

О. О. Усаченко,
к. держ. упр., докторант, Інститут законодавства Верховної Ради України
ORCID ID: 0000-0002-5458-8976

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.2.95

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

O. Usachenko,
PhD in Public Administration,
Doctoral student of the Legislation Institute of The Verkhovna Rada of Ukraine

FEATURES OF FORMATION OF STATE DEFENSE ORDER IN UKRAINE

Визначено, що сутність державного оборонного замовлення може бути визначено як особливий спосіб господарювання для задоволення державних потреб. Воно виступає і як економічний інструмент регулювання макроекономічних процесів з боку держави, і як засіб збалансування попиту і пропозиції на ті чи інші товари. З її допомогою можна впливати на організацію приватних виробничих процесів, розвивати конкуренцію між виробниками і підвищувати конкурентоспроможність економіки загалом.

Зазначено, що оскільки в такій системі господарювання програмно-цільове планування розробок і виробництва оборонної промисловості здійснюється в рамках загальнодержавного планування розвитку народного господарства, спочатку орієнтованого на кількісні показники "від досягнутого", а питання матеріально-технічного забезпечення військових замовлень вирішується не на мікро-, а на макрорівні, замовник не має можливості здійснювати реальне і повномасштабне управління процесом реалізації замовлення. Фінансування замовника і промисловості йде паралельно з єдиного джерела — держбюджету. На основі сукупних заявок на розробку, виробництво, ремонт тощо з боку військового замовника, міністерства оборонних галузей промисловості формують плани розвитку відповідних галузей та підприємств, які служать підставою для розробки Держпланом проекту контрольних цифр асигнувань на програмний період із зазначенням основних напрямів витрачання в процесі реалізації планів замовлень. Досить жорстко регламентований в процедурному відношенні порядок планування замовлень військової техніки, що спирається на прогресивну програмно-цільову методологію, в умовах ієрархічної та централізованої системи управління державними замовленнями і другорядної ролі економічних чинників дозволяв системі створення та поставок військової техніки функціонувати досить стійко. Однак у плановій економіці ця стійкість досягається не за рахунок ефективного управління замовленнями (наприклад, застосування стратегічного маркетингу і менеджменту замовника), а більшою мірою за рахунок особливого статусу військових замовлень, які після їх затвердження директивними органами стають обов'язковими для підприємств промисловості завданнями, підлягають неухильному виконанню. Істотну роль у підвищенні ефективності функціонування системи військових замовлень грали органи військового призначення, здійснюють висококваліфікований інженерно-технічний і техніко-економічний контроль якості і випробувань продукції, що дозволяло замовнику частково усувати виникаючі недоліки. Однак ця обставина не могла сприяти усуненню системних військово-технічних і фінансово-економічних проблем.

It is determined that the essence of the state defense order can be defined as a special way of management for meeting the state needs. It acts both as an economic instrument for regulating macroeconomic processes by the state, and as a means of balancing supply and demand for certain goods. With its help you can influence the organization of private production processes, develop competition between manufacturers and improve the competitiveness of the economy as a whole.

It is noted that since in such a system of management the programmatic planning of the development and production of the defense industry is carried out within the framework of the national planning for the development of the national economy, initially oriented to quantitative indicators "from achieved", and

the issue of logistics of military orders is not solved by micro-, and at the macro level, the customer is not able to effectively and fully scale the order implementation process. Financing of the customer and industry comes in parallel from a single source — the state budget. On the basis of aggregate applications for development, production, repair, etc. from the military customer, the Ministry of Defense Industries formulate plans for the development of the respective industries and enterprises, which serve as a basis for the development of the State Plan for the control figures for allocations for the programming period and its years, indicating the main directions spending in the implementation of order plans. The procedure for planning orders for military equipment, based on a progressive program-target methodology, was strictly regulated in a procedural manner, and in the conditions of a hierarchical and centralized system of government procurement management and a secondary role of economic factors, it allowed the system of creation and supply of military equipment to function. However, in a planned economy, this resilience is not achieved through effective procurement management (for example, strategic marketing and customer management), but to a greater extent by the special status of military orders, which, once approved by regulatory authorities, make it a task for industry. are subject to steady execution. A significant role in improving the efficiency of the military order system was played by the military acceptance bodies, carrying out highly qualified engineering, technical and economic and economic control of the quality and testing of products, which allowed the customer to partially eliminate the emerging shortcomings. However, this circumstance could not help to eliminate systemic military-technical and financial-economic problems.

Ключові слова: державне оборонне замовлення, оборонна промисловість, державне регулювання, забезпечення військових замовлень, фінансування замовника.

Key words: state defense order, defense industry, state regulation, military procurement, customer financing.

