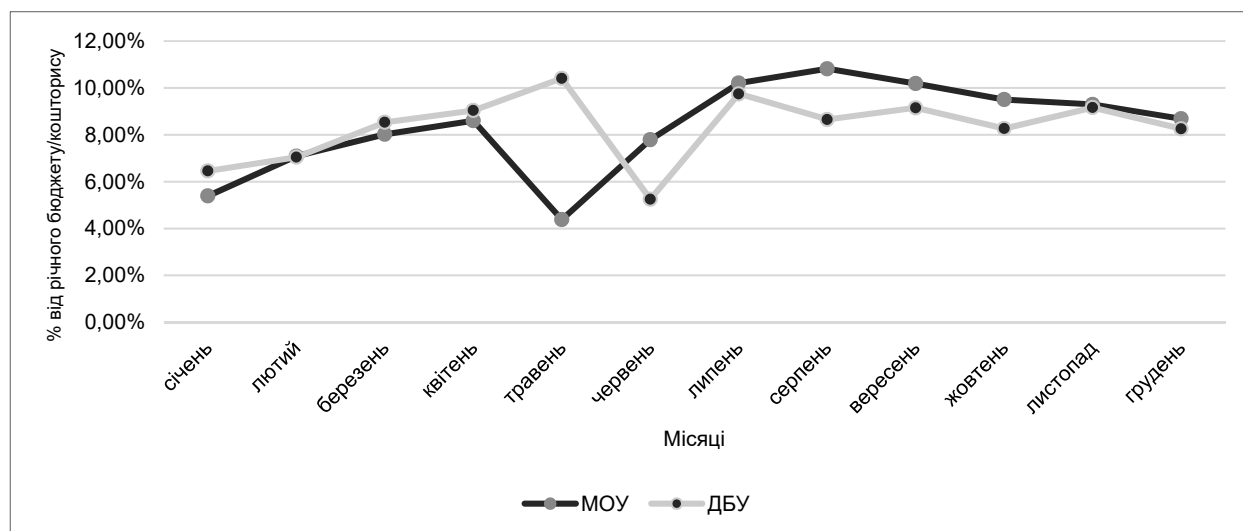


Рис. 1. Помісячний план здійснення видатків Державного бюджету України та кошторису Міністерства оборони України в 2020 р. за загальним фондом, % від суми річного кошторису Міністерства оборони України

Примітка: сформовано за джерелом [11].

Розглянувши помісячний план виконання видаткової частини Державного бюджету України в 2020 р. за загальним фондом (рис. 1), можна стверджувати, що план асигнувань Міністерства оборони України майже повторює особливості помісячного розподілу асигнувань Державного бюджету України. Варто зауважити, що виконання кошторису розпорядника бюджетних коштів відповідно до затвердженого помісячного плану асигнувань є запорукою правильної організації діяльності установи та недопущенню негативних наслідків, зазначених вище, зокрема, залишків бюджетних коштів на рахунках Державної казначейської служби України в кінці бюджетного періоду.

Як було зазначено, план асигнувань відповідного розпорядника бюджетних коштів покликаний забезпечити планомірність виконання Державного бюджету України загалом, а також кошторису окремо взятого розпорядника коштів з метою недопущення раптового понад запланованого дефіциту ДБУ та максимально повного, ефективного виконання Державного бюджету України. Варто перейти до розгляду безпосереднього стану виконання кошторису Міністерством оборони України, у розрізі місяців, з метою порівняння запланованого та фактичного порядку виконання такого кошторису (рис. 2).

