

Терещенко А. М., кандидат технічних наук, доцент, професор кафедри технічного забезпечення НУОУ ім. Івана Черняхівського (м. Київ)
Копашинський С. А., кандидат технічних наук, доцент, начальник кафедри технічного забезпечення НУОУ ім. Івана Черняхівського (м. Київ)
Марко І. Ю., кандидат економічних наук, директор Департаменту фінансів Міністерства оборони України (м. Київ)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РОЗВИТКУ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ У 2006-2011 РОКАХ ТА ІМОВІРНІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Проведено аналіз розподілу оборонного бюджету за призначенням і визначено механізм його впливу на зміст фінансування оборонно-промислового комплексу. Визначені основні проблеми бюджетного процесу в оборонній сфері і окремі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: воєнно-технічна політика, оборонно-промисловий комплекс, модернізація, випробування, виробництво, закупівля, ремонт, експлуатація та утилізація ОВТ, фінансово-інвестиційна політика.

Проведен анализ распределения оборонного бюджета по назначению для развитых стран мира (подготовка и реформирование Вооруженных Сил, содержание личного состава, развитие вооружения, военной техники и инфраструктуры) и определен механизм его влияния на объем финансирования оборонно-промышленного комплекса. Выявлены основные проблемы бюджетного процесса в оборонной сфере и предложены некоторые пути их решения.

Ключевые слова: военно-техническая политика, оборонно-промышленный комплекс, модернизация, испытание, производство, закупка, ремонт, эксплуатация и утилизация ВВТ, финансово-инвестиционная политика.

Бюджетна та фінансово-інвестиційна складова воєнно-технічної політики охоплює процеси встановлення та застосування комплексу наукових та організаційних засад, спрямованих на визначення бюджетної та фінансово-інвестиційної політики з питань розробки, модернізації, випробувань, виробництва, закупівлі, ремонту, експлуатації та утилізації ОВТ. Тобто бюджетна та фінансово-інвестиційна складова воєнно-технічної політики включає ту частину ВТП, що безпосередньо пов'язана з формуванням, затвердженням, розподілом, контролем бюджету на розробку, виробництво, випробування ОВТ та розвиток ОПК.

Згідно із Законом України "Про оборону України" фінансування потреб національної оборони має здійснюватися за рахунок Державного бюджету України в розмірі не менше 3% запланованого обсягу внутрішнього валового продукту.

Такий обсяг фінансування повинен забезпечити належним чином не лише заходи з утримання та реформування Збройних Сил, але й якісне оновлення військ (сил), удосконалення систем управління та матеріально-технічного

забезпечення, закупівлю та модернізацію озброєнь і військової техніки, соціальний захист військовослужбовців.

Проте за весь час існування Збройних Сил України обсяг оборонного бюджету жодного року не відповідав цій нормі Закону (рис. 1) [1-3].

Надмірна чисельність Збройних Сил та недостатнє їх фінансування змушували понад 80% бюджетних надходжень витратити на утримання армії. Можливості суттєвого покращання структури оборонного бюджету обмежувалися внаслідок недостатньої величини ВВП України: за даними Світового банку, обрахованими за паритетом купівельної спроможності, - близько \$5000 на душу населення (для порівняння: Німеччина та Франція – близько \$27 тис; Польща – понад \$10 тис). За таких умов бюджетні видатки на розвиток Збройних Сил формувалися за залишковим принципом, а весь оборонний бюджет був спрямований переважно на вирішення нагальних поточних проблем з відповідним накопиченням невирішених питань та консервацією негативних тенденцій, що склалися у Збройних Силах за попередні роки.

Соціально-правові питання

Отже, оборонні бюджети 1992–2010 рр. не були бюджетами розвитку, оскільки переважна їх частина спрямовувалася на

утримання особового складу, а не на виконання НДДКР та переозброєння ЗС сучасними зразками ОВТ.

