

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління, Заступник Голови Головного контрольно-ревізійного управління України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ФІНАНСУВАННЯ ЩОДО РОЗВИТКУ ОЗБРОЄННЯ ТА ВІЙСЬКОВОЇ ТЕХНІКИ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам ефективного використання коштів державного бюджету на забезпечення Збройних Сил України новітніми зразками озброєння та військової техніки; проведення робіт із продовження строків технічної придатності озброєння, військової техніки та засобів ураження; розробку новітніх і модернізацію існуючих зразків озброєння та техніки, а також проведення наукових досліджень щодо озброєння та військової техніки.

The article is devoted to problems of effective use of state budget funds on providing armed forces of Ukraine with the newest patterns of armament and military equipment, works conducting of continuation of terms of technical fitness of armament, military equipment and facilities of defeat, development of newest and modernization of existent patterns of armament and equipment and also scientific researches conducting concerning armament and military equipment.

Ключові слова: бюджетні кошти, ефективність використання бюджетних коштів, фінансування, фінансові ресурси.

Key words: budget funds, efficiency of use of budget funds, financing, financial resources.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Проблема переозброєння Збройних Сил України на нинішньому етапі розвитку держави постала досить гостро та потребує постійної уваги з боку всіх компетентних у цій галузі органів державної влади. При цьому існує ряд проблемних питань: чи існує послідовність в реалізації державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України озброєнням та військовою технікою і як вона впливає на виконання заходів бюджетних програм; чи забезпечується комплексний підхід щодо переозброєння; чи існує система формування Державного оборонного замовлення і як вона впливає на ефективність використання бюджетних коштів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основного питання — ефективного ви-

користання бюджетних коштів та досягнення запланованих показників щодо переозброєння Збройних Сил України. Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях як виділення, так і використання коштів. Стаття присвячена проблемам ефективного використання коштів державного бюджету на забезпечення Збройних Сил України новітніми зразками озброєння та військової техніки, проведення робіт із продовження строків технічної придатності озброєння, військової техніки та засобів ураження, розробки новітніх і модернізацію існуючих зразків озброєння та техніки, а також проведення наукових досліджень щодо озброєння та військової техніки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

За даними громадської організації "Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння", технічний стан

озброєнь і військової техніки Збройних Сил України (далі — ЗСУ) наближається до критичного. У Сухопутних військах понад 90% озброєння і військової техніки вже вичерпали свій ресурс. У Повітряних силах небоєготові понад 30% літальних апаратів, які входять до складу Об'єднаних сил швидкого реагування (далі — ОСШР). У Військово-морських силах з 10 надводних кораблів ВМС України зі складу ОСШР повністю технічно справних немає. На початок 2008 року стали непридатними до використання 70—80% основної номенклатури ракетно-артилерійського озброєння, близько 50% винищувачів і літаків-розвідників, 60% бомбардувальників, 20% штурмовиків від їх штатної кількості [5].

У той же час в Україні рівень фінансування заходів щодо переозброєння армії щороку не перевищує \$ 150 млн, або 10% оборонного бюджету.

Питанню переозброєння приділяється значна увага практично у всіх країнах, зокрема:

— Польща: в 2007 році досягла рекордного рівня витрат на оборону — близько \$ 6 млрд 800 млн, при цьому майже 25% оборонного бюджету, або \$ 1 млрд 700 млн, витрачено на переозброєння;

— Румунія: в 2007 році оборонний бюджет становив \$ 2 млрд 820 млн, на закупівлю ОВТ спрямовано щонайменше \$ 600 млн, або 21%;

— Чехія: щорічно витрачає на переозброєння близько \$ 450 — 500 млн, при цьому в 2008 році — оборонні витрати передбачено в обсязі \$ 2 млрд 700 млн;

— Туреччина: щорічно витрачає на переозброєння понад \$ 2 млрд, при цьому в 2008 році — оборонні витрати зросли до \$ 9 млрд 500 млн [5].

З метою забезпечення закупівлі нового озброєння та військової техніки, оснащення Збройних Сил України, у першу чергу Об'єднаних сил швидкого реагування, сучасним озброєнням та військовою технікою і створення необхідних умов для подальшого забезпечення ними Основних сил оборони, модернізації та продовження термінів технічної придатності існуючого озброєння та військової техніки з державного бюджету спрямовувались кошти в рамках виконання відповідної бюджетної програми за КПКВ 2101150 "Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних Сил України".