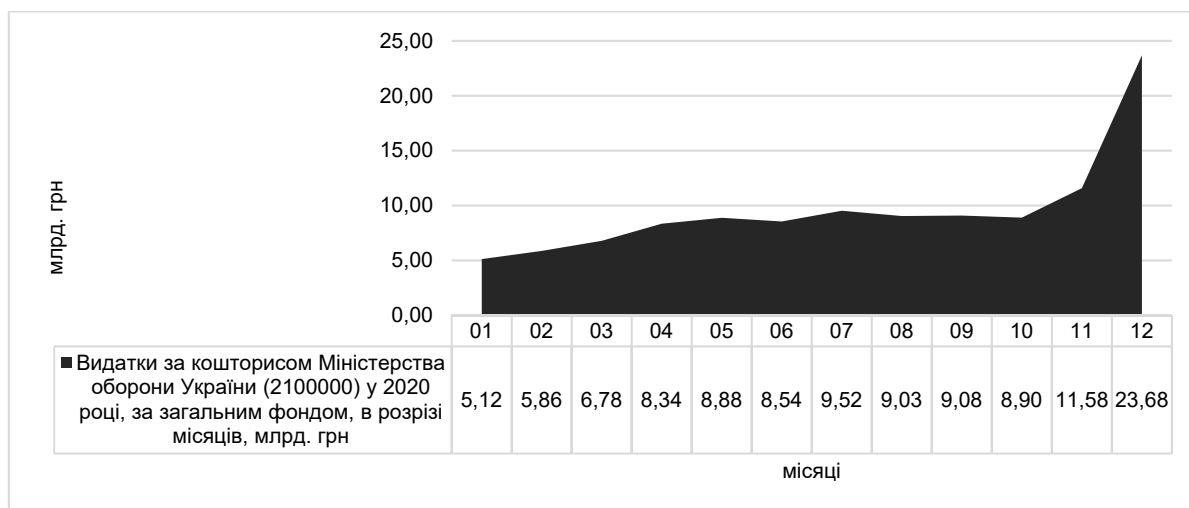


Рис. 2. Видатки за кошторисом Міністерства оборони України (КПКВ 2100000) у 2020 р., за загальним фондом, у розрізі місяців, млрд грн

Примітка: сформовано за джерелом [11].

Порівнявши два графіки (рис. 1 та 2), можна стверджувати, що фактичне виконання кошторису Міністерством оборони України, у розрізі місяців, суттєво відрізняється від затвердженого плану асигнувань на відповідний рік, а саме: найбільша частка видатків (більше 30 % від суми річних призначень) здійснюється в останні місяці року: листопад та грудень. Варто визначити чи характерна така ситуація для всього досліджуваного періоду (2014–2020) або ж має разовий характер винятково

в 2020 р. (рис. 3). Здійснивши аналіз звітності ДКСУ за 2014–2020 роки, було встановлено, що зазначена вище випадок типовий для абсолютно всіх бюджетних періодів, варто зазначити, що частка видатків, яка припадає на листопад–грудень має щорічну тенденцію до зростання. Найбільш нерівномірний розподіл видатків за місяцями простежується в 2014 та 2020 роках.

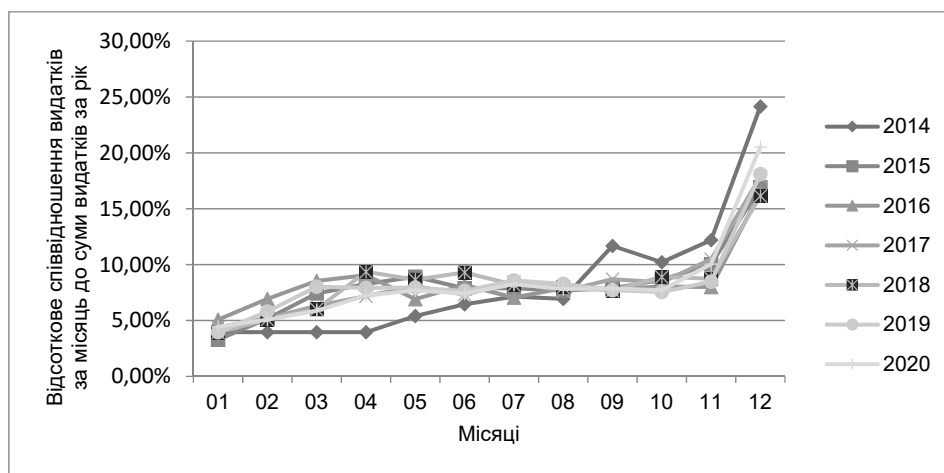


Рис. 3. Співвідношення видатків, за кошторисом Міністерства оборони України (КПКВ 2100000) за 2014–2020 роки, за загальним фондом, здійснених протягом кожного місяця до суми видатків за рік, % від суми річного кошторису Міністерства оборони України

Примітка: сформовано за джерелом [12–18].

За допомогою застосування причинно-наслідкового аналізу та керуючись настановою ОЕСР щодо кращих практик бюджетування (*Best Practices for Performance Budgeting*) було встановлено можливі наслідки, які може спричинити порушення одного чи декількох принципів організації виконання видаткової частини Державного бюджету [2]:

- зменшення ефективності використання бюджетних коштів;
- створення передумов до зростання корупційних ризиків у діяльності окремої установи та бюджетній системі загалом;
- збільшення завантаженості посадових осіб, пов'язаних з організацією такої діяльності;
- негативний вплив на рівень кваліфікації посадових осіб, пов'язаних з організацією такої діяльності;
- хибне трактування цілей, на досягнення яких спрямована державна політика за відповідним напрямом;
- невиконання або часткове невиконання цілей державної політики за відповідним напрямом [2].