ВСТУП

Державне оборонне замовлення формується і реалізується в рамках Постанови Кабінету Міністрів України "Питання державного оборонного замовлення" від 27 квітня 2011 р. № 464 і потім доповнювалися рядом нормативних документів. Замовниками державного оборонного замовлення є: Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство оборони, Міністерство юстиції, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Службу зовнішньої розвідки, Державне космічне агентство, Адміністрація Державної прикордонної служби, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Управління державної охорони, Національне антикорупційне бюро, Національна гвардія, Національна поліція, Державна спеціальна служба транспорту.

Законодавство України "Про державне оборонне замовлення" та "Про національну безпеку України" служать головним інструментом господарювання та управління замовленнями на цілі державного споживання. Сама вона є тим економіко-правовим, організаційно-управлінським та адміністративним механізмом, через який держава реалізує в економіці країни свої фінансові, матеріальні та інші ресурси для виконання різних державних програм-замовлень, передусім у військовій області.

Сутність державного оборонного замовлення може бути визначена як особливий спосіб господарювання для задоволення державних потреб. Вона виступає як економічний інструмент регулювання макроекономічних процесів з боку держави, і як засіб збалансування попиту і пропозиції на ті чи інші товари [6]. З її допомогою можна впливати на організацію приватних виробничих процесів, розвивати конкуренцію між виробниками і підвищувати конкурентоспроможність економіки загалом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Було вивчено та проаналізовано праці Гаврилова Т., Палагіна А., Буренка В, Івлєва А., Козак І. та багатьох інших вітчизняних та зарубіжних вчених, що проводять наукові дослідження з даної тематики. Аналіз попередніх досліджень та публікацій із зазначеної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження особливостей формування державного оборонного замовлення в Україні.

РЕЗУЛЬТАТ

Державне замовлення покликано забезпечити формування ринку державних закупівель та поставок. Поставка розглядається як форма організації договірних відносин між товаровиробником (постачальником) і споживачем (покупцем) готових для використання товарів і послуг.

Державне оборонне замовлення (ДОЗ) як складова частина контрактної системи поставок товарів для державних потреб покликано задовольняти потреби Збройних Сил та інших силових відомств України в озброєнні і військовій техніці, а також різних матеріальних засобах. Ці потреби визначаються завданнями забезпечення оборони і безпеки країни [2]. Найбільш важливою складовою ДОЗ є закупівлі військової техніки, включаючи створення і придбання техніки зв'язку (ТЗ) по всій номенклатурі використовуваних у військах виробів і комплексів технічних засобів.

Фінансова криза знайшла відображення в різкому скороченні асигнувань на НДДКР і поставки військової техніки, різко ускладнив цим діяльність всіх замовників. Однак було б неправильним всі проблеми військового замовника, що виникли в зв'язку з переходом до регу-

льованого ринку, зводити виключно до фінансового аспекту. Першопричини цих проблем знаходяться глибше і пов'язані передусім з різною макроекономічною роллю держзамовлення як соціально-економічного явища в плановій і ринковій економіці.

Незважаючи на певну зовнішню схожість підходів до стратегічного управління і формування програм реалізації ДОЗ в плановій та ринковій економічних системах, неадекватність їх внутрішнього змісту впливає з різної природи відносин, що лежать в основі взаємодії державних органів управління і господарюючих суб'єктів [8, с. 154].

У першому випадку ті чи інші є частиною єдиного централізованого керованого народногосподарського комплексу, підпорядкованого досягненню єдиних цілей, серед яких інтереси Збройних Сил і відповідно військового замовника. Стратегічне планування і визначення способів досягнення цілей здійснюється на макрорівні.

На цьому ж рівні відбувається розподіл різних ресурсів, які є власністю держави, між заздалегідь обумовленими виконавцями держзамовлень. Основним способом досягнення макроекономічної рівноваги такої господарської системи є формування цінової політики [1, с. 17]. Державне регулювання цін на продукцію і послуги носить тотальний і, по суті, малоефективний характер, що дозволяє перекласти витрати на споживача (Міністерство оборони).

Договір між держзамовником і головним виконавцем у такій системі відіграє номінальну роль, так не є економічним механізмом реалізації держзамовлення. Недостатність відповідальності конкретних замовників і виконавців за результати діяльності по виконанню державного замовлення і відсутність підходів щодо аналізу отриманих результатів сприяє не-ефективному використанню ресурсів і формує пасивне ставлення з боку учасників договірних відносин до ефективності реалізації формованих планів в порівнянні з ринковими умовами функціонування системи замовлень [3, с. 71].

Відсутність жорсткого конкурентного середовища пов'язаного між витратами і результатами господарського середовища оборонної промисловості унеможливає фактор економічного стимулювання на мікро рівні, роблячи підприємства і їх персонал незацікавленими в технічних і технологічних інноваціях, розвитку продукту, підвищення її конкурентоспроможності [5, с. 37].