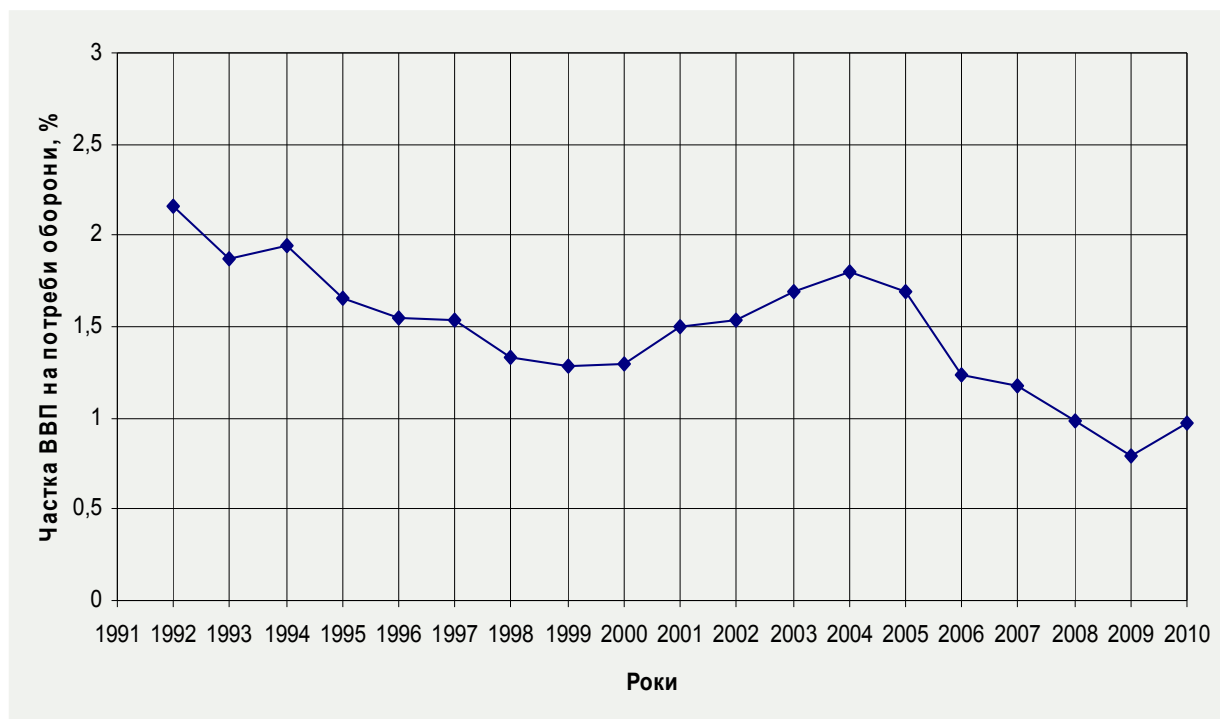


Рис. 1. Фінансування потреб на оборону за роками

Такий розподіл був виправданим, оскільки за умов недостатнього обсягу абсолютної величини бюджету миттєве скорочення Збройних Сил і перерозподіл коштів з наданням пріоритету підготовці військ та оновленню озброєнь і військової техніки були неможливими.

Через це Міністерство оборони не мало можливості забезпечити достатніми ресурсами відновлення та модернізацію озброєнь і військової техніки, підготовку військ (сил), вирішення соціальних проблем, утилізацію надлишкових озброєнь, військової техніки, ракет і боєприпасів, реорганізацію системи військової освіти.

Тим часом, досвід розвинутих країн доводить, що бюджет розвитку Збройних Сил держави передбачає надання на утримання особового складу не більше 50% загального обсягу асигнувань.

Критичною межею, за якою надані кошти вважаються "бюджетом проїдання", є спрямування понад 75% витрат на утримання особового складу.