Головним завданням даної програми визначено створення та закупівля нових систем (комплексів, зразків), модернізація і продовження термінів технічної придатності (у тому числі відновлення визначеного ресурсу і строку служби) та закупівля складових для відновлення боєздатності наявного озброєння та військової техніки [3].

З метою забезпечення модернізації існуючого та розроблення нового озброєння і військової техніки, оснащення Збройних Сил України, у першу чергу Об'єднаних сил швидкого реагування, сучасним озброєнням та військовою технікою і створення необхідних умов для подальшого забезпечення ними Основних сил оборони з державного бюджету спрямовувались кошти в рамках виконання відповідної бюджетної програми за КПКВ 2101160 "Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави".

Головним завданням даної програми визначено підвищення ефективності наукових досліджень, удосконалення організації наукової і науково-технічної діяльності в сфері розвитку озброєння і військової техніки [3].

Відповідними наказами Міністра оборони України відповідальним виконавцем за формування і виконання бюджетних програм за КПКВ 2101150 "Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних Сил України" та КПКВ 2101160 "Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави" в 2007 та 2008 роках було визначено Департамент розробок і закупівлі озброєння та військової техніки Міністерства оборони України, який є структурним підрозділом Міністерства оборони України.

За КПКВ 2101150 "Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних Сил України", в 2007 році обсяг фінансування з державного бюджету становив лише 67,7% передбаченого. У порівнянні із 2006 роком обсяг фінансування збільшився в 5 разів.

У 2008 році у порівнянні із 2007 роком обсяг фінансування зменшився майже на 54%. При цьому фактичний обсяг фінансування з державного бюджету залишився на рівні 67% передбаченого [4].

Отже, при суттєвому зростанні в 2007 році планових обсягів видатків мало місце значне недофінансування (понад 30%). В той же час в 2008 році (при збереженні тенденції щодо недофінансування) обсяги фактично виділених коштів порівняно з попереднім роком скоротилися вдвічі.

За КПКВ 2101160 "Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави", в 2007 році обсяг фінансування з державного бюджету становив 24,6% передбаченого. У порівнянні із 2006 роком обсяг фінансування збільшився в 1,4 рази.

У 2008 році у порівнянні із 2007 роком обсяг фінансування збільшився на 496,4%. При цьому фактичний обсяг фінансування з державного бюджету становив 75% передбаченого [4].

Отже, при суттєвому зростанні в 2007 році обсягу передбачених видатків мало місце значне недофінансування. В той же час в 2008 році (при збереженні проблеми щодо недофінансування) ситуація дещо покращилась — обсяг виділених коштів порівняно з попереднім роком збільшився майже в 6 разів.

Від послідовності проведення державної політики щодо переозброєння ЗСУ значною мірою залежить ефективність використання бюджетних коштів. У той же час існує ряд проблем, а саме: державні програми щодо переозброєння ЗСУ, зокрема, такі як Державна програма розвитку озброєння і військової техніки на період до 2015 року, Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006—2011 роки, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил на період до 2009 року та інші тривалі час не уточнювались, що зумовлює невідповідність деяких їх положень сучасному стану справ. Крім того, має місце певна неузгодженість положень окремих програм [1].

Державними програмами визначена значна кількість напрямів розвитку, що не дає змоги сконцентрувати на-

явні ресурси на впровадженні конкретного заходу.

Крім того, в сфері переозброєння розпочато декілька великих та складних проектів, на які має бути використано значні фінансові ресурси. В той же час окремі Державні програми щодо цих проектів відсутні або застарілі [1].

Здійснення науково-дослідних робіт щодо створення озброєння та військової техніки характеризується наявністю значної кількості науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, відкритих достатньо давно. Зокрема, в 2007 році було профінансовано 59 науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі — НДДКР). У той же час значна кількість цих робіт була розпочата багато років тому (починаючи навіть з 1992 року), в тому числі більше половини з них — до 2002 року.

У той же час Положення про організацію та контроль за виконанням НДДКР зі створення і модернізації озброєння та військової техніки для потреб Збройних Сил України, яке б відповідало сучасному стану функціонування Збройних Сил України, досі не затверджено [6].

Наявність значної кількості робіт може призводити до розпорошення бюджетних коштів. У результаті в умовах обмеженого фінансування очікуваного ефекту від здійснення цих робіт доведеться чекати занадто довго. Відповідно виникає ризик втрати актуальності тієї чи іншої науково-дослідної роботи, що призводить до неефективного використання вкладених бюджетних коштів.