Водночас закріплення замовлення за конкретними підприємствами дозволяло економити на трансакційних витратах, що є ефективним інструментом адміністративно-командної системи в управлінні оборонним замовленням. Формально ця функція держави усувала структурну надмірність в оборонній промисловості. Однак навіть у цьому випадку практичний досвід діяльності ВПК в рамках СРСР і України показує існування проблеми дублювання розробок. На макроекономічному рівні гарантоване рішення для підприємств питань постачання і збуту забезпечувало їм планові доходи і рентабельності, які не завжди відповідали якості виконання замовлень і економічності ефективності результатів договірної роботи.

Загальне управління державним оборонним замовленням, включаючи систему замовлень техніки зв'язку, замикається на державні планують органи (Держплан

та ін.), які в порядку ієрархічної підпорядкованості приймають остаточні рішення щодо будь-якого нижчестоящого органу управління як з боку замовника, так і з боку оборонної промисловості [4].

Оскільки в такій системі господарювання програмно-цільове планування розробок і виробництво оборонної промисловості здійснюється в рамках загальнодержавного планування розвитку народного господарства, спочатку орієнтованого на кількісні показники "від досягнутого", а питання матеріально-технічного забезпечення військових замовлень вирішується не на мікро-, а на макрорівні, замовник не має можливості здійснювати реальне і повномасштабне управління процесом реалізації замовлення. Фінансування замовника і промисловості йде паралельно з єдиного джерела — держбюджету. На основі сукупних заявок на розробку, виробництво, ремонт та тощо з боку військового замовника, міністерства оборонних галузей промисловості формують плани розвитку відповідних галузей та підприємств, які служать підставою для розробки Держпланом проекту контрольних цифр асигнувань на програмний період із зазначенням основних напрямків витратання в процесі реалізації планів замовлень [9, с. 71].

У такій системі з моменту прийняття рішення про реалізацію замовлення замовник стає відповідальним за його виконання, причому кількісні показники (обсяг і терміни поставок), як правило, переважають над якісними. Якщо початкові потреби змінюються під дією дестабілізуючих чи інших неврахованих факторів, показники плану, як правило, переважають над показниками мети.

Властиві будь-якій системі держзамовлень недоліки, що впливають з принципу управління за відхиленнями від нормативних показників, посилюються недоліками самого планування, що викликаються функціональною взаємозалежністю замовника, виконавця та органів державного управління, збігом їх економічних інтересів як представників єдиного органу державного управління [7, с. 89]. Незважаючи на надані замовнику широкі повноваження по оперативному управлінню замовленнями, характер їх застосування досить обмежений.

В основному замовник здійснює узгодження планів формування і реалізації держзамовлень, контроль їх виконання, фінансове регулювання. Водночас регулювання фінансових потоків лише формально перебуває в його владі. Причому фінансова сторона аспекту узгодження і контролю не представляє серйозних труднощів, бо ціни на продукцію, комплектуючі вироби і матеріали, а також роботи і послуги з реалізації держзамовлення фіксовані і легко екстраполюються на майбутні періоди, оскільки інфляція в явному вигляді відсутня.

Досить жорстко регламентований в процедурному відношенні порядок планування замовлень військової техніки, що спирається на прогресивну програмно-цільову методологію, в умовах ієрархічної та централізованої системи управління державними замовленнями і другорядної ролі економічних чинників дозволяв системі функціонувати досить стійко [11, с. 44]. Однак у плановій економіці ця стійкість досягається не за рахунок ефективного управління замовленнями (наприклад, застосування стратегічного маркетингу і менеджменту замовника), а більшою мірою за рахунок особливого

статусу військових замовлень, які після їх затвердження директивними органами стають обов'язковими для підприємств промисловості завданнями, підлягають неухильному виконанню.

Істотну роль в підвищенні ефективності функціонування системи військових замовлень грали органи військового приймання, здійснюють висококваліфікований інженерно-технічний і техніко-економічний контроль якості і випробувань продукції, що дозволяло замовнику частково усувати виникаючі недоліки [10, с. 3]. Однак ця обставина не може сприяти усуненню системних військово-технічних і фінансово-економічних проблем.

ВИСНОВКИ

Таким чином, оборонне замовлення в плановій економіці є найважливішим елементом державної економічної політики. За відсутності приватної власності, природним чином стимулюючої підприємницьку ініціативу, ДОЗ стає своєрідним засобом стимулювання розвитку фундаментальної та галузевої науки, промислового і технологічного оснащення оборонної промисловості.

