

УДК 351

Є.В. Красников

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

У статті 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 з важливих складових механізму державного управління, яке знаходить своє відображення в 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. В структурі органів виконавчої влади України відсутній спеціалізований орган до основних повноважень якого належить здійснення функцій у зазначеній сфері. Відсутність зазначеного органу 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 військового призначення.

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

Загальним науково-практичним засадам державного регулювання оборонним замовленням присвячені наукові праці закордонних вчених: 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, М.Ю.Стадничука, Л.В.Слепенкової, Д.М.Овсянко, Л.Л.Попова, Ф.С.Разаренова, В.Д.Сорокіна, М.С.Студеникіна, Ю.Н.Старилова та інших.

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

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 усіма властивими їй характерними ознаками (наявність внутрішніх елементів, зв'язку між ними у відповідному середовищі та інформаційним потоком).

Основними ознаками будь-якої системи, згідно теорії системного підходу, є: наявність структури; ієрархічність елементів; взаємозв'язок зовнішньої середовища та елементів, що представляють собою відкриту систему; участь речових елементів, людей та природного середовища; виникнення інших нових властивостей, які відсутні у 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 (рис. 1.):

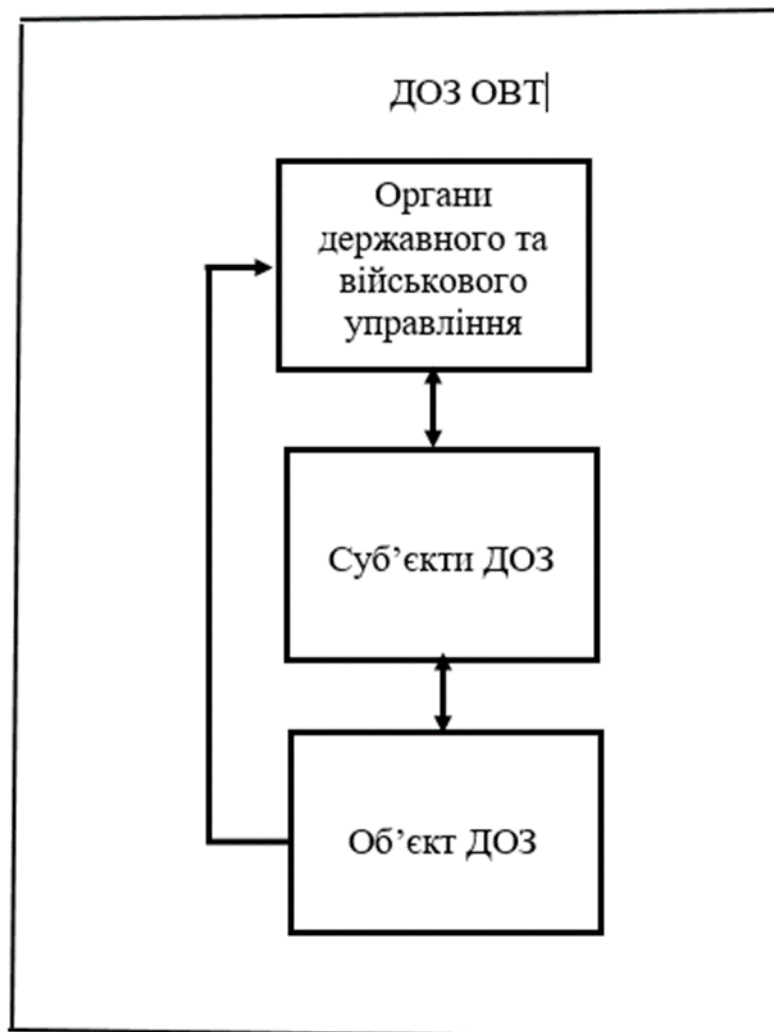


Рис. 1. Система розміщення ДОЗ в Україні
Джерело: Складено самостійно

Під органами державного та військового управління слід розуміти органи державної влади, які наділені повноваженнями в сфері національної безпеки та оборони та які сприяють регулюванню та контролю реалізації ДОЗ.

Під суб'єктами системи розміщення ДОЗ - державні замовники, які 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, який пов'язаний з виконанням ДОЗ.

Під об'єктом системи розміщення ДОЗ - продукцію (роботи, послуги) оборонного призначення.

Розглянуті окремі елементи в сукупності складають систему розміщення ДОЗ, який представляє собою самостійний інститут, який 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 якої постійно відбувається процес взаємодії складових елементів.

Таким чином, під системою розміщення ДОЗ пропонується розуміти організовану сукупність взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, які функціонують в зовнішньому середовищі та які перебувають між собою у військово-економічних відносинах і представляють єдиний механізм, який направлений на вирішення задач 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, який пов'язаний з модифікацією її структурних елементів, зміни внутрішніх та зовнішніх елементів. Трансформація системи розміщення ДОЗ представляє собою процес її оновлення та адаптації в умовах особливого періоду ЗС та інших військових формувань, направлений на реалізацію крупномасштабних оборонних завдань.