Реформування ЗС вимагає раціонального використання видатків на оборонні цілі. За оцінками військових експертів, ідеальний розподіл оборонного

бюджету повинний бути таким: на утримання особового складу – 40%, на експлуатацію й обслуговування ОВТ – 30%, на фінансування НДДКР і закупівлю ОВТ – 30% [2]. Це означає, що в Україні фінансування закупівель ОВТ, прикладних досліджень у сфері оборони й інших складових державного оборонного замовлення повинне бути істотно збільшене (оборонний бюджет України завжди залишався деформованим: асигнування на переозброєння не перевищували в ньому в середньому 6% [7]). Більше уваги доцільно приділяти розподілові коштів, отриманих від експорту ОВТ за участю державних посередників. Крім того, варто б розробити і прийняти Закон України "Про оборонний бюджет", визначення обсягів фінансування на основі технологічних пріоритетів.

Головними документами, в яких викладені основні положення державної військово-технічної політики, є, довгострокова Державна програма розвитку озброєння та військової техніки Збройних Сил України на період до 2015 р., а також розроблена Державна оборонна цільова програма розвитку озброєння та військової техніки на 2010-2015 рр.

Розподіл оборонного бюджету за призначенням

№ п/п	Країна	Розподіл оборонного бюджету за призначенням, %		
		підготовка та реформування ЗС	утримання особового складу	розвиток озброєнь, військової техніки та інфраструктури
1	Німеччина, 2005 р	24	50,7	25,3
2	Франція, 2005 р.	13,1	40,8	46,1
3	Туреччина	29,8	37,8	32,4
4	Польща	51	28	21
5	Україна: 2005	12	81,5	6,5
	2006	16,1	68,7	15,2
	2007	14,63	73,92	11,45
	2008	13,35	77,16	9,45
	2009	9	84	7
	2011	18,6	57,6	23,8

Реалізація заходів Державної програми розвитку Збройних Сил на 2006–2011 рр. фінансувалася протягом останніх чотирьох років у межах від 30 до 50% (2006-й – 50%, 2007-й – 39%, 2008-й – 54%, 2009-й – 28%), що вже зараз дозволяє говорити про неможливість виконати її у встановлений термін [2].

Стан фінансування Державної програми розвитку озброєння та військової техніки ЗС на період до 2009 р. не кращий [2]: у 2005 р. вона профінансована на 99,81%, у 2006 р. – 23,4%, у 2007 р. – 50,5%, у 2008 р. – 44,6%, у 2009 р. – 34%.

Ці дані свідчать про катастрофічне невиконання запланованих заходів щодо оснащення Збройних Сил сучасним озброєнням та військовою технікою у 2006–2009 рр.

Відповідно до розпорядження уряду №1206 (вересень 2009 р.), яким була схвалена Концепція розвитку ОВТ на період 2010–2015 рр., у зазначений період урядом на розвиток ОВТ мало бути надано 39,1 млрд. грн., у тому числі в 2010 р. – більш 6 млрд. грн. У бюджеті на 2010 р. на закупівлю ОВТ передбачено 723,6 млрд. грн., при цьому за загальним фондом 7,1 млн. грн., за спеціальним – 656,5 млн. грн. і стабілізаційним – 60 млн. грн. Враховуючи, що в період з 2005 по 2009 р. на розглянуті потреби за спеціальним фондом було надано не більше 20 млн. грн. при запланованих мільярдах, можна стверджувати, що одержання коштів за спецфондом в 2010 р. мало ймовірно. Тобто гарантовано Міноборони може отримати тільки 7,1 млн.

грн. [8]. Але й ці гроші підуть на оплату боргів за виконані роботи в 2009 р.

Таке ставлення уряду до фінансування заходів щодо оснащення військ сучасним ОВТ ставить під загрозу виконання довгострокової програми на період до 2015 р. і спричиняє зниження боєздатності Збройних Сил.

Базовим механізмом розширення внутрішнього ринку оборонної продукції України є збільшення інвестиційної частки оборонних витрат. Середній показник для Європи складає близько 20 %. В Україні він не перевищує кількох відсотків. Отже, принципово важливим видається не збільшення оборонних витрат, а їх реструктуризація. Експерти вважають прийнятним для України (так само як і для Польщі) рівень оборонних витрат у 1,95 % ВВП. Якщо з цієї суми на оборонні інвестиції буде витрачатися 20 %, що становитиме близько 200 млн. дол. на рік, то цього може бути достатньо для технічного переоснащення Збройних Сил України [6].