З загальноекономічних позицій ДОЗ був засобом забезпечення зайнятості населення, способом створення значної кількості робочих місць по всьому життєвому циклу воєнної техніки — від проектування до використання виробів за призначенням та їх утилізації. Причому в силу ефекту мультиплікатора зайнятість забезпечується не тільки в оборонних, але і в суміжних з ними галузях народного господарства.

Відомо, що теоретичною базою економічної політики, в якій ДОЗ є одночасно і метою і засобом підтримки стійкого функціонування економічної системи держави, що ставить в центр економічного процесу не споживання, а виробництво. Нині, як і раніше, в центрі боротьби між прихильниками ліберально-монетаристської та інституційної моделей реформування економіки України знаходиться питання про форми державного втручання в економічне життя. Як відзначають дослідники в ХХ ст. економічна роль держави суттєво змінилася. Про це свідчать показники зростання державних витрат, у тому числі соціальних.

Література:

1. Вильданов Н. Организация борьбы с мобильными целями в ВС США // Зарубежное военное обозрение. — 2007. — № 7. — С. 15—21.
2. Гаврилов Т., Муромцев Д. Интеллектуальные технологии в менеджменте. — СПб: Изд. ВШМ СПбГУ. — 2008.
3. Палагин А., Петренко Н. К вопросу системно-онтологической интеграции знаний предметной области // Математические машины и системы. — 2007. — № 3—4. — С. 63—75.
4. Буренок В., Ивлев А., Корчак В. Программно-целевое планирование и управление созданием научно-технического задела для перспективного и нетрадиционного вооружения. — М.: Издательский дом Граница, 2007.
5. Ивлев А., Артеменко В. Онтология военных технологий: основы, структура, визуализация и применение // Вооружение и экономика. — 2011. — № 4. — С. 35—52.

6. Shenhar A.I. Technofact: Toward a Fundamental Entity of Technology. A New Look at Technology. MOT Paper Presented at IFMOT Conference. — 2004, Washington DC.

7. Козак І. Онтологічне моделювання інформаційних систем віртуальних організацій. — К.: КНЕУ. — 2010. — 237 с.

8. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. — М.: Изд. ГУ ВШЭ. — 2000. — 608 с.

9. Горбачев Ю. Сетецентрическая война: миф или реальность // Военная мысль. — 2006. — № 1. — С. 67—76.

10. Aiberts D., Garstka J., Stein E. Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority // CCRR Publication Series. — Washington, 2000. — Р. 2—3.

11. Национальная военная стратегия США // Военная мысль. — 2005. — № 4. — С. 42—59.

References:

1. Vildanov, N. (2007), "Organization fight against mobile targets in the U.S. Armed Forces", Zarubezhnoe voennoe obozrenie, vol. 7, pp. 5—21.
2. Gavrilov, T. and Muromcev, D. (2008), Intellektual'nye tehnologii v menedzhmente [Intellectual technologies in management], Izd. VShM SpbGU, Spb, Russia.
3. Palagin, A. and Petrenko, N. (2007), "On the question of system-ontological integration of domain knowledge", Matematicheskie mashiny i sistemy, vol. 3—4, pp. 63—75.
4. Burenok, V. Ivlev, A. and Korchak, V. (2007), Programmno-celevoe planirovanie i upravlenie sozdaniem nauchno-tehnichnogo zadela dlja perspektivnogo i netradicionnogo vooruzhenija [Programme-oriented planning and management creating scientific and technical groundwork for an ambitious and unconventional weapons], Izdatel'skij dom Granica, Moscow, Russia.
5. Ivlev, A. and Artemenko, V. (2011), "Ontology of military technologies: foundations, structure, visualization and application", Vooruzhenie i jekonomika, vol. 4, pp. 35—52.
6. Shenhar, A. I. (2004), Technofact: Toward a Fundamental Entity of Technology. A New Look at Technology, MOT Paper Presented at IFMOT Conference, Washington DC.
7. Kozak, I. (2010), Ontologichne modeliuvannia informatsijnykh system virtual'nykh orhanizatsij [Ontological modeling of information systems virtual organizations], KNEU, Kyiv, Ukraine.
8. Kastel's, M. (2000), Informacionnaja jepoha: jekonomika, obshhestvo i kul'tura [The Information Age: Economy, Society and Culture], Izd. GU VShJe, Moscow, Russia.
9. Gorbachev, Ju. (2006), "Network-centric warfare: myth or reality", Voennaja mysl', vol.1, pp. 67—76.
10. Aiberts, D. Garstka, J. and Stein, E. (2000), "Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority", CCRR Publication Series., Washington, pp. 2—3.
11. Voennaja mysl' (2005), "The National Military Strategy of the USA", Voennaja mysl', vol. 4, pp. 42—59. *Стаття надійшла до редакції 27.12.2019 р.*