Державне управління

УДК 351

**Красников Євген Володимирович,**
провідний інженер 118 військового представництва
Міністерства оборони України
**Красников Е.В.,**
ведущий инженер 118 военного представительства
Министерства обороны Украины
**Krasnykov E.V.**,
Senior Engineer 118 military representative of the
Ministry of Defense of Ukraine

# СИСТЕМА, СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ ОБОРОННИМ ЗАМОВЛЕННЯМ

# СИСТЕМА, СТРУКТУРА И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОБОРОННЫМ ЗАКАЗОМ

# THE SYSTEM, STRUCTURE AND POWERS OF STATE AUTHORITIES IN THE MANAGEMENT OF THE STATE DEFENSE ORDER SPHERE

**Анотація:** Досліджені структури та повноваження органів державної влади у сфері управління державним оборонним замовленням, запропоновано шляхи удосконалення системи державного управління у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** національна безпека і оборонна, державне оборонне замовлення, органи державної влади.

**Аннотация:** Исследованы структуры и полномочия органов государственной власти в сфере управления государственным оборонным заказом, предложены пути совершенствования системы государственного управления в указанной сфере.

**Ключевые слова:** национальная безопасность и оборона, государственный оборонный заказ, органы государственной власти.

**Summary:** It was investigated the structure and powers of state authorities in the management of the state defense order sphere, it was suggested the ways of improvement of state control system in this area.

**Keywords:** national security and defense, state defense order, state administration bodies. the public authorities.

**Постановка проблеми:**

Питання системи і структури органів державної влади, в тому числі і в сфері державного оборонного замовлення (ДОЗ), є актуальними в теорії державного управління. На сьогоднішній день існуюча система управління ДОЗ не відповідає вимогам сучасної ринкової економіці, тому вимагає розробці підходів щодо її вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій:**

Вивченню окремих питань структури та повноважень органів державної влади у сфері управління оборонним замовленням приділяли увагу такі дослідники, як: Сліпакова Л.В., Козлов Ю.М., Яровий В.Г., Барановська І. В., Семенишин А.В., Шаталова О.Г., Каляєв А.О., Горбулін В.П., Зубарєв В.В., Скурський П.П., Химченко С.М., Бабкін О.В. та інші.

Більшість досліджень в даній області стосуэться окремих питань управління ДОЗ. Разом з тим, відсутні наукові праці, в яких досліджується система, структура та повноваження органів державної влади у сфері управління замовленням озброєння та військової техніки в Україні.

**Формулювання мети статті:**

Метою публікації є комплексне дослідження системи, структури та повноважень органів державної влади у сфері управління ДОЗ з метою підвищення його ефективності.

**Виклад основного матеріалу дослідження:**

Система органів державної влади України у сфері управління ДОЗ є складною, тому для кращого розуміння особливостей її організації і

діяльності розглянемо загальну структуру органів державної влади.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [6].

Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожну уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, які її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямовано на розв'язання, як єдиним механізмом з внутрішнім розподілом функцій, загальносуспільних завдань [1], в тому числі і управління оборонним замовленням.

Єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України, що уповноважена приймати закони. Правові норми, які закріплені у законах, не тільки визначають цілі та завдання органів державного управління у сфері управління оборонним замовленням, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а й регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її органів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності цих органів.

Виключно Верховна Рада України здійснює формування й проведення воєнної політики України, законодавче регулювання питань сфери національної безпеки та оборони. В межах своїх повноважень Верховна Рада України здійснює законодавче регулювання й контроль за діяльністю органів державної влади та посадових осіб щодо здійснення ними відповідних повноважень у сфері національної безпеки та оборони.

Судова система України становить сукупність усіх судів держави, заснованих на єдиних засадах організації і діяльності, що здійснюють судову владу. Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України. Судова влада України здійснює функції правосуддя та контролю. До компетенції Конституційного Суду України

належить вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки та оборони Конституції України й дає офіційне їх тлумачення. До компетенції Судів загальної юрисдикції належить здійснення правосуддя в сфері забезпечення національної безпеки та оборони.

Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. В теорії та практиці державного управління до сфери адміністративно-політичної діяльності належать такі галузі, як оборона, національна безпека, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція. Органи управління (виконавчої влади) цими галузями є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади й активно здійснюють функції держави. Особливе місце в цій системі посідають органи, що здійснюють управління національною безпекою та обороною.

До органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. Вищим органом у системі органів виконавчої влади України є Кабінет Міністрів України, який відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Від результатів діяльності цих органів перш за все залежить стан національної безпеки та оборони держави.

Окреме місце в системі органів державної влади займає Президент України та органи прокуратури.

Президент України як гарант державного суверенітету та територіальної цілісності держави, здійснює керівництво в сфері національної безпеки і оборони. Президент України є головою Ради національної безпеки і оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони.

Прокуратура України є єдиною централізованою системою (не є органом державної влади), до компетенції якої належить здійснення наглядових повноважень у сфері національної безпеки та оборони [1].

Основним нормативним документом у сфері виробництва, закупівлі та постачання озброєння та військової техніки є Закон України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. зі змінами та доповненнями. Цей Закон визначає загальні правові засади планування і формування ДОЗ та регулює особливості відносин, пов'язаних з визначенням та здійсненням процедур закупівлі продукції, виконанням робіт та наданням послуг оборонного призначення (продукція, роботи і послуги).

У цьому Законі визначенні основні права та обов’язки уповноваженого органу з питань координації оборонного замовлення, державних замовників з оборонного замовлення та виконавців державного оборонного замовлення.

Відповідно до положень цього Закону координацію діяльності з реалізації оборонного замовлення здійснює визначений Кабінетом Міністрів України уповноважений центральний орган виконавчої влади [2].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 464 «Питання Державного оборонного замовлення» уповноваженим центральним органом виконавчої влади щодо координації діяльності з реалізації ДОЗ є Міністерство економічного розвитку і торгівлі [7].

Відповідно до Закону України «Про державне оборонне замовлення» державні замовники погоджують з Міністерством оборони України пропозиції щодо виконання робіт з розроблення нових видів озброєння, військової техніки та військової зброї, їх складових частин, а також

модернізації зазначеної продукції оборонного призначення з метою уникнення дублювання таких робіт; з центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать підприємства оборонно-промислового комплексу, пропозиції щодо виконання робіт оборонного призначення з метою максимального використання науково-виробничого потенціалу підприємств оборонно-промислового комплексу України [2].

Відповідно до Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі » від 16.06.2011 р. зі змінами та доповненнями суб'єктами управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі є Кабінет Міністрів України та Державний концерн "Укроборонпром" [5].

Тому до уповноважених органів виконавчої влади щодо координації діяльності з реалізації ДОЗ озброєння та військової техніки слід також відносити Міністерство оборони України та Державний концерн "Укроборонпром".

До компетенції Уповноваженого органу з питань координації оборонного замовлення належить:

- готувати з урахуванням пропозицій державних замовників проект основних показників оборонного замовлення на відповідний бюджетний період та подавати його в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;
- координувати і контролювати діяльність державних замовників під час розміщення оборонного замовлення та виконання державних контрактів;
- надавати методичну та консультаційну допомогу державним замовникам щодо організації здійснення процедур закупівлі;
- отримувати від державних замовників звіт про результати здійснення процедур закупівлі, укладення та виконання державних контрактів;

- інформувати в установлені строки Кабінет Міністрів України про хід виконання оборонного замовлення;
- установлювати строки подання державними замовниками пропозицій до проекту основних показників оборонного замовлення, інформації про укладені державні контракти та хід їх виконання;
- розробляти проекти нормативно-правових актів з питань оборонного замовлення.

Державними замовниками з оборонного замовлення є визначені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, які є головними розпорядниками бюджетних коштів [2].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 464 «Питання Державного оборонного замовлення» державними замовниками з оборонного замовлення визначенні Міністерство внутрішніх справ, Міністерство інфраструктури, Міністерство надзвичайних ситуацій, Міністерство оборони, Державна митна служба, Державна пенітенціарна служба, Державна податкова служба, Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки, Державне агентство з управління державними корпоративними правами та майном, Державне космічне агентство, Адміністрація Державної прикордонної служби, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Управління державної охорони [7].

