

Усаченко О.О.

Інститут законодавства Верховної Ради України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

Відзначено, що державні органи виконавчої влади не створили дієву систему щодо недопущення переходу оборонних підприємств під контроль іноземних осіб. Процес скупки іноземцями пакетів акцій стратегічно і економічно значущих для України підприємств через підставних осіб і на вторинному фондовому ринку не контролювався і не контролюється дотепер. Підсумком таких дій є істотне зменшення частки держави на підприємствах, що мають державні пакети акцій, і, як наслідок, втрата державного контролю за діяльністю важливих об'єктів промисловості. Порушення з боку представників державних органів в основному виражалися у зловживанні посадовими повноваженнями в інтересах комерційних структур з метою отримання особистої вигоди. У результаті застосування для підприємств оборонної промисловості механізму штучного банкрутства у вигоді зацікавлених осіб руйнувалися цілком успішні виробництва, а самі підприємства і їх активи виводились з-під контролю держави. При цьому в низці випадків ініціаторами штучного порушення справ про неспроможність підприємств оборонної промисловості виступали не тільки комерційні структури, але також відомства й організації.

Зазначено, що державні агентства та відомства мають стати аналітичними центрами, що забезпечують Генеральний штаб, головні командування необхідною інформацією, яка має лягати в основу програм озброєння Збройних сил. Далі необхідно організаційне зміцнення командних управлінь видів Збройних сил і родів військ. Перш за все створення у військових академіях факультетів з підготовки офіцерів для командних управлінь і військових представництв Міністерства оборони зі спеціалізованою програмою підготовки, адаптованою до специфіки роботи з оборонною промисловістю. Необхідно розширення підготовки військових економістів для контролю оборонного замовлення. Крім того, необхідні розробка і законодавче затвердження спеціального правового акта, що детально визначає порядок оформлення, розгляду, узгодження і затвердження контрактів на поставку продукції за державним оборонним замовленням. Там же має бути детально розписано, як застосовується оборонна продукція, як вона оплачується, як перевіряється правильність витрачання підприємствами грошових коштів, що надійшли для оплати оборонної продукції. У документі мають бути наведені типові форми всіх документів, які мають оформлятися під час укладання контрактів і під час прийому продукції від підприємств.

Ключові слова: організаційно-управлінський механізм, державне регулювання, оборонна промисловість, державне оборонне замовлення, державний контроль.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

У рамках виконання державної цільової програми, особливо зі створення нових зразків ОВТ, які мають поступово надходити в Збройні сили України, значною мірою підвищиться ступінь їх технічної активності. Але реалізація цих програм, на наш погляд, буде утруднена. І справа не тільки в можливому недофінансуванні і браку економічних ресурсів. Великі негативні наслідки таїть у собі приватизація оборонних галузей промисловості.

Відзначимо, що державні органи виконавчої влади не створили дієву систему щодо недо-

пущення переходу оборонних підприємств під контроль іноземних осіб. Процес скупки іноземцями пакетів акцій стратегічно і економічно значущих для України підприємств через підставних осіб і на вторинному фондовому ринку не контролювався і не контролюється дотепер.

Підсумком таких дій є істотне зменшення частки держави на підприємствах, що мають державні пакети акцій, і, як наслідок, втрата державного контролю за діяльністю важливих об'єктів промисловості. Порушення з боку представників державних органів в основному виражалися у зловживанні посадовими повноваженнями в інтересах комерційних структур з метою отримання особистої вигоди.