Структура органів державної влади України у сфері управління ДОЗ виглядає наступним чином:



Рис. 2. Організаційна структура органів державної влади України у сфері ДОЗ

Джерело: складено самостійно

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України визначено уповноваженим центральним органом виконавчої влади щодо координації діяльності з реалізації 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 лютого 2017 року № 31/2017 уведено в дію 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».

Відповідно до зазначеного указу 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.

Спецорган у сфері ДОЗ 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.

В 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, тому 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 червня 2003 року № 975-IV [6] зазначений орган повинен бути принципово цивільним. Створення цього органу, який буде мати контрольні (наглядові) функції у сфері ДОЗ, додасть закінчений вигляд всій структурі органів виконавчої влади у сфері ДОЗ.

Запропонована схема механізму взаємодії суб'єктів ДОЗ виглядає наступним чином (рис. 3.):

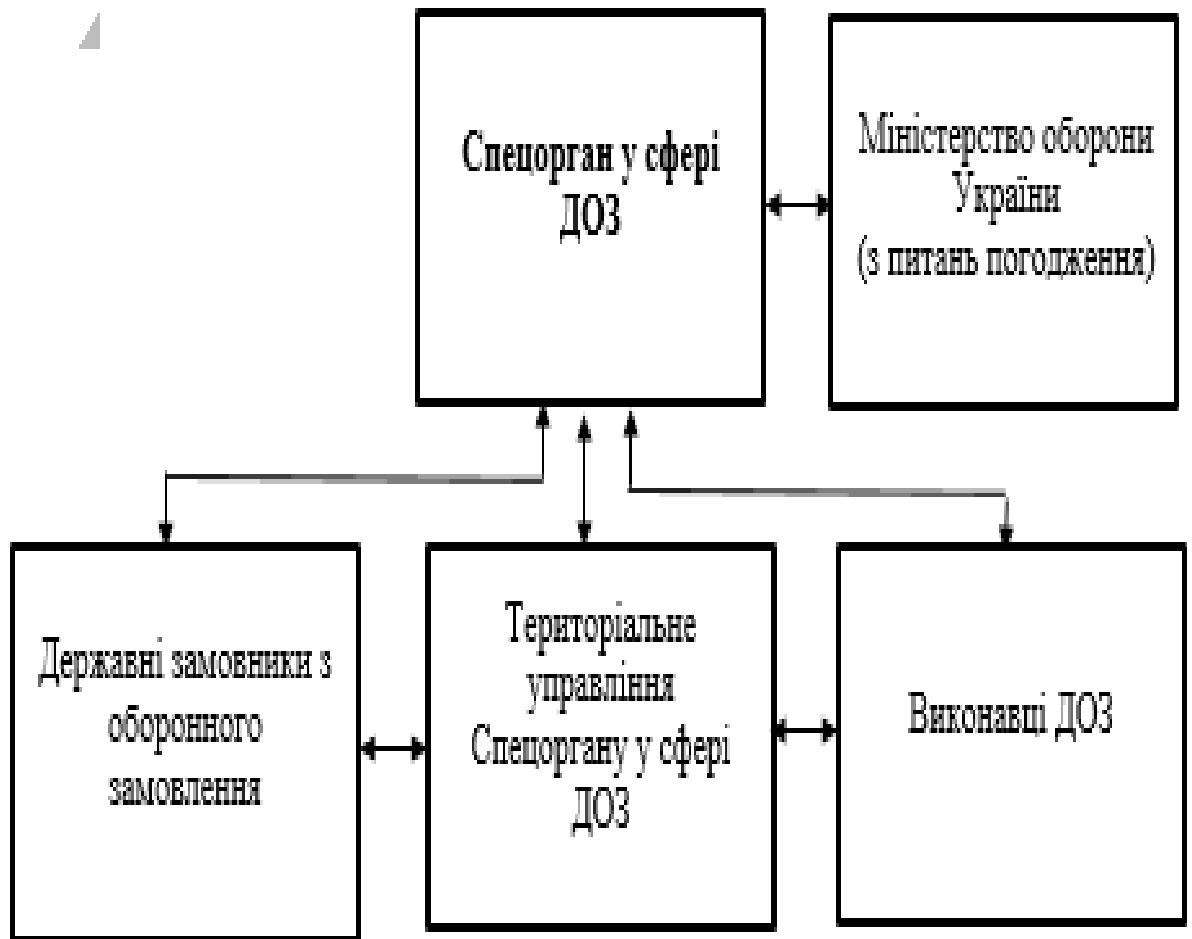


Рис. 3. Схема механізмів взаємодії суб'єктів ДОЗ в Україні
Джерело: складено самостійно