Зауважимо, що однією із характерних особливостей вітчизняного бюджетування є розробка програм лише на один бюджетний період, тобто рік, що є проблемою у до-

сягненні бажаних індикаторів, ураховуючи тривалість різних проєктів у сфері оборони, що свідчить також про вади реалізації середньострокового планування. Ефективне функціонування програмно-цільового методу управління бюджетними видатками має ґрунтуватися на послідовній оцінці результатів: запланованих і фактично досягнутих. Систематична оцінка рівня виконання бюджетних програм та досягнення поставлених результатів дозволяє створити цілісну систему управління, яка спрямована на забезпечення оптимізації розподілу і використання бюджетних ресурсів. На сьогодні система оцінювання бюджетних програм в Україні є скоріше формальністю та не призводить до суттєвих змін щодо фінансування програм у наступні бюджетні періоди, адже оцінювання програм здійснюється лише після закінчення бюджетного року, тобто, коли закон про новий державний бюджет уже діє, тому результати оцінювання вже не впливають на початковий розподіл коштів у новому бюджетному періоді [19].

З метою визначення стану виконання кошторису Міністерства оборони України було проведено порівняння річних бюджетних призначень (з урахуванням внесених змін) та касових видатків на кінець відповідного року і, таким чином, сформовано залишок невикористаного фінансового ресурсу за 2014–2020 роки (рис. 4).

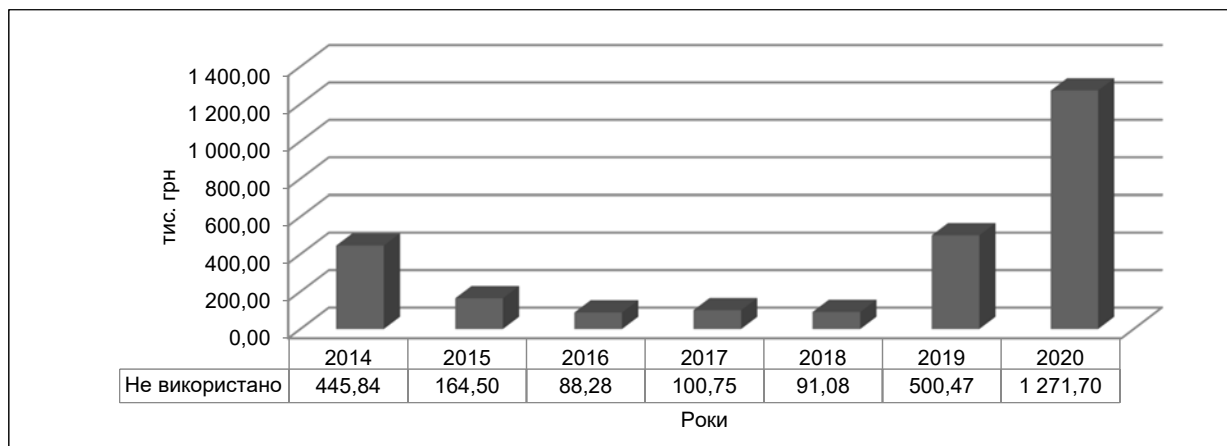


Рис. 4. Залишок невикористаного ресурсу Міністерства оборони України (КПКВ 2100000) на кінець відповідного бюджетного періоду, за загальним фондом, визначений як різниця між сумою бюджетних призначень, затверджених Верховною Радою України на звітний рік, і сумою видатків, виконаних протягом звітного року, тис. грн

Примітка: сформовано за джерелом [12–18].

Зазначимо, що за вищевказаний період існує істотний відсоток кошторису Міністерства оборони України, найбільша сума залишку припадає на 2014 та 2020 роки. Варто зауважити, що в 2020 р. бюджетною декларацією пропонувалося визначити витрати на безпеку й оборону в розмірі 368 млрд грн, із них на Міністерство оборони 210 млрд грн, фактично ж у 2020 р. Міністерству оборони було призначено 118 млрд грн (разом зі спеціальним фондом). У Державному бюджеті України на 2021 рік видатки для МОУ передбачено в сумі 117,6 млрд грн (з урахуванням змін), що майже на 0,4 млрд грн менше проти остаточної версії оборонного бюджету 2020 року. Схвалена Урядом Бюджетна декларація на 2022–2024 роки урізає оборонні видатки до 271 млрд замість 449 млрд, передбачених Указом Президента України від 25 квітня 2019 року №167/2019 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2019 року "Про пропозиції до Бюджетної декларації на 2020–2022 роки за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони України"" [20–22].

Таким чином, створюється парадоксальна ситуація: обсяг фінансового ресурсу, який призначається силам оборони суттєво нижчий від розрахованих відповідними відомствами показників, але навіть використання такого, суттєво обмеженого ресурсу, здійснюється не в повному розмірі.

Варто розглянути, як змінювались підходи до фінансування сектора безпеки та оборони, сил оборони України залежно від військово-політичної ситуації в країні. Як зазначає О. Левчук, у 2003–2013 роках Міністерство оборони фінансувалось за залишковим принципом, у мінімальних обсягах – менше 1 % ВВП. Унаслідок хронічного ресурсного голоду для сил оборони цього періоду були характерні безповоротні руйнівні процеси. Тільки з 2014 року, із виникненням загрози незалежності та недоторканості України, уряд визнав реальний стан боєздатності ЗСУ та, як результат, було змінено підходи у фінансуванні оборонного сектора [23].