Аналіз наведених даних свідчить про те, що у провідних країнах світу державне оборонне замовлення становить переважну частину виробництва зразків ОВТ, що сприяє рівномірному та гарантованому завантаженню підприємств військової промисловості. Так, у США від загального обсягу виробленої зброї приблизно 70–80% закуповують для власних потреб [6], 8–9 у Франції та Німеччині – 60–80%, у Великій Британії – 60–70% [6]. У РФ постійно зростає доля державного оборонного замовлення в загальному обсязі оборонної продукції. Починаючи з 2005 р. доля державного

оборонного замовлення вже складає більш 50%.

В Україні ж державне оборонне замовлення становить лише 3–5% від обсягів загального виробництва підприємств ОПК [5]. Тобто її ОПК є вкрай експортноорієнтованим, і причина цього полягає в незадовільному фінансуванні. А відсутність необхідного обсягу державного оборонного замовлення, достатніх серій виробництва озброєнь ускладнює досягнення потрібного рівня їхньої конкурентоспроможності для виходу на зовнішні ринки, ставить під сумнів економічну доцільність такого виробництва загалом.

Відсутність внутрішнього ринку озброєнь є головною загрозою для ОПК України. Основним покупцем зброї, яку виробляють підприємства національного ОПК, мають бути власні Збройні Сили, це є однією з передумов збереження національного ОПК.

В цілому слід відзначити, що на даний час основними проблемами бюджетного процесу в оборонній сфері є [2, 7]:

відсутність балансів між стратегічним оборонним та бюджетним плануванням;

неефективне законодавство щодо розподілу бюджетних ресурсів при реалізації програм розвитку ОВТ;

нерівномірний у часі розподіл бюджетних коштів. У перші квартали бюджетного року надходить мінімум коштів, а в останній – основна частина.;

відсутність гарантії, що надані кошти будуть перераховані навіть в IV кварталі;

затвердження Державного оборонного замовлення із запізненням, що також гальмує виконання програм розробок та закупівлі ОВТ;

темпи інфляції, що ведуть до ускладнення виконання робіт з розробок та закупівлі ОВТ;

складні тендерні процедури закупівлі за державні кошти.

Залишається проблемною фінансово-інвестиційна діяльність в Україні. Реструктуризація оборонної промисловості, конверсія окремого підприємства коштує дорого (за західними мірками – 2–3 млрд дол. на підприємстві з чисельністю персоналу близько 1000 чол.). До сьогодні держава щорічно планувала не більш \$10 млн. на конверсію усього українського ОПК,

що не відповідає навіть мінімальним потребам.

На перспективу основними джерелами фінансових ресурсів для розвитку ОПК визначені надходження від експорту озброєнь, приватні та іноземні інвестиції.

Одержання та розподіл державної частки надходжень від експорту озброєнь за участю державних посередників, концентрація цих коштів на найбільш важливих напрямках – можлива і потенційно корисна форма діяльності держави. Але вартість державної частки експортних надходжень не буде достатньою для вирішення проблем реструктуризації і розвитку галузі (за найкращих кон'юнктурних умов і за умови цільового використання коштів – не більше 50 млн. дол. на весь ОПК). Спроби силового перерозподілу експортних надходжень призведуть до тінізації цієї сфери, позбавлять підприємства-донори резервів розвитку.

Іноземні інвестиції (прямі та портфельні) також диференційовані за вкладниками, сферами діяльності та одержувачами. Тому концептуально передбачається, що одержувачами експортних та інвестиційних надходжень стануть компанії або ефективні головні підприємства вертикальних структур, які "поділяться" зі своїми підрядниками.

В цілому, інвестиційний клімат в Україні не можна назвати сприятливим. Він характеризується загальною нестабільністю законодавства, нерозвиненістю банківської системи та фондового ринку. Поки що не сформувалася стабільна практика проектного фінансування підприємств. Це

унеможливило отримання кредитних ресурсів для реалізації ефективних інвестиційних проектів. Інвестиційна та інноваційна політика в ОПК залишається незадовільною. В Україні не більше 13% підприємств ОПК реалізують інноваційні проекти [3]. Будівництво нових промислових об'єктів для збільшення серійного виробництва практично не здійснюється. Залучення фінансового капіталу на розширення виробництва та освоєння нових виробів ОВТ немає.