У результаті застосування для підприємств оборонної промисловості механізму штучного банкрутства у вигоді зацікавлених осіб руйнувалися цілком успішні виробництва, а самі підприємства і їхні активи виводились з-під контролю держави. При цьому в низці випадків ініціаторами штучного порушення справ про неспроможність підприємств оборонної промисловості виступали не тільки комерційні структури, але також відомства й організації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналізом проблем, пов'язаних з організаційно-управлінськими механізмами регулювання державного оборонного замовлення, займалися вітчизняні дослідники, зокрема Н.Н. Лепа, Н.П. Карачина, С.З. Весперіс, М.Г. Міронов та ін. Проте, як і раніше, оборонна промисловість посідає незаслужено далеко не основне місце в промисловості України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Мета цієї статті – визначення особливостей, системних проблем та актуальних питань організаційно-управлінських механізмів регулювання державного оборонного замовлення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Разом із тим, на нашу думку, не слід упиватися досягнутими успіхами. Потрібно рішуче відновлення системи замовлень озброєння та військової техніки для потреб оборони [1, с. 72]. Наші міркування з цього приводу зводяться до таких положень:

1. Державні агентства та відомства мають стати аналітичними центрами, що забезпечують Генеральний штаб, головні командування необхідною інформацією, яка має лягати в основу програм озброєння Збройних сил. А самі програми мусять мати ранг законодавчого акта. І затверджуватися навіть не Указом Президента України або постановою Уряду та законом України. Відповідно до цих програм мають формуватися і розділи оборонного бюджету.

2. Далі необхідно організаційне зміцнення командних управлінь видів Збройних сил і родів військ. Перш за все створення у військових академіях факультетів з підготовки офіцерів для командних управлінь і військових представництв Міністерства оборони зі спеціалізованою програмою підготовки, адаптованою до специфіки роботи з оборонною промисловістю [2, с. 376].

3. Необхідно розширення підготовки військових економістів для контролю оборонного замовлення. Не тільки у Військовій фінансово-економічній академії, а й у Військово-фінансовому училищі, а також у Військовій академії тилу і транспорту (можливо, і в інших вузах). Економікою військового замовлення мають займатися професійні економісти. Відповідно, мають бути укріплені й укрупнені фінансово-економічні відділи командних управлінь. У них мають бути не тільки підрозділи, які контролюють поточне фінансування оборонного замовлення, а й аналітичні підрозділи, які відстежують стан справ оборонних галузей промисловості, здатних оцінювати підприємства і галузі промисловості до виконання оборонного замовлення.

4. Крім того, необхідні розробка і законодавче затвердження спеціального правового акта, що детально визначає порядок оформлення, розгляду, узгодження і затвердження контрактів на поставку продукції за державним оборонним замовленням. Там же має бути детально розписано, як застосовується оборонна продукція, як вона оплачується, як перевіряється правильність витрачання підприємствами грошових коштів, що надійшли для оплати оборонної продукції. У документі мають бути наведені типові форми всіх документів, які мають оформлятися під час укладання контрактів і під час прийому продукції від підприємств [3]. Також у цьому документі має бути детально регламентований порядок залучення головними виконавцями субпідрядників до робіт за державним оборонним замовленням. Неодмінною умовою створення озброєння та військової техніки мають бути конкурсні умови розробки.

5. Головною метою під час вирішення цього питання має бути створення такого механізму замовлень і поставок озброєнь і військової техніки, який забезпечив би максимальну ефективність витрачання фінансів. При цьому Збройні сили мають отримувати тільки ті озброєння і військову техніку, які відповідають всім вимогам сучасної війни [4]. На перше місце має ставитися критерій «вартість + ефективність».

6. Також має бути максимально знижено вплив лобістських груп у разі прийняття рішень про розробку і постановку на виробництво ОВТ шляхом персональної відповідальності керівництва командних управлінь та осіб, які підписують акти прийому техніки на озброєння, за поставки їх у Збройні сили неналежної якості.

Ми переконані в тому, що продукція оборонної промисловості має реалізовуватися перш за все в рамках єдиного оборонного замовлення за посередництва директора (керуючого органу ДОЗ у системі оборонної промисловості). Тільки в цьому разі можна домогтися поєднання інтересів як замовника, так і виробника. Саме питання підтримки високої бойової готовності армії та флоту дають змогу державі зобов'язувати підприємства оборонної промисловості у випуску нової військової продукції, необхідної для Збройних сил [5]. Однак якщо ця продукція буде більш низької якості і вимагає великих витрат порівняно із зарубіжними аналогами, то неминучий процес деградації оборонної промисловості і, як наслідок, зниження оборонної безпеки держави.