Окремо варто розглянути структуру бюджету МОУ, і як вона змінювалась протягом років. Підходів щодо трактування оптимальної структури видатків сил оборони держави досить багато, наведемо деякі з них: О. Левчук, у своєму дослідженні "Фінансове забезпечення Збройних Сил України: тенденції та основні шляхи реформування" пропонує такий розподіл видатків: 40 % – утримання збройних сил, 20 % – підготовка військ, 40 % – розвиток озброєння та військової техніки, водночас Ю. Романовська пропонує таке співвідношення: особовий склад – 40 %, експлуатація та обслуговування озброєння і військової техніки – 30 %, фінансування науково-

дослідних і дослідно-конструкторських робіт, закупівля озброєння і військової техніки – 30 %. Відповідно до нормативів НАТО видатки оборонного бюджету рекомендується розподіляти таким чином: 50 % – на утримання персоналу, 20 % – на підготовку військ, 30 % – на розвиток озброєння та військової техніки [23, 24].

Узагальнюючи наведені вище дані можна стверджувати таке: відсоток видатків на утримання особового складу не має перевищувати 50 %, інакше буде створюватись так званий *бюджет проїдання*, коли видатки на утримання військ істотно переважають видатки розвитку. Із метою оновлення озброєння та військової техніки, недопущення її морального старіння та підтримання на належному рівні експлуатації видатки на розвиток озброєння та військової техніки мають бути на рівні 20–30 %, не менше 20 %, видатки на підготовку військ доцільно підтримувати на рівні 20–30 % оборонного бюджету.

Було здійснено аналіз "Відомостей про оборонні видатки та чисельність військовослужбовців Збройних сил держав-членів НАТО у 2014–2021 роках", оприлюднених 11 червня 2021 року в межах інформаційної підготовки до Саміту НАТО (14.06.2021, м. Брюссель) і встановлено: порівняно з 2014 роком кількість держав-членів НАТО, які витратили на закупівлю, модернізацію та утримання озброєння та військової техніки не менше 20 % оборонного бюджету, збільшилась з 7 країн до 24, а середній відсоток видатків на озброєння та військову техніку від загального оборонного бюджету серед країн-членів НАТО, становить 24,26 % [25]. Варто навести такі дані: на утримання ЗСУ до недавнього часу виділялось понад 80 % загального бюджету Міністерства оборони. У 2009 р. цей показник становив 90,1 %, і був найвищим за всю історію незалежності України. У 2010 р. видатки на утримання ЗСУ становили 89,5 %. Видатки на розвиток озброєння та військової техніки становили від 6,3 % до 10,6 %. Подібна ситуація склалася і з видатками на підготовку ЗСУ: найнижчі показники – 2,8 % у 2009 р., 4,2 % – 2010 рік, 5 % – 2011 рік. Починаючи з 2014 р. в Україні спостерігається позитивна тенденція щодо оптимізації структури оборонного бюджету, зростання частки видатків на озброєння і військову техніку при одночасному зменшенні видатків на утримання персоналу, так у 2014 р. на утримання персоналу було витрачено 80,8 % кошторису Міністерства оборони України, у 2015 – 74,9 %, у 2016 – 79 %, у 2017 – 72,4 %, у 2018 – 68,7 % [20–22].

На основі аналізу паспортів бюджетних програм Міністерства оборони України в 2021 р. було сформовано структуру видатків кошторису Міністерства оборони України в 2021 р. (рис. 5).

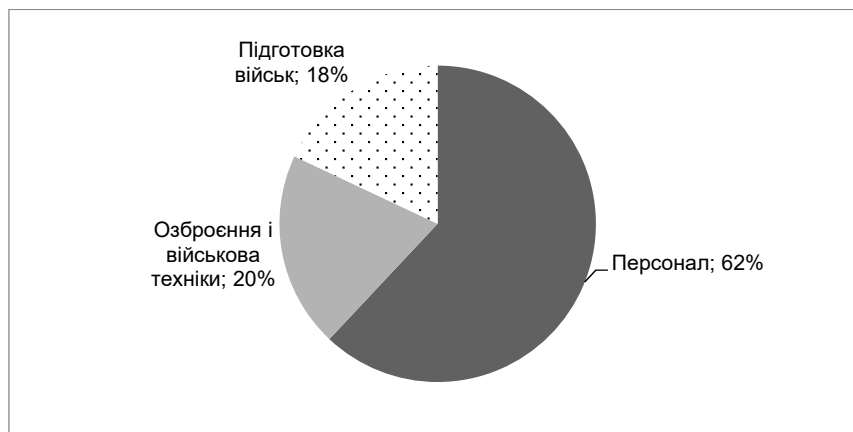


Рис. 5. Напрями видатків кошторису Міністерства оборони України у 2021 р., % від суми річного кошторису Міністерства оборони України

Примітка: сформовано за джерелами [26–27].