В Україні створено законодавчу базу в сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово вдосконалюється з метою досягнення більшого припливу інвестицій та підвищення ефективності їх використання. У

Соціально-правові питання

2000 р. ратифіковано Вашингтонську Конвенцію 1965 р. про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами.

Підписані більш ніж з 70 країнами світу міждержавні угоди "Про сприяння та взаємний захист інвестицій". Такі договори є гарантом надання справедливого статусу інвестиціям та захисту їх на території іншої держави. Вказаним законом іноземним інвесторам даються державні гарантії захисту їх капіталовкладень. Однак численні невідповідності і неузгодженості в чинних законодавчих актах та непередбачуваність змін, що вносяться до законодавства, невиконання чинних законів, недосконалі судова система, створюють перешкоди для іноземних компаній, які вже відкрили свій

бізнес в Україні, та стримують бажання тих інвесторів, які готові працювати в Україні.

Сприяння поліпшенню інвестиційного клімату в Україні передбачається забезпечувати через масштабні комплексні заходи щодо поліпшення умов діяльності інвесторів і розширення механізмів та інструментів здійснення інвестицій та реалізації інвестиційних проєктів.

Таким чином, на сьогодні механізми здійснення інвестицій в ОПК законодавчо в Україні не врегульовані. Це стримує прихід в цю галузь економіки як іноземного капіталу, так і внутрішнього приватного. Тому на сьогодні інвестиційну та інноваційну політику в ОПК в цілому можна характеризувати як неефективну і оцінити її як незадовільну.

Література

1. Павленко М. Формування бюджету Міністерства оборони України в межах короткострокового планування / М. Павленко, О. Останець, Є. Кузьменко // Наука і оборона. – 2006. – № 1. – С. 24–34.
2. Біла книга 2009: Збройні Сили України. – К.: МОУ, 2010. – 92 с.
3. Бадрак В. Совершеннолетие "оборонки" // Defense express. – 2010. – № 3. – С. 10–24.
4. Шевцов А. Стратегія перебудови ОПК. Ринкова трансформація та антикризові заходи / А. Шевцов, В. Шеховцов // Defense express. – 2009. – № 9. – С. 3–7.
5. Методологічні аспекти оцінки стану військово-технічної політики та її складових / В. В. Зубарев, О. П. Кутувий, О. О. Свергунов, С. М. Химченко. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 206 с.
6. Розробка методики проведення оцінки стану реалізації бюджетної та фінансово-інвестиційної складової воєнно-технічної політики: Звіт про НДР / ІПНБ. – К., 2008. – 124 с.
7. СІПРІ 2009: Щорічник. Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека: Пер. з англ. / Стокгольм. міжнар. ін-т дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова. – К: Заповіт, 2010. – 444 с.

*Tereshchenko A.M. PhD,
Koposhinskiï S. A. PhD
Marko I. PhD*

SOME ISSUES STATE OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE IN 2006 AND 2011 ROKAM LIKELY WAYS OF SOLVING

The paper gives a detailed analysis of defence budget allotment according to its intended purpose for the world's developed countries (training and reformation of the Armed Forces; upkeep of personnel; armament, military equipment and infrastructure development) and defines the mechanism of its influence on the volume of financing of the defence-industrial sector. The main problems of budget process in the sphere of defence are defined and some ways of their solution are proposed.

The pare specifies the main reasons of non-fulfilment of the planned actions to equip the Armed Forces of Ukraine with modern armament and materiel according to the State programme on Ukrainian armament and materiel development till 2015 and proposes the mechanism of foreign and home market expansion of defence production of Ukraine for technical re-equipment of its Armed Forces.

Key-words: military-technical policy, defence-industrial complex, modernization, testing, production, procurement, armament and military equipment maintenance and utilization, finance and investment policy.