

Усаченко О.О.

Інститут законодавства Верховної Ради України

РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВОЮ ВИКОНАННЯ ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ

Зазначено, що державне оборонне замовлення з макроекономічної точки зору в сучасній економіці є найважливішим показником і виступає засобом державного регулювання. Водночас в системі замовлень воно є засобом управління розвитком військової техніки, оскільки за допомогою розміщення і виконання державного оборонного замовлення реалізується військово-технічна політика органів військового управління в галузі будівництва та розвитку Збройних Сил, а також створення і розвиток військової техніки. Державне оборонне замовлення з військової техніки може бути представлено у вигляді чотирьох основних елементів: сукупність планових документів; основний фінансовий документ в області розвитку оборонної промисловості; сукупність цілком певних атрибутів; правовий акт.

Визначено, що основні функції державного замовника є наступними: державний замовник організовує і проводить конкурси на розміщення оборонного замовлення з метою визначення головного виконавця (виконавця); погоджує ціну на продукцію (роботи, послуги), укладає державний контракт на поставки продукції (робіт, послуг); забезпечує фінансування оборонного замовлення; здійснює контроль за використанням головним виконавцем (виконавцем) фінансових коштів, виділених на виконання оборонного замовлення; здійснює контроль за виконанням робіт як на окремих етапах, так і в цілому; бере участь у випробуваннях дослідних зразків (комплексів, систем) озброєння і військової техніки, серійної продукції, а також комплектуючих виробів і матеріалів; організовує і проводить державні випробування дослідних зразків (комплексів, систем) військової техніки, здійснює підготовку документації для прийняття їх на озброєння (постачання); стверджує конструкторську документацію для здійснення серійного виробництва зразків військової техніки. Державний замовник може на основі державного контракту передавати головному виконавцю частину своїх функцій по виконанню оборонного замовлення. Головний виконавець оборонного замовлення – організація, яка уклала державний контракт з державним замовником на поставки продукції (робіт, послуг) за оборонним замовленням і оформляє договори з виконавцями оборонного замовлення на поставки продукції (робіт, послуг). Виконавець оборонного замовлення – організація, що бере участь у виконанні оборонного замовлення на основі контракту з державним замовником або головним виконавцем (виконавцем).

Ключові слова: державне оборонне замовлення, державне регулювання, військово-технічна політика, управління розвитком військової техніки, оборонна промисловість.

Вступ. Державне оборонне замовлення (далі – ДОЗ) з макроекономічної точки зору в сучасній економіці є найважливішим показником і виступає засобом державного регулювання. Водночас в системі замовлень він є засобом управління розвитком військової техніки, оскільки за допомогою розміщення і виконання ДОЗ реалізується військово-технічна політика органів військового управління в галузі будівництва та розвитку Збройних Сил, а також створення і розвиток військової техніки.

Державне оборонне замовлення з військової техніки може бути представлено у вигляді чотирьох основних елементів: сукупність планових документів; основний фінансовий документ в

області розвитку оборонної промисловості; сукупність цілком певних атрибутів; правовий акт.

До складу оборонного замовлення включаються:

- науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи зі створення, модернізації, утилізації та знищення військової техніки, що виводиться з експлуатації;

- поставки техніки, а також комплектуючих виробів і матеріалів;

- роботи по ремонту і модернізації оборонної промисловості, а також з утилізації та знищення виведених з експлуатації зразків техніки;

- роботи в галузі військово-технічного співробітництва України з іноземними державами відповідно до міжнародних договорів України;

– поставки продукції (робіт, послуг) для потреб цивільної оборони;

– будівництво, реконструкція і технічне переозброєння об'єктів, призначених для потреб оборони і безпеки України, в тому числі для утилізації і знищення техніки, що виводиться з експлуатації;

– інші роботи щодо забезпечення обороноздатності і безпеки України. Ці заходи відображаються в ДОЗ у вигляді відповідних планів.