До компетенції Державного замовника належить:

- здійснювати планування оборонного замовлення;
- готувати і подавати уповноваженому органу у визначений ним строк пропозиції до проекту основних показників оборонного замовлення на відповідний бюджетний період;
- укладати державні контракти з виконавцями;
- організовувати та здійснювати процедури закупівлі;
- забезпечувати фінансування відповідно до умов державних контрактів;

- здійснювати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, виділених на виконання оборонного замовлення відповідно до умов державних контрактів;
- здійснювати контроль за ходом виконання робіт (на окремих етапах та в цілому) згідно з оборонним замовленням;
- організовувати та брати участь у проведенні державних та інших випробувань зразків продукції оборонного призначення;
- надавати виконавцеві технічне завдання та погоджувати з ним програму (техніко-економічні показники) або тематику робіт;
- приймати поставлену (виготовлену) продукцію, виконані роботи (у тому числі конструкторську документацію) і надані послуги;
- звітувати перед уповноваженим органом та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі статистики про укладення державних контрактів, результати їх виконання і використання бюджетних коштів;
- планувати та контролювати роботу з формування страхового фонду документації;
- визначати спільно з виконавцями порядок залучення до виконання оборонного замовлення співвиконавців.

Виконавці оборонного замовлення є суб'єкти господарської діяльності України незалежно від форми власності, що мають ліцензії (дозволи) на провадження відповідних видів господарської діяльності у випадках, передбачених законом, отримані згідно із законодавством, та іноземні суб'єкти господарської діяльності, з якими укладено державний контракт з оборонного замовлення на постачання (закупівлю) продукції, виконання робіт та надання послуг за результатами конкурсного відбору (за винятком укладення державних контрактів із суб'єктами господарської діяльності, які є єдиними в Україні виробниками) [2].

Також для виконання державного контракт з оборонного замовлення відповідно до законодавства України можуть залучаться співвиконавці.

Співвиконавцями оборонного замовлення є суб'єкти господарської діяльності України незалежно від їх форми власності, що мають ліцензії (дозволи) на провадження відповідних видів господарської діяльності, отримані згідно із законодавством, які беруть участь у виконанні оборонного замовлення на підставі відповідних договорів (контрактів), укладених з виконавцями.

До компетенції Виконавця оборонного замовлення належить:

- постачати продукцію, виконувати роботи та надавати послуги відповідно до умов державного контракту;
- забезпечувати відповідність виготовлених зразків продукції оборонного призначення вимогам державного замовника;
- забезпечувати державному замовникові належні умови для здійснення контролю за виконанням оборонного замовлення;
- звітувати про виконання оборонного замовлення перед органами державної статистики;
- забезпечувати надання документації для виготовлення документів страхового фонду документації;
- залучати, у разі необхідності, до виконання оборонного замовлення співвиконавців та забезпечувати авансування і оплату виконання замовлення згідно з умовами укладеного договору (контракту) відповідно до вимог чинного законодавства [2].

Механізму ДОЗ властиві етапи, на кожному з яких в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України, здійснюють свої функції органи державної влади. Це планування державного оборонного замовлення, формування його основних показників, розміщення та коригування обсягів поставок (закупівлі) продукції, виконання робіт,

надання послуг за оборонним замовленням, а також здійснення контролю за виконанням оборонного замовлення.

Планування оборонного замовлення є складовою системи планування розвитку Воєнної організації держави, що здійснюється відповідно до Закону України "Про організацію оборонного планування" від 18.11.2004 р. зі змінами та доповненнями.

Відповідно до зазначеного Закону суб'єктами оборонного планування в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, Генеральний штаб Збройних Сил України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

Об'єктами оборонного планування є Збройні Сили України, інші військові формування, а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може впливати на обороноздатність держави [4].

На стадії формування основних показників, розміщення та коригування обсягів поставок (закупівлі) продукції, виконання робіт, надання послуг за оборонним замовленням Законом України «Про оборону України» від 06.12.1991 р. встановлено засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

Відповідно до зазначеного Закону до повноважень Кабінету Міністрів України відноситься здійснення передбачених законодавством заходів щодо формування, розміщення, фінансування та виконання державного

оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань.

До повноважень Міністерства оборони України як центрального органу виконавчої влади відноситься забезпечувати проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань [3].

У Міністерства оборони України повноваження щодо придбання озброєнь та військової техніки покладенні на Департамент розробок і закупівлі озброєння та військової техніки і Генеральний штаб Збройних Сил України.

Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює планування застосування Збройних Сил України, визначення потреб і пріоритетів щодо забезпечення Збройних Сил України озброєнням та військовою технікою.

Департамент розробок і закупівлі озброєння і військової техніки здійснює планування, замовлення, фінансування заходів з розробки і закупівлі озброєння і військової техніки відповідно до програм розвитку озброєння та військової техніки.