Отже, у галузі оборонної промисловості і Збройних сил головна увага має приділятися плануванню інноваційних процесів, виробництву та забезпеченню новими зразками озброєння і військової техніки, формуванню єдиного оборонного замовлення, що має бути виведене зі сфери діяльності командування всіх видів і родів військ. Це має дозволити практично реалізувати єдину військово-технічну і цінову політику, скоротити типажі розроблюваних ОВТ, проводити об'єднання конкурсів і створювати умови для переходу на єдину систему технічного оснащення армії і флоту.

Важливим елементом інноваційного механізму, що забезпечує ефективність управління і в кінцевому рахунку успіх інноваційної діяльності підприємств (організацій) оборонної промисловості, є фінансування. В економічній науці і практиці склалася досить чітка та ясна класифікація інвестиційних ресурсів, використовуваних для фінансування інновацій. За формою фінансування поділяється на:

а) пряме фінансування (прямі джерела: бюджетні (державні і регіональні засоби); позабюджетні фонди; власні кошти підприємств (організацій); спеціальні фонди, інноваційні іноземні кредити та ін.);

б) непряме фінансування (непрямі джерела: податкові пільги; податкові кредити; кредитні пільги та ін.). За рівнем управління джерела фінансування інновацій діляться на:

а) національні (держбюджет, позабюджетні фонди, спеціальні фонди, позикові кошти, кредити тощо);

б) галузеві (галузеві та міжгалузеві позабюджетні фонди, залучені кошти, бюджетні та банківські кредити та ін.);

в) регіональні (регіональний, обласний, місцевий бюджет, частково державний бюджет, кредити, інноваційні інвестиції тощо);

г) інституційні (підприємств, організацій, власні кошти, бюджетні кошти, позабюджетні фонди, кредити, кошти ФПГ і ін.). Структурно основні джерела інвестицій в українську економіку можна представити у вигляді схеми [Див. 6].

Об'єктами бюджетного фінансування в інноваційній діяльності є: 1) пріоритетні напрями науково-технічного прогресу; 2) цільові бюджетні фонди; 3) сектори науки, провідні фундаментальні і пошукові дослідження. За пріоритетними напрямками науково-технічного прогресу з державного бюджету фінансуються комплексні державні інноваційні програми, державні науково-технічні та міжнародні програми [7, с. 317].

В основному за рахунок державного бюджету фінансуються сектори науки, провідні фундаментальні і пошукові дослідження, до яких належать академічний і вузівський сектори науки, державні наукові центри і державні комплексні науково-дослідні та проектно-конструкторські інститути.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Оскільки межі нашого дослідження визначені рамками виробництва інноваційної продукції в оборонній промисловості і поставками її до Збройних сил, тому для нас важливим питанням є аналіз проблем військового бюджету і фінансування оборони. І особливе значення в рамках постановки цього питання набуває посилення фінансування державного оборонного замовлення.

З нашої точки зору, під військовим фінансуванням розуміється фінансове забезпечення з коштів державного бюджету потреб військової організації держави, до складу якої входять Збройні сили, інші військові формування оборонної промисловості та інші організаційно-економічні структури, пов'язані з виробництвом продукції (послуг) військового призначення. Фінансування ж оборони є тільки фінансовим забезпеченням Збройних сил. Звідси випливає, що оборонний бюджет є складовою частиною військового бюджету.