Оборонне замовлення виступає як основний фінансовий документ в області розвитку оборонної промисловості, в якому відображаються: загальний обсяг асигнувань; обсяг асигнувань по розділах ДОЗ; обсяг асигнувань за стадіями ЖЦ зразків оборонної промисловості; обсяг асигнувань по номенклатурі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню ролі та місця сектору безпеки і оборони в українському суспільстві та процесу демократизації розвитку оборонної промисловості приділялась увага в роботах С.І. Білоконя, І.В. Білана, О.Ф. Белова, В.П. Горбуліна, В.В. Говорухи, А.С. Гриценка, А.В. Єрмолаєва, А.Б. Качинського, В.А. Ліпкана, О.В. Литвиненка, І.І. Мусієнка, О.В. Полторакова, Л.В. Полякова, В.М. Рижих, А.І. Семенченка, М.В. Сіцінської, М.В. Сунгуровського, І.А. Храбана та інших.

Деякі аспекти практики реалізації механізмів парламентського контролю над сектором безпеки, здійснення демократичного контролю за діяльністю формування державного оборонного замовлення були предметом окремого розгляду зарубіжних науковців, серед яких необхідно виділити таких учених, як Х. Борн, О.А. Бабанов, О.Г. Волеводз, І. Коул, К. Кинцельбах, С. Ланн, І. Лей, Ф. Флурі, С.Ф. Хантінгтон та інші.

Водночас наявні наукові дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються аспекти комплексної проблеми розвитку демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в цілому та механізмів регулювання державного оборонного замовлення в умовах розвитку оборонної промисловості України.

Постановка завдання. Метою статті є визначення умов та заходів щодо державного оборонного замовлення в умовах розвитку оборонної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. В ДОЗ відображаються наступні основні параметри: номенклатура військової техніки; кількісні показники (потреба, терміни); фінансові показники; стадії життєвого циклу; державні замовники; головні

виконавці (виконавці) замовлення. Для практичної реалізації державним оборонним замовленням надається статус правового документа, який затверджується органами державного управління (Уряд України, Президент тощо). Основними учасниками процесу формування та реалізації ДОЗ є замовник і виконавець замовлення, які наділені відповідними функціями [1].

Основні функції державного замовника:

– державний замовник організовує і проводить конкурси на розміщення оборонного замовлення з метою визначення головного виконавця (виконавця);

– погоджує ціну на продукцію (роботи, послуги), укладає державний контракт на поставки продукції (робіт, послуг);

– забезпечує фінансування оборонного замовлення;

– здійснює контроль за використанням головним виконавцем (виконавцем) фінансових коштів, виділених на виконання оборонного замовлення;

– здійснює контроль за виконанням робіт як на окремих етапах, так і в цілому;

– бере участь у випробуваннях дослідних зразків (комплексів, систем) озброєння і військової техніки, серійної продукції, а також комплектуючих виробів і матеріалів;

– організовує і проводить державні випробування дослідних зразків (комплексів, систем) військової техніки, здійснює підготовку документації для прийняття їх на озброєння (постачання);

– стверджує конструкторську документацію для здійснення серійного виробництва зразків військової техніки [2, с. 24].

Державний замовник може на основі державного контракту передавати головному виконавцю частину своїх функцій по виконанню оборонного замовлення. Головний виконавець оборонного замовлення – організація, яка уклала державний контракт з державним замовником на поставки продукції (робіт, послуг) за оборонним замовленням і оформляє договори з виконавцями оборонного замовлення на поставки продукції (робіт, послуг). Виконавець оборонного замовлення – організація, що бере участь у виконанні оборонного замовлення на основі контракту з державним замовником або головним виконавцем (виконавцем).