Для якісного виконання Міністерством оборони України функцій замовника продукції спеціального призначення в його складі створено інститут замовників озброєння. Іншими словами, у Міністерстві оборони України існують спеціальні організації, за якими закріплена вся номенклатура продукції спеціального призначення. Це головні управління, які називають Генеральними замовниками озброєння.

Також Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами

місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, та правоохоронними органами у межах, визначених цим Законом, іншими законами України і нормативно-правовими актами Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Генеральний штаб Збройних Сил України визначає потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, продовольстві, земельних і водних ділянках, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, контролює повноту і якість їх отримання [9].

Міністерства, центральні та інші органи виконавчої влади у взаємодії з Міністерством оборони України у межах своїх повноважень забезпечують виконання ДОЗ.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, забезпечуючи на відповідній території виконання підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, посадовими особами і громадянами Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань оборони організовують надання підприємствами, установами та організаціями комунально-побутових послуг і ресурсів, виробництво та постачання продукції, електро- і теплоенергії Збройним Силам України та іншим військовим формуванням на договірних засадах.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи забезпечують організацію виробництва і поставки військам підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, енергетичних та інших ресурсів.

Підприємства, установи та організації усіх форм власності виконують державні оборонні замовлення, в тому числі проводять наукові дослідження

та виконують розробки у сфері оборони, створюють і підтримують у готовності мобілізаційні потужності, зберігають матеріальні цінності мобілізаційного резерву[3].

Контроль за виконанням оборонного замовлення здійснюють державні замовники, уповноважений орган та Міністерство фінансів України у межах їх повноважень [7].

Контроль за якістю продукції оборонного призначення на всіх стадіях її розроблення, виробництва, модернізації та ремонту, своєчасним виконанням державних контрактів, цільовим використанням коштів, перевірка та узгодження документів щодо формування договірних цін здійснюються в установленому порядку державними замовниками .

Державні замовники для виконання зазначеної функцій на підставі Закону України «Про державне оборонне замовлення» [2] розміщують на підприємствах, в установах та організаціях, визначених виконавцями, свої представництва або залучати до такої роботи на договірній основі інших державних замовників. Діяльність зазначених представництв провадиться відповідно до положення, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях» від 21 жовтня 2009 р. [8].

Уповноважений орган аналізує отриману інформацію та кожного півріччя інформує Кабінет Міністрів України про стан виконання оборонного замовлення [7].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок:**

Аналіз системи управління замовленням озброєнням та військової техніки дозволив зробити наступні висновки:

- певними повноваженнями у сфері управління оборонним замовленням наділена вся вертикаль державної влади;
- серед органів державної влади особливе місце посідають органи

виконавчої влади, що безпосередньо здійснюють функції державного управління адміністративно-політичним будівництвом, до сфери діяльності якого належить галузь оборони та національної безпеки;

- в структурі завжди присутнє основне галузеве Міністерство, яке визначено Кабінетом Міністрів України;
- значними повноваженнями у сфері оборонного замовлення володіє Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство оборони України;
- з кожним роком збільшується кількість органів, що мають функції управління за ДОЗ, наприклад, таких як Державний концерн "Укроборонпром";
- неповнота та недостатність нормативно-правового регулювання у сфері управління ДОЗ з урахуванням нових ринкових відносин в економіці;
- в Україні відсутній спеціалізований орган виконавчої влади, до компетенції якого належить виключно питання управління ДОЗ, тобто структурний підрозділ державно-владного механізму, створений спеціально для повсякденного функціонування в системі поділу влади з метою виконання нормативно-правових актів про ДОЗ, відсутність якого призводить до дублювання відповідних функцій органами виконавчої влади, що в свою чергу потребує подальшої оптимізації системи органів виконавчої влади до компетенції яких належать питання оборонного замовлення та більш чіткого розподілу їхніх повноважень.

**Список використаної літератури:**

1. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.;

2. Закон України від 03.03.1999 р. № 464-XIV «Про державне оборонне замовлення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14.
3. ;Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII «Про оборону України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12;
4. Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV "Про організацію оборонного планування" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-15;
5. Закон України від 16.06.2011р. № 3531-VI «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17;
6. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр;
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 464 «Питання Державного оборонного замовлення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-2011-п;
8. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях» від 21 жовтня 2009 р. № 1107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1107-2009-п;
9. Шемаєв В.М. Економіка та організація розробки, виробництва, експлуатації, ремонту й утилізації військової техніки та майна, Навч. посібник – К.: НАОУ, 2008. – 332 с.