При здійсненні таких складних заходів, як зміцнення обороноздатності країни надзвичайно важливим є комплексний підхід, який полягає забезпеченні злагодженої діяльності всіх органів влади. Крім того, реалізацію заходів можна вважати ефективною лише за умови практичного використання їх результатів.

Недостатня забезпеченість комплексного підходу є причиною недосягнення мети від використання бюджетних коштів у процесі забезпечення української армії озброєнням та військовою технікою.

По-перше, неузгодженість дій Міністерства оборони України та Міністерства промислової політики гальмують процес створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі для потреб ЗСУ.

Відповідно до Загальнодержавної програми створення військово-транспортного літака Ан-70 та його закупівлі за державним оборонним замовленням, затвердженої Законом України від 05.02.2004 № 1462-IV, її метою є концентрація на загальнодержавному рівні фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для забезпечення створення нового типу військово-транспортного літака Ан-70, організації його серійного виробництва та закупівлі за державним оборонним замовленням.

Виконання Програми передбачалось забезпечити у період з 2004 по 2022 рік двома етапами: перший етап (2004—2006 роки) — завершення розроблення літака, проведення його державних випробувань, виконання комплексу робіт, пов'язаних з прийняттям літака на озброєння да підготовкою і освоєнням його виробництва, а також здійснення закупівлі двох літаків за державним оборонним замовленням; другий етап (2007—2022

роки) — завершення роботи з підготовки і освоєння виробництва літака, у тому числі з оновлення наявних та створення нових виробничих потужностей, організація серійного виробництва і закупівлі необхідної кількості літаків за державним оборонним замовленням.

Однак, станом на початок 2009 року перший етап Програми не завершено.

Програмою визначено, що фінансове забезпечення створення та закупівлі літака здійснюється в межах бюджетних призначень, що передбачаються у Державному бюджеті України на відповідний рік за окремою бюджетною програмою додатково до видатків на національну оборону, а також за рахунок інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Фактично в період до 2007 року кошти виділялись за окремим КПКВ 2101280 "Створення та закупівля літака Ан-70". Проте, оскільки змін до Програми внесено не було, вже з 2007 року фінансування проводилось за КПКВ 2101150 "Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних Сил України" [6].

Головним державним замовником Програми є Міністерство оборони України, на яке покладається організація та контроль її виконання.

Державним замовником — співвиконавцем Програми щодо підготовки, освоєння і серійного виробництва літаків визначено центральний орган виконавчої влади з питань промислової політики (на даний час це Міністерство промислової політики).

Державне підприємство "Київський державний авіаційний завод "Авіант" (далі — КАДЗ "Авіант") включене до основних виконавців Програми за напрямом "виготовлення літаків".

Отже, без злагодженої роботи зазначених міністерств щодо організації та проведення робіт неможливо повноцінно проводити будівництво літаків.

Крім того, існують недоліки впровадження результатів науково-дослідних робіт.

Здійснення науково-дослідних робіт щодо розробки нових видів озброєння має підкріплюватись спроможністю військово-промислового комплексу щодо практичної реалізації результатів досліджень.

Відсутність комплексного підходу призводить до ситуації, коли виконання науково-дослідних робіт вимушено припиняється внаслідок відсутності технічної можливості щодо їх завершення. В результаті закриття таких робіт призведе до неефективного використання бюджетних коштів.

Так, станом на кінець 2008 року по дослідно-конструкторським роботам триває етап щодо виготовлення дослідних зразків та проведення попередніх випробувань.

Однак, подальше виконання зазначеної роботи неможливе внаслідок незавершення освоєння технології спікання та прокатки твердосплавних заготовок вітчизняними підприємствами. У разі неможливості освоєння зазначених технологій є неможливим завершення попередніх випробувань по роботах, що призведе до їх закриття.

Одним з напрямів забезпечення боєготовності Збройних Сил України є продовження терміну служби або ресурсу наявного озброєння та військової техніки. Проведення даних заходів потребує значно менших вит-

рат порівняно з придбанням нового озброєння.

У той же час зазначені заходи можна розглядати лише як вимушений захід, оскільки таке продовження не може тривати значний період часу. Крім того, значну роль відіграє комплексний підхід, який полягає в забезпеченні подальшого використання на практиці результатів від впровадження заходів з підвищення боєготовності Збройних Сил. В даному випадку мова йде про те, що метою використання коштів є можливість використання військової техніки, а не сам факт приведення її до технічно справного стану.