Фінансування сил оборони до 2014 року не дозволяло не те що забезпечувати розвиток озброєння та військової техніки, підвищення боєздатності армії, а навіть підтримувати існуючі спроможності, тому зараз навантаження на сили оборони критичне як ніколи. На сьогодні в ЗСУ є ряд проблемних питань, що утворилися внаслідок недостатнього фінансування, які потребують нагального вирішення, серед яких:

- забезпечення належного рівня грошового забезпечення військовослужбовців, який був би здатний конкурувати із заробітною платою на ринку праці;
- забезпечення житлом військовослужбовців та членів їхніх сімей;
- необхідність проведення переозброєння ЗСУ;
- необхідність реформування більшості принципів та підходів в організації діяльності оборонного сектора, у зв'язку з поступовим переходом на стандарти НАТО [28].

Питання соціального захисту військовослужбовців дуже критичне, адже військовослужбовець на ринку праці має бути серед лідерів за рівнем привабливості заробітної плати. Останнім часом склалася ситуація, коли держава, законодавчо наділивши військовослужбовців особливим соціальним статусом з усіма правами, що випливають із нього, пільгами, компенсаціями та гарантіями, фактично не може забезпечити їхню повну реалізацію відносно військовослужбовців і членів їхніх родин через відсутність необхідної економічної бази, достатнього обсягу фінансових ресурсів, чіткого механізму реалізації задекларованих гарантій і пільг, вимагаючи при цьому неухильного та якісного виконання військовослужбовцями своїх службових обов'язків [29]. Вирішення зазначених вище питань неможливе без збільшення фінансування сил оборони, адже в умовах обмеженого ресурсу МОУ збільшення видатків на персонал призведе до зменшення всіх інших видатків: озброєння та військова техніка, підготовка військ і поверне сили оборони до "бюджету проїдання".

Висновки. Можна стверджувати, що на сьогодні забезпечення обороноздатності держави є одним із пріоритетних напрямів дій уряду України, але водночас фінансування сил оборони України дуже довгий проміжок часу здійснювалось за залишковим принципом. У зв'язку із суттєвим домінуванням видатків утримання над розвитком, оборонний бюджет характеризувався як "бюджет проїдання" і як наслідок не забезпечував навіть підтримання наявних спроможностей. У 2014 р. військово-політична ситуація змусила уряд переосмислити ставлення до сил оборони – взято вектор на розбудову сучасної, боєздатної армії, готової виконувати завдання із забезпечення недоторканості та незалежності держави. У зв'язку із суттєвим недофінансуванням у попередні роки на сьогодні на оборонний бюджет накладається відчутне навантаження. Суттєвим кроком у розвитку системи планування бюджету варто зазначити запровадження середньострокового бюджетного планування та бюджетної декларації. Починаючи з 2014 року, видатки на сили оборони мають тенденцію до зростання, але все ще не забезпечують всіх потреб оборонного сектора. Доволі критична ситуація утворилася у таких напрямках: соціальне забезпечення військовослужбовців, забезпечення житлом, а також стан переоснащення сил оборони сучасними зразками озброєння та військової техніки. Як свідчать звітні дані, заплановані бюджетними деклараціями, видатки на сили оборони за роками, майже ніколи не знаходять свого відображення в бюджеті відповідного року, постійно занижуються. Вирішення критичних соціальних і технологічних питань в оборонному секторі неможливе без істотного збільшення оборонного

бюджету до рівня, визначеного Генеральним штабом ЗСУ та бюджетними деклараціями.

Структура видатків оборонного бюджету вже близька до загальноприйнятих стандартів країн-членів НАТО, але все ще характеризується домінуванням видатків утримання над розвитком. Зазначимо, що і в процесі використання одержаного ресурсу оборонним відомством існують питання, які мають вплив на повноту та ефективність використання такого ресурсу, що підтверджується суттєвим рівнем залишку невикористаного фінансового ресурсу на кінець бюджетного періоду Міністерством оборони України протягом 2014–2020 років. Сучасна система планування та контролю за виконанням кошторису недостатньо ефективна, навіть річні плани не завжди виконуються, не кажучи вже про середнь- та довгострокові. Статистичні дані підтверджують нерациональну організацію видатків протягом року, в окремі роки більше 30 % річних видатків кошторису МОУ здійснювалось у листопаді-грудні. Актуальним питанням є реформування нормативно-правового забезпечення фінансування сил оборони, зокрема, через зміну порядку формування оборонного бюджету, упровадження довгострокового планування, урахування світових тенденцій.

