

УДК 351

Є. В. Красников,
заступник начальника 118 військового представництва
Міністерства оборони України,
м. Харків

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

Досліджено структуру органів державної влади України у сфері державного оборонного замовлення та запропоновано шляхи її вдосконалення.

Ключові слова: національна безпека, органи державної влади, державне оборонне замовлення, державні закупівлі, озброєння та військова техніка.

Постановка проблеми. Державне оборонне замовлення (далі – ДОЗ) є одним із важливих складових механізму державного управління, яке знаходить своє відображення у діяльності органів державної влади по забезпеченню Збройних сил України (далі – ЗС) та інших військових формувань озброєнням та військовою технікою (далі – ОВТ). Система органів державної влади України у сфері управління ДОЗ є недосконалою, в зв'язку з відсутністю єдиного підходу до планування, розміщення, виконання та здійснення контролю у зазначеній сфері. У структурі органів виконавчої влади Україні відсутній спеціалізований орган, до основних повноважень якого належить здійснення функцій у зазначеній сфері. Це призводить до порушення балансу між інтересами державних замовників і виконавців, що в деяких випадках спричиняє неефективне використання бюджетних коштів, а в інших – поставку неякісної, ненадійної та застарілої продукції військового призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом комплекс військових проблем у різних державах світу знаходиться у зоні підвищеної уваги державних управлінців і науковців, що чітко виражено в наполегливому практичному намаганні здійснити переозброєння національних ЗС сучасними видами ОВТ.

Загальним науково-практичним засадам державного регулювання оборонного замовлення присвячено наукові праці закордонних учених, зокрема: А. Б. Агапова, Г. В. Атаманчука, А. В. Бабкіна, І. Л. Бачило, Д. Н. Бахраха, К. С. Вельського, Б. Н. Габричидзе, В. С. Гладкова, О. В. Дьоміна, Л. А. Калініна, Ю. М. Козлова, Г. О. Кузьмічова, Б. М. Лазарева, А. Ф. Ноздрачова, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попова, Ф. С. Разаренова, Л. В. Слепенкової, В. Д. Сорокіна, М. Ю. Стадничука, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникіна та ін.

Водночас структура органів державної влади України у сфері ДОЗ в Україні досліджується вперше.

Мета статті – вдосконалення структури органів державної влади України у сфері ДОЗ.

З метою розробки ефективних шляхів удосконалення систему розміщення ДОЗ необхідно розглядати, з одного боку, як елемент системи державної контрактної системи, а з іншого – як самостійну систему, що володіє всіма властивими їй характерними ознаками (наявність внутрішніх елементів, зв'язку між ними у відповідному середовищі та інформаційним потоком).

Основними ознаками будь-якої системи, згідно з теорією системного підходу, є: наявність структури; ієрархічність елементів; взаємозв'язок зовнішньої середовища та елементів, що являють собою відкриту систему; участь речових елементів, людей та природного середовища; виникнення інших нових властивостей, які відсутні в елементів, але з яких складається система [1, с. 349].

Система розміщення ДОЗ в Україні має власну організаційну структуру, яка включає в себе: об'єкт, суб'єкти, а також органи державного та військового управління.

Під органами державного та військового управління слід розуміти органи державної влади, що наділені повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони та які сприяють регулюванню та контролю реалізації ДОЗ. Під суб'єктами системи розміщення ДОЗ – державні замовники, що безпосередньо здійснюють розміщення ДОЗ в межах законодавства України, а також підприємства, установи та організації незалежно від організаційно-правової

форми та форми власності, які мають ліцензію на відповідний вид діяльності, пов'язаної з виконанням ДОЗ. Під об'єктом системи розміщення ДОЗ – продукцію (роботи, послуги) оборонного призначення.

Розглянуті окремі елементи в сукупності складають систему розміщення ДОЗ, який являє собою самостійний інститут і включає в себе відповідні правила, норми відносин та механізми їх реалізації. Процес здійснення управління даною системою передбачає цілеспрямований зовнішній вплив на зазначені елементи. Сама система розміщення ДОЗ не статична, всередині неї постійно відбувається процес взаємодії складових елементів.

Таким чином, під системою розміщення ДОЗ пропонується розуміти організовану сукупність взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, які функціонують у зовнішньому середовищі й перебувають між собою у військово-економічних відносинах і являють єдиний механізм, спрямований на вирішення завдань з матеріально-технічного забезпечення ЗС та інших військових формувань з метою забезпечення належного рівня національної безпеки та оборони держави.

В сучасних умовах спостерігається новий етап розвитку ДОЗ, пов'язаний з модифікацією її структурних елементів, зміною внутрішніх і зовнішніх елементів. Трансформація системи розміщення ДОЗ являє собою процес її оновлення та адаптації в умовах особливого періоду ЗС та інших військових формувань, спрямований на реалізацію крупномасштабних оборонних завдань.