Отже, не заперечуючи необхідності підтримання в боєздатному стані наявної військової техніки, слід зауважити, що ефективність вкладення бюджетних коштів може забезпечуватись лише за наявності практичного застосування результатів від їх використання.

Крім того, в умовах обмеженості фінансових ресурсів особливого значення набуває питання раціонального та ефективного використання бюджетних коштів, оскільки навіть стовідсоткове фінансування не гарантує досягнення запланованого результату.

Слід зазначити, що існуючий порядок визначення напрямів використання бюджетних коштів не забезпечує максимально ефективного використання бюджетних коштів.

Відповідними підрозділами Генерального штабу Збройних Сил України щорічно готуються Плани утримання та розвитку Збройних Сил України. Виходячи з положень даного документа, формуються пропозиції щодо забезпечення армії озброєнням та військовою технікою, які подаються до Департаменту розробок і закупівлі озброєння та військової техніки Міністерства оборони України для врахування їх при формуванні державного оборонного замовлення (далі — ДОЗ).

Проект Державного оборонного замовлення Департаментом розробок і закупівлі озброєння та військової техніки Міністерства оборони України подається на затвердження Міністру оборони України.

Слід зазначити, що наявна нормативно-правова база щодо формування основних показників ДОЗ, визначення пріоритетів у фінансуванні заходів закупівлі та модернізації озброєння та військової техніки є застарілою та не забезпечує чіткого визначення повноважень, організації взаємодії, порядку роботи, контролю та звітності відповідних структурних підрозділів Міністерства оборони та Генерального штабу.

Зокрема, наказом Міністра оборони України від 20.01.03 № 13 "Про організацію та контроль за виконанням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт із створення і модернізації озброєння і військової техніки для потреб Збройних Сил України" повноваження Міністерства оборони України як державного замовника надано Головному управлінню розробок та закупівлі озброєння і військової техніки Озброєння Міністерства оборони, правонаступником якого є Департамент розробок і закупівлі озброєння та військової техніки Міністерства оборони України. При цьому основні показники ДОЗ формуються не на підставі потреб, визначених Генеральним штабом, як це визначено Положенням про Міністерство оборони, а лише погоджуються з ним.

[2]

Крім того, до Державного оборонного замовлення можуть включатись науково-дослідні роботи, запропоновані безпосередньо структурними підрозділами командуваннями видів Збройних Сил.

У результаті відсутній дієвий механізм реалізації пропозицій та вимог Генерального штабу з питань ДОЗ, забезпечення генеральної стратегічної лінії розвитку озброєння.

Існуючий порядок формування ДОЗ зумовлює відсутність чіткого розподілу щодо першочерговості фінансування придбання тих чи інших матеріальних цінностей.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на проведення заходів з розвитку озброєння, військової техніки Збройних Сил України та прикладних досліджень у сфері військової оборони держави за 2007, 2008 роки, необхідно на рівні Кабінету Міністрів України:

— забезпечити комплексність у впровадженні державної політики щодо переозброєння Збройних Сил України;

— зобов'язати Міністерство оборони України прискорити розробку та вдосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення комплексної реалізації заходів щодо створення військової техніки;

— при затвердженні Державного оборонного замовлення передбачати перелік першочергових витрат, забезпечивши придбання насамперед тих матеріальних цінностей, які сприяють зміцненню обороноздатності держави.

Література:

1. Державні програми, що стосуються забезпечення ЗСУ озброєнням та військовою технікою.
2. Наказ Міністра оборони України від 20.01.2003 № 13 "Про організацію та контроль за виконанням науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт із створення і модернізації озброєння і військової техніки для потреб Збройних Сил України".
3. Паспорти бюджетних програм за КПКВ 2101150 "Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних Сил України" та КПКВ 2101160 "Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави" за 2007 та 2008 роки.
4. Річні звіти про виконання паспортів бюджетних програм за КПКВ 2101150 "Закупівля і модернізація озброєння та військової техніки для Збройних Сил України" та КПКВ 2101160 "Прикладні дослідження у сфері військової оборони держави" за 2007 та 2008 роки.
5. Матеріали, розміщені в мережі Internet.
6. Аудиторський звіт Головкиру "Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм щодо розвитку озброєння та військової техніки Збройних сил України, прикладних досліджень у сфері військової оборони держави за 2007, 2008 роки".

Стаття надійшла до редакції 17.03.2010 р.