Неможливо залишити без уваги той факт, що перерозподіл коштів, у межах бюджетних програм, головний розпорядник коштів може здійснюватися лише за погодженням із Міністерством фінансів, що істотно сповільнює внесення відповідних змін. Система індикаторів результативності бюджетних програм все ще не відповідає сучасним вимогам, результати виконання програм та досягнення запланованих мають відігравати головну роль при визначенні обсягу бюджетного відповідного головного розпорядника на наступний бюджетний період, а не просто мати інформативний характер, як це відбувається зараз. Система показників результативності бюджетних програм має бути простою для використання в практичній діяльності й одночасно сприяти комплексній оцінці цих програм.

Підсумовуючи вищезазначене, варто зауважити, що за останні сім років було спрямовано колосальні зусилля на розбудову сучасних сил оборони, але не завжди такі дії були послідовними та мали комплексний характер. Проблеми, які зараз існують в оборонному секторі необхідно розв'язувати на рівні першопричин, а не лише ліквідації наслідків, втрачаючи безповоротно і так дуже обмежені ресурси.

Напрямами подальших наукових досліджень є вдосконалення наявного теоретичного і практичного інструментарію забезпечення ефективного використання обмеженого фінансового ресурсу, який спрямовується державою на забезпечення потреб оборони країни, деталізацію причин, що мають негативний вплив на виконання кошторису відповідним розпорядником бюджетних коштів, передумов їхнього виникнення, а також дослідження зарубіжного досвіду щодо особливостей впровадження програмно-цільового методу виконання бюджету.

Список використаної літератури

1. Оцінка ефективності та шляхи оптимізації державних видатків в Україні. Аналітична записка. Центр економічної стратегії. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Public-Finance_Research.pdf (дата звернення: 07.07.2021).
2. Організації економічного співробітництва та розвитку. Кращі практики виконання бюджетів, 2019. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf (дата звернення 29.06.2021).
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-V. Дата оновлення 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 25.06.2021).
4. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. Дата оновлення 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення 03.08.2021).

5. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Дата оновлення: 01.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення 02.08.2021).
6. Sefa Awaworyi Churchill & Siew Ling Yew. The effect of military expenditure on growth: an empirical synthesis // *Empirical Economics*, 2018. Springer, vol. 55(3), p. 1357–1387. URL: https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0008/925685/the_effect_of_military_expenditure_on_growth_an_empirical_synthesis.pdf (дата звернення 02.07.2021).
7. Alptekin, Aynur & Levine, Paul. Military expenditure and economic growth: A meta-analysis // *European Journal of Political Economy*, Elsevier, 2012. Vol. 28(4), p. 636–650. URL: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/28853/1/MPRA_paper_28853.pdf original version (дата звернення 02.07.2021).
8. Mauro P. Corruption and the composition of government expenditure // *Jour. of Public Economics*, 1998. 69, no 2. p. 263–279. URL: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047-2727\(98\)00025-5](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047-2727(98)00025-5) (дата звернення 02.07.2021).
9. D'agostino G., Dunne J.P. and Pieroni L. Military expenditure, endogeneity and economic growth // MPRA Working Paper, 2013. No 45640. URL: <https://www.siecon.org/sites/siecon.org/files/oldfiles/uploads/2014/10/Dagostino-Dunne-Pieroni-356.pdf> (дата звернення 02.07.2021).
10. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009 (дата звернення 29.06.2021).
11. Державна казначейська служба України. Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-грудень 2020 року URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/600ede63a600ede63a2127804585361.xlsx> (дата звернення 29.06.2021).
12. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2014 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c0/e3d/e30/5c0e3de307dbf315205926.xls> (дата звернення 29.06.2021).
13. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2015 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c0/e3d/c3e/5c0e3dc3e3242989489272.xls> (дата звернення 29.06.2021).
14. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2016 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c0/e3d/a03/5c0e3da030438591776123.xls> (дата звернення 29.06.2021).
15. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2017 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c0/e3d/81c/5c0e3d81cbd3b533936390.xls> (дата звернення 29.06.2021).
16. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2018 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5c9/d3f/be2/5c9df3be25b13686386008.xlsx> (дата звернення 29.06.2021).
17. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2019 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/5e7/cb7/964/5e7cb79649d80136399092.xlsx> (дата звернення 29.06.2021).
18. Державна казначейська служба України. Річна звітність Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2020 рік. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/606/321/54f/60632154f38a9065297111.xlsx> (дата звернення 29.06.2021).
19. Марчак Д.М. Як забезпечити максимальне використання потенціалу програмно-цілового методу бюджетування в Україні: магістерська програма з публічної політики та врядування. Київ: Київська школа економіки, 2019. С. 74. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/04/Marchak-Darina-Diplom-mpg19.pdf> (дата звернення 29.07.2021).
20. РНБО позбулося мільярдів, найбільше отримали ДССТ і СБУ – як змінився оборонний бюджет до другого читання // *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2019/11/budget.html> (дата звернення 30.07.2021).
21. Уряд урізає заплановані витрати на оборону в 2022 році // *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2021/06/budget.html> (дата звернення 30.07.2021).
22. Військовий бюджет-2021: Чому українська армія під час війни отримала менше грошей // *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2020/12/budget2021.html> (дата звернення 30.07.2021).
23. Левчук О.В. Фінансове забезпечення Збройних Сил України: тенденції та основні шляхи реформування: зб. наук. пр. Центру воєнно-стратегічних досліджень Нац. ун-ту оборони України імені Івана Черняківського. Оборонне та бюджетне планування. Київ, 2020. Вип. 2(69). С. 53–64. URL: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2020-2-69/53-64> (дата звернення 02.07.2021).
24. Романовська Ю.А. Видатки на оборону: порівняльний аналіз ситуації в Україні та країнах НАТО. Причорноморські економічні студії. Одеса, 2018. Вип. 28(2). С. 117–120. URL: http://bses.in.ua/journals/2018/28_2_2018/26.pdf. (дата звернення 02.07.2021).
25. НАТО. Оборонні видатки держав-членів НАТО у 2014–2021 роках. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184844.htm (дата звернення 30.07.2021).
26. Паспорти бюджетних програм Міністерства оборони України на 2021 рік за КПКВ 2101010, 2101150. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/38_nm.pdf (дата звернення 30.07.2021).
27. Паспорти бюджетних програм Міністерства оборони України на 2021 рік за КПКВ 2101020, 2101210, 2105010. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/42_nm.pdf (дата звернення 30.07.2021).
28. Сизов А.І., Цюкало Л.В. Перспективи фінансового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України // *Internat. Jour. of Innovative Technologies in Economy*, 2019. Вип. 7(27). С. 23–28. URL: <https://rsglobal.pl/index.php/ijite/article/view/832> (дата звернення 02.07.2021).
29. Цюкало Л.В. Соціальне забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та його суть // *Ефективна економіка*. Дніпро, 2017. Вип. 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5696> (дата звернення 02.07.2021).