Структуру органів державної влади України у сфері управління ДОЗ представлено на рис. 1.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України визначено уповноваженим центральним органом виконавчої влади щодо координації діяльності з реалізації ДОЗ.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України визначено уповноваженим центральним органом виконавчої влади щодо координації діяльності з реалізації ДОЗ.



Рис. 1. Організаційна структура органів державної влади України у сфері ДОЗ

Державними замовниками з оборонного замовлення визначено Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство інфраструктури, Міністерство оборони, Міністерство юстиції, Державну службу з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки, Службу зовнішньої розвідки, Державне космічне агентство, Адміністрацію Державної прикордонної служби, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку

та захисту інформації, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Управління державної охорони, Національне антикорупційне бюро, Національну гвардію, Національну поліцію.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство оборони зобов'язано щороку передбачати у проекті основних показників ДОЗ фінансування пріоритетних напрямів розвитку озброєння та військової техніки [2].

Контроль за виконанням ДОЗ здійснює державний замовник. Для виконання зазначених функцій державні замовники утворюють на підприємствах, в установах і організаціях в установленому законодавством України порядку свої представництва [3–4].

Указом Президента України від 13.02.2017 р. № 31/2017 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2017 рік та 2018, 2019 роки» від 27.01.2017 р. Відповідно до нього контроль за виконанням рішення Ради національної безпеки і оборони України покладено на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Тобто Секретаря Ради національної безпеки і оборони України зобов'язано здійснювати контроль за виконанням програми ДОЗ [5].

Дослідження органів державної влади дає підстави стверджувати, що в структурі органів виконавчої влади Україні відсутній орган до основних повноважень якого належить здійснення функцій у сфері ДОЗ. Відсутність єдиного спеціалізованого органу у сфері ДОЗ (далі – спецорган у сфері ДОЗ) в діючій структурі органів державної влади призводить до порушення балансу між інтересами державних замовників і виконавців, що в деяких випадках призводить до не ефективного використання бюджетних коштів, а в інших випадках до поставки не якісної, не надійної та не сучасної продукції.

З метою ефективного управління у сфері ДОЗ в Україні пропонується вдосконалити організаційну структуру органів державної влади України шляхом створення спецоргану у сфері ДОЗ. Його пропонується наділити повноваженнями щодо здійснення функцій з розміщення та здійснення контролю за проведенням і

виконанням ДОЗ, контролем за закупівлями у сфері ДОЗ, наглядом і ліцензуванням розробки, виробництва і ремонту ОВТ та боєприпасів, за організацією та контролем в межах виконання програм по залученню малого бізнесу, а також контролем і наглядом у сфері розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб, які не належать до ДОЗ і відомості про які становлять державну таємницю. Функції з управління спеціальним органом виконавчої влади та контроль за його діяльністю пропонується покласти на Кабінет Міністрів України.

У зв'язку з тим, що відповідно до механізму державного управління координація заходів і контроль у сфері оборонного планування здійснюються Радою національної безпеки і оборони України, пропонується встановити підзвітність спецоргану у сфері ДОЗ саме цьому органу.

Для ефективної та оперативної роботи цього органу пропонується створити на місцях територіальні (регіональні) органи у формі управлінь.

Відповідно до принципів, які закріплені у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держав» від 19.06.2003 р. № 975-IV [6] зазначений орган повинен бути принципово цивільним. Створення цього органу, який матиме контрольні (наглядові) функції у сфері ДОЗ, додасть закінчений вигляд всій структурі органів виконавчої влади у сфері ДОЗ (див. рис. 2).



Рис. 2. Схема механізмів взаємодії суб'єктів ДОЗ в Україні

Таким чином, пропонується така структура органів державної влади України у сфері ДОЗ (рис. 3).



Рис. 3. Організаційна структура взаємодії органів виконавчої влади України у сфері ДОЗ в Україні

На законодавчому рівні пропонується спецорган у сфері ДОЗ наділити повноваженнями щодо здійснення функції з контролю (нагляду) у сфері ДОЗ, а також у сфері розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб, які не належать до ДОЗ і відомості про які становлять державну таємницю. Встановити, що спецорган у сфері ДОЗ буде здійснювати контроль (нагляд):

– за дотриманням державними замовниками вимог, встановлених законодавчими та іншими нормативними правовими актами України у сфері розміщення замовлень на поставки продукції (робіт, послуг) за ДОЗ, а також замовлень на поставки для державних потреб що не відносяться до продукції (робіт, послуг) ДОЗ, але відомості про які становлять державну таємницю;