Військовий бюджет являє собою цілеспрямований фонд грошових коштів, що перебувають у розпорядженні держави і призначені для фінансового забезпечення військової організації країни. Оборонний бюджет включає в себе цільові статті витрат державного бюджету. До них належать:

- грошове забезпечення військовослужбовців;
- грошове утримання цивільного персоналу;
- забезпечення особового складу;
- бойова підготовка і матеріально-технічне забезпечення військ;
- науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи;
- закупівля ОВТ, продукції військово-технічного призначення і майна;
- ремонт ОВТ, продукції військово-технічного призначення і майна на підприємствах;
- будівництво спеціальних та інших об'єктів;
- утримання військових освітніх установ;

- мобілізаційна підготовка, резервів, військові збори;
- забезпечення військовослужбовців, які звільняються з військової служби тощо.

Крім того, Міністерство оборони України є одержувачем фінансових коштів з інших розділів державного бюджету (наприклад, у розділі «Соціальна політика» – кошти, що йдуть на пенсійне забезпечення військовослужбовців; у розділі «Проведення військової реформи» – кошти, що йдуть на реорганізацію Збройних сил). Кожна цільова стаття розділу «Національна оборона» має кілька видів.

Список літератури:

1. Отрошко О.В. Суспільні блага: уявні та дійсні відмінні риси. *Теоретичні та прикладні питання економіки* : збірник наукових праць. Київ: Випуск 26, 2011. С. 70–74.
2. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика / Пер. с англ. 11-го изд. Киев : ХагарДемос, 1993. 785 с.
3. Державний комітет статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Інформаційне агентство Інтерфакс Україна. URL: <http://interfax.com.ua/news/interview/388136.html>.
5. Інформаційне агентство Le Point. URL: http://www.lepoint.fr/monde/budgetmilitairelafraancedepenseraplusquelarussieen2017121220162089696_2php#xtmc=poncet&xtnp=1&xtcr=2.
6. Громадська думка про судову реформу та конституційне забезпечення прав людини і громадянина. *Національна безпека і оборона*. 2016. № 5–6. С. 34.
7. Единбурзький погляд на історію демократії від давніх часів до майбутніх можливостей / За ред. Б. Айзехена та С. Стоквелла ; Пер. з англ. Р. Машкової, О. Хоменко. Харків : Фоліо, 2017. 639 с.

Usachenko O.O. ORGANIZATION AND MANAGEMENT MECHANISMS OF REGULATION OF STATE DEFENSE ORDER

It was noted that the state executive authorities did not create an effective system for preventing the transfer of defense enterprises to the control of foreign persons. The process of buying foreign stakes of strategically and economically significant enterprises for Ukraine through dummies and in the secondary stock market has not been controlled or controlled to date. The result of such actions is a significant reduction of the state's share in enterprises holding state-owned stakes and as a result, of the loss of state control over the activity of important industrial objects. Offenses on the part of representatives of state bodies were mainly expressed in the abuse of office in the interests of commercial structures for the sake of personal gain. As a result of the use of artificial bankruptcy for the defense industry for the benefit of interested parties, quite successful production was destroyed, and the enterprises and their assets were brought out of control of the state. However, in some cases, not only commercial entities but also agencies and organizations have initiated the initiation of artificial insolvency cases of defense industry enterprises.

It was stated that state agencies should become the think tanks providing the General Staff, commanding the necessary information, which should underpin Armed Forces programs. Further, organizational reinforcement is required for the command of the Armed Forces and Forces. First of all, the creation in the military academies of faculties of training officers for commissioning departments and military missions of the Ministry of Defense with a specialized training program adapted to the specifics of work with the defense industry. Training of military economists to control the defense order is needed. In addition, the development and legislative approval of a special legal act, specifying the procedure for drawing up, reviewing, approving and approving contracts for the supply of products under the State Defense Orders are required. It should also detail how the defense products are used, how they are paid, how the correctness of spending by the enterprises on the received funds for defense products is checked. The document must specify the standard forms of all documents that must be drawn up, when concluding contracts and when receiving products from enterprises.

Key words: *organizational and management mechanism, state regulation, defense industry, state defense order, state control.*