References

1. Center for Economic Strategy. (2019). Evaluation of efficiency and ways of optimization of state publishers in Ukraine. Analytical note. https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Public-Finance_Research.pdf. [In Ukrainian].
2. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2019). Good Practices for Performance Budgeting. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%20%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf. [In Ukrainian].
3. Budget Code of Ukraine: the law of Ukraine on 08.07.2010 № 2456-IV <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [In Ukrainian].
4. About the Armed Forces of Ukraine: the law of Ukraine on 06.12.1991 № 1934-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> [In Ukrainian].
5. About the national security of Ukraine: the law of Ukraine on 08.07.2018 № 31. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. [In Ukrainian].
6. Sefa Awaworyi Churchill & Siew Ling Yew. (2018). The effect of military expenditure on growth: an empirical synthesis. *Empirical Economics*, Springer. 55(3), 1357–1387. https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0008/925685/the_effect_of_military_expenditure_on_growth_an_empirical_synthesis.pdf. [In English]. DOI:10.1007/s00181-017-1300-z
7. Alptekin, Aynur & Levine, Paul. (2012). Military expenditure and economic growth: A meta-analysis. *European Journal of Political Economy*, Elsevier. 28(4), 636–650. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/28853/1/MPRA_paper_28853.pdf original version. [In English]. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2012.07.002
8. Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*. 69(2), 263–279. [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047-2727\(98\)00025-5](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047-2727(98)00025-5). [In English]. DOI:10.1016/S0047-2727(98)00025-5
9. D'agostino, G., J.P. Dunne and L. Pieroni. (2013). Military expenditure, endogeneity and economic growth. MPRA Working Paper 45640. <https://www.siecon.org/sites/siecon.org/files/oldfiles/uploads/2014/10/Dagostino-Dunne-Pieroni-356.pdf>. [In English]. DOI: 10.1080/10242694.2017.1422314
10. Lysyak L.V. (2009). Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development of Ukraine: monograph. State Educational and Scientific Institution "Academy of Financial Management". Kyiv. [In Ukrainian].
11. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Monthly report on the implementation of the State Budget of Ukraine for January–December 2020 <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/uploads/public/600ede63a600ede63a2127804585361.xlsx> [In Ukrainian].
12. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2014 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-na-01012015-roku> [In Ukrainian].
13. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2015 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2015-rik> [In Ukrainian].
14. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2016 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2016-rik> [In Ukrainian].
15. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2017 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2017-rik> [In Ukrainian].
16. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2018 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2018-rik> [In Ukrainian].
17. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2019 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2019-rik> [In Ukrainian].
18. State Treasury Service of Ukraine. (n.d.). Report of the State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2020 year. <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukraini-za-2020-rik> [In Ukrainian].