– за дотриманням державними замовниками вимог, встановлених законодавчими та іншими нормативними правовими актами України у сфері ДОЗ, в тому числі за використанням бюджетних асигнувань, що виділяються з державного бюджету на виконання ДОЗ, і за виконанням фінансових зобов'язань за укладеними державними контрактами (договорами);

– за дотриманням головними виконавцями і виконавцями ДОЗ вимог, встановлених законодавчими та іншими нормативними правовими актами України у сфері ДОЗ;

– за дотриманням вимог технічних регламентів та інших обов'язкових вимог, встановлених законодавством України з технічного регулювання, до продукції (робіт, послуг), що поставляється за ДОЗ, та до процесів її проектування (включаючи вишукування), виробництва, будівництва, монтажу, наладки, експлуатації, зберігання, перевезення, реалізації, утилізації та захоронення;

– за обґрунтованістю укладення державних контрактів (договорів) за ДОЗ та дотриманням умов їх виконання;

– за дотриманням порядку ціноутворення на продукцію, яка поставляється за ДОЗ, формуванням та застосуванням державних регульованих цін на таку продукцію при розміщенні та виконанні ДОЗ;

– за реалізацією державних програм озброєння та інших державних програм, які передбачають здійснення заходів з виконання ДОЗ;

– за реалізацією передбачених ДОЗ заходів по збереженню і розвитку стратегічних організацій ОПК.

Передбачити, що спецорган у сфері ДОЗ буде здійснювати:

– функції державного замовника з тематики та питань, що знаходяться у віданні спецоргану у сфері ДОЗ, в тому числі щодо вдосконалення системи ДОЗ;

– ліцензування окремих видів діяльності у сфері ДОЗ відповідно до законодавством України;

– аналіз виявлених у ході контрольних перевірок недоліків і порушень, а також рекламаційних актів і претензій до якості продукції (робіт, послуг), поставленої з ДОЗ;

– мобілізаційну підготовку спецоргану у сфері ДОЗ та його регіональних управлінь до виконання своїх функцій в особливий період;

– міжнародне співробітництво в межах своєї компетенції;

– соціальне забезпечення та соціальний захист працівників центрального апарату спецоргану у сфері ДОЗ та його регіональних управлінь;

– державно-приватне партнерство з питань, що належать до його компетенції;

– інші повноваження у встановленій сфері діяльності відповідно до законодавством України.

До інших повноважень слід віднести проведення єдиної цінової політики у сфері реалізації, аналіз конкурсної документації про розміщення замовлень, перевірка потенційних виконавців ДОЗ, участь у проведенні тендерних процедур у сфері ДОЗ.

Для обґрунтування необхідності створення спеціального органу у сфері ДОЗ за аналогією необхідно навести приклад успішного функціонування в Україні Державної компанії «Укрспецекспорт», яка є монополістом та має виключне право здійснювати експорт та імпорт продукції, послуг військового і

подвійного призначення. Зазначена компанія є уповноваженим державою посередником у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності у зазначеній сфері. Завдяки впровадження єдиного підходу у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності та концентрація управління в єдиному органі Україна є одним із світових лідерів з експорту ОВТ.

Висновок з цього дослідження і перспективи подальших розвідок.

Створення спеціального органу у сфері ДОЗ в Україні удосконалисть механізм розміщення та виконання замовлення ОВТ, забезпечить надійний баланс інтересів між замовниками і виконавцями. Балансу, який дозволить підприємствам ОПК мати розумний рівень рентабельності, на основі прозорого ціноутворення та економічно-доцільного і відповідального підходу до закупівель з боку державних замовників. Наслідком чого буде не тільки ефективне використання бюджетних коштів, а й отримання ЗС та іншими військовими формуваннями якісної, надійної і сучасної продукції військового призначення.

Перспективи подальших розвідок полягають в розробці рекомендацій щодо механізмів взаємодії Спецоргану у сфері ДОЗ, Державних замовників та Виконавців ДОЗ.

Список використаних джерел:

1. Викулов С. Ф., Жуков Г. П. Военно-экономический анализ и исследование операций. Москва: Воениздат, 1987. 349 с.
2. Питання державного оборонного замовлення»: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 р. № 464. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2017).
3. Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2009 р. № 1107. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2017).
4. Про представництва генерального замовника – Державного космічного агентства на підприємствах космічної галузі: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 р. № 908. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2017).
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2017 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2017 рік та 2018, 2019 роки»: Указ Президента України від 13.02.2017 р. № 31/2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2017).
6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держав: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 17.10.2017).

Krasnykov E. V. Ways to Improve the Structure of Bodies of the State Authority in Ukraine in the Public Protection Order.

The article investigates the structure of the state authorities of Ukraine in the sphere of state defense order and suggests ways of its improvement.

Key words: National security, state authorities, state defense orders, state purchases, armaments and military equipment.

Надійшла до редколегії 30.10.2017 р.