Таким чином пропонується наступна структура органів державної влади України у сфері ДОЗ (рис. 4.):



Рис. 4. Організаційна структура взаємодії органів виконавчої влади України у сфері ДОЗ в Україні, що пропонується

Джерело: складено самостійно

На законодавчому рівні пропонується Спецорган у сфері ДОЗ наділити повноваженнями щодо здійснення функцій 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 удосконалив 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 використаної літератури

1. Викулов С.Ф., Жуков Г.П. Военно-экономический анализ и исследование операций. М.:Воениздат, 1987 г. с.349. ; 1. Vikulov S.F., Zhukov G.P. Voenno-ekonomicheskii analiz i issledovanie operatsiy. M.:Voenizdat, 1987 г. s.349.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. N 464 «Питання державного оборонного замовлення», Електронний ресурс – [Режим доступу]: <http://zakon3.rada.gov.ua>. ; Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 kvitnia 2011 г. N 464 «Pytannia derzhavnoho oboronnoho zamovlennia», Elektronnyi resurs – [Rezhym dostupu]: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2009 р. N 1107 «Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях», Електронний ресурс – [Режим доступу]: <http://zakon3.rada.gov.ua>. ; Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 zhovtnia 2009 г. N 1107 «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro predstavnytstva derzhavnykh zamovnykiv z oboronnoho zamovlennia na pidpriemstvakh, v ustanovakh i orhanizatsiiah», Elektronnyi resurs – [Rezhym dostupu]: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 908 «Про представництва генерального замовника - Державного космічного агентства на підприємствах космічної галузі», Електронний ресурс – [Режим доступу]: <http://zakon3.rada.gov.ua>. ; Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 chervnia 2000 г. № 908 «Pro predstavnytstva heneralnoho zamovnyka - Derzhavnoho kosmichnoho ahentstva na pidpriemstvakh kosmichnoi haluzi», Elektronnyi resurs – [Rezhym dostupu]: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
5. Указ Президента України від 13 лютого 2017 року № 31/2017 «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», Електронний ресурс – [Режим доступу]: <http://zakon3.rada.gov.ua>. ; Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 13 liutoho 2017 roku № 31/2017 «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 sichnia 2017 roku «Pro osnovni pokaznyky derzhavnoho oboronnoho

zamovlennia na 2017 rik ta 2018, 2019 roku», Elektronnyi resurs – [Rezhym dostupu]: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

6. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держав» від 19 червня 2003 року № 975-IV, Електронний ресурс – [Режим доступу]: <http://zakon3.rada.gov.ua>. ; Закон України «Pro demokratychnyi tsyvilnyi kontrol nad Voiennoi orhanizatsiieiu i pravookhoronnyu orhanamy derzhav» vid 19 chervnia 2003 roku № 975-IV, Elektronnyi resurs – [Rezhym dostupu]: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 07.12.2017 р.

E. Krasnykov

WAYS TO IMPROVE THE STRUCTURE OF BODIES OF THE STATE AUTHORITY IN UKRAINE IN THE PUBLIC PROTECTION ORDER.

The state defense order is one of the important components of the mechanism of public administration, which is reflected in the activities of state authorities to provide the Armed Forces of Ukraine and other military formations with weapons and military equipment. The system of bodies of state power of Ukraine in the field of management of state defense orders is imperfect, due to the lack of a unified approach to planning, placement, implementation and control in this area. In the structure of executive bodies, Ukraine does not have a specialized body whose primary responsibilities include the exercise of functions in this area. The absence of the said body in the current structure of the state authorities leads to a disturbance of the balance between the interests of government customers and performers, which in some cases leads to an ineffective use of budget funds, and in other cases to the supply of non-quality, unsafe and non-modern military products.

In order to effectively manage the state defense order in Ukraine, it is proposed to improve the organizational structure of the state authorities of Ukraine by creating a special body in the field of state defense order.

A special body in the field of state defense order is offered to empower the implementation of functions for the placement and control of the conduct and execution of state defense orders, procurement control in the field of state defense orders, supervision and licensing of the development, production and repair of weapons and military equipment and ammunition, for organization and control within the framework of implementation of programs for attraction of small business, as well as control and supervision in the field of placement of supply orders Owari, works and services for state needs, which are not included in the state defense order and information constituting a state secret. The functions of management of a special executive body and control over its activities are proposed to be put on the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Due to the fact that, in accordance with the mechanism of public administration, the coordination of measures and control in the field of defense planning are carried out by the National Security and Defense Council of Ukraine, therefore it is proposed to establish the accountability of the special body in the field of state defense orders to this government body.

For the effective and efficient work of this body, it is proposed to create on the ground territorial (regional) bodies in the form of departments.

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