19. Marchak D. (2019). How to ensure maximum use of the potential of the program-targeted budgeting method in Ukraine: master's program in public policy and governance, Kyiv School of Economics. <https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/04/Marchak-Darina-Diplom-mppg19.pdf> [In Ukrainian].

20. Ukrainian Military Pages. (2019). The National Security and Defense Council lost billions, the state special transport service and Security Service of Ukraine received the most - how the defense budget changed before the second reading. <https://www.ukrmilitary.com/2019/11/budget.html>. [In Ukrainian].

21. Ukrainian Military Pages. (2021). Government is cutting planned defense spending in 2022. <https://www.ukrmilitary.com/2021/06/budget.html>. [In Ukrainian].

22. Ukrainian Military Pages. (2021). Military defense budget-2021: Why the Ukrainian army received less money during the war. <https://www.ukrmilitary.com/2020/12/budget2021.html>. [In Ukrainian].

23. Levchuk O. (2020). Financial support of the Armed Forces of Ukraine: tendencies and main ways of reforming Collection of scientific works. Kyiv: Center for Military and Strategic Studies National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhivsky. Economy, 2 (69). Pp. 53-64 <http://znp-cvds.nuou.org.ua/article/view/212750>. [In Ukrainian]. DOI:10.33099/2304-2745/2020-2-69/53-64

24. Romanovska Y. (2018). Defense expenditures: a comparative analysis of the situation in Ukraine and NATO countries. Black Sea Economic

Studies. Economy, 28 (2), 117-120. http://bses.in.ua/journals/2018/28_2_2018/26.pdf. [In Ukrainian].

25. NATO. (2021). Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021) https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184844.htm. [In English].

26. Ministry of Defense of Ukraine. (2021). Passports budget programs of the Ministry of Defense of Ukraine for 2021 year, code program classification of expenditures 2101010, 2101150. https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/38_nm.pdf [In Ukrainian].

27. Ministry of Defense of Ukraine. (2021). Passports budget programs of the Ministry of Defense of Ukraine for 2021 year, code program classification of expenditures 2101020, 2101210, 2105010. https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/42_nm.pdf [In Ukrainian].

28. Syzov A., Tsiukalo L. (2019). Perspectives of financial support servicemen of the Armed Forces of Ukraine. Day of Innovative Technologies in Economy. 7(27), 23-28. <https://rsglobal.pl/index.php/ijite/article/view/832>. [In Ukrainian]. DOI:10.31435/rsglobal_ijite/30122019/6850.

29. Tsiukalo L. (2017). Social security of servicemen of the Armed Forces of Ukraine and its essence. Effective economy. Economy, 7. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5696>. [In Ukrainian].

Надійшла до редколегії 06.07.21

A. Syzov, PhD in Economic Sci.

alik_sizov@ukr.net

ORCID ID 0000-0002-6400-3951,

O. Artiushenko, Lecturer

mr.apemi@gmail.com

ORCID ID 0000-0002-3638-4961

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

PROBLEM ISSUES IN THE PROCESS IMPLEMENTATION BUDGET OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE FOR 2014–2020 YEARS

This article analyzes the budget of the Ministry of Defense of Ukraine for the 2014–2020 years in accordance with the reporting data of the State Treasury Service of Ukraine and factors that have an influence on its formation. The basic principles according to which the organization of the government spending in Ukraine is carried out, the concept of managers budgetary funds and financial – planning documents which are created in the course of its activity are researched. It is established that in the State Budget of Ukraine expenditures on the Ministry of Defense of Ukraine have a tendency to growth for the whole study period. Providing the effective use of budget funds is one of the key problems of budget performance, which is typical for most countries of the world. In order to determine the level of completeness and efficiency budget appropriate budget manager, were analyzed an expenditures Ministry of Defense of Ukraine for 2014–2020 years by months and also the balance of unused financial resources for the years was determined, and so was confirmed that there are issues that have a high degree of negative influence for the process of budget planning and performance. Analysis of the structure of defense budget for 2009–2021 was carried out and modern approaches for determining the optimal structure of defense budget were considered. The considerable unbalanced allocation of expenditures of the Ministry of Defense of Ukraine in terms of months was emphasized. In the process of studying the state of implementation of the budget of the Ministry of Defense of Ukraine, topical issues were identified that need further research, namely: ensuring the appropriate level of financing of the defense forces, the structure of the defense budget, the system of evaluation and monitoring of the effectiveness of budget programs, the autonomy of the main managers budget funds in the process of implementing the expenditure part of the budget. Possible ways of optimization certain issues in the process of budget planning and execution for the increasing level of completeness and effectiveness of performance budget in the direction of state defense are proposed. This article identify direction for further research: improving the existing theoretical and practical tools for providing effective use of limited financial resources to support defense of the state, and also research of foreign experience about implementation of the program - target method budget performance.

Keywords: budget, military expenditures, Armed forces of Ukraine, budget appropriation, allocation plan, efficiency of budget expenditures.