Основні функції головного виконавця (виконавця): головний виконавець (виконавець) бере участь в конкурсах на отримання оборонного замовлення;

- обґрунтовує ціну продукції (робіт в цілому, за її розділами і окремими етапами);
- укладає державний контракт (договір) на виконання оборонного замовлення;
- здійснює виконання робіт, виготовлення дослідних зразків (комплексів, систем) озброєння і військової техніки, освоєння, серійне виробництво і поставки продукції (робіт, послуг), авторський та гарантійний нагляд за станом озброєння і військової техніки;
- забезпечує відповідність виконаних робіт, виготовлених дослідних зразків (комплексів, систем) військової техніки та серійної продукції вимогам державних стандартів, тактико-технічного (технічного) завдання державного замовника, технічної документації, а також тактико-технічними характеристиками і умовами державного контракту (договору);
- організовує і проводить передбачені технічною документацією випробування дослідних зразків (комплексів, систем) та серійної продукції;
- забезпечує державному замовникові належні умови для здійснення контролю за виконанням робіт як на окремих етапах, так і в цілому в процесі розробки, виробництва і поставок техніки [3, с. 14].

Замовник і виконавець замовлення за допомогою взаємодії між собою та іншими суб'єктами ринку в системі замовлень забезпечують її результативність і спрямованість. Це відповідає тому, що ДОЗ військової техніки розглядається в двох аспектах:

- як результат функціонування системи замовлень;
- як цільове відображення розвитку системи військової техніки.

Таким чином, аналіз ДОЗ як об'єкта дослідження показує, що він являє собою складну систему, що включає до свого складу значне число керованих параметрів, яка підтверджена впливу значної кількості зовнішніх і внутрішніх факторів, що є результатом взаємодії значної кількості суб'єктів ринку, що забезпечує цілеспрямований розвиток військової техніки, системи зв'язку в короткостроковому і довгостроковому періодах. ДОЗ є найважливішим елементом системи планування та методології управління розвитком оборонної промисловості.

Все це відображає важливість Державного оборонного замовлення, його складність як системи, багатоаспектність, багатоплановість, комплексність, значну невизначеність і зумовлює необхідність його оптимального формування, під-

вищення ступеня обґрунтованості та реалізованості. Підвищення ефективності ДОЗ може бути забезпечено шляхом застосування в діяльності Замовника методології управління ДОЗ, основою якої є концепція ефективного менеджменту замовника військової техніки.

Зміни, що відбулися в економіці країни і всіх галузях промисловості, структурна перебудова системи управління промисловістю, створення підприємств нових організаційно-правових форм і суттєва зміна умов і принципів їх функціонування та фінансування, різке скорочення виділених асигнувань на оборону, а також ряд макроекономічних, нормативно правових, організаційно-планових і багатьох інших факторів істотно позначилися на процесі створення, використання і розвитку оборонної промисловості, систем військового зв'язку та в результаті – на забезпеченості військ новою технікою, в тому числі технікою зв'язку, а також відбилися на ефективності систем зв'язку (СЗ) [4].

Створення і розвиток окремих систем військового зв'язку та в цілому Системи зв'язку Збройних сил України останніми роками все більшою мірою відображає взаємозв'язки завдань і заходів у військовій сфері з завданнями економічними. Через це стає очевидною необхідність відповідності цілей і завдань Збройних сил України їх забезпеченості відповідними видами ресурсів, і насамперед фінансово-економічними. Непорушним законом забезпечення обороноздатності України стає принцип відповідності бюджетних асигнувань завданням, що стоять перед Збройними силами України.

На цей час проблема економічної забезпеченості Збройних сил України і в цілому економічної безпеки Росії є настільки ж актуальною, як і проблема забезпечення обороноздатності держави. Це питання в сучасних умовах зміни і трансформації економіки стає ще більш значущим через надання істотного впливу елементів ринкової економіки на військову економіку і процес будівництва і розвитку Збройних сил України. Все це вимагає по-новому поглянути на проблему будівництва та розвитку Збройних сил України і, відповідно, проблему забезпечення Збройних сил України озброєнням і ВТ, в тому числі засобами і комплексами зв'язку.

Зарубіжний досвід створення систем зв'язку, а також численні дослідження показують, що СЗ Збройних сил України зараз повинна будуватися як багатоцільова єдина інформаційно-технічна система, що надає послуги користувачам різної відомчої приналежності [5, с. 107]. При цьому

показниками ефективності функціонування систем військового зв'язку повинні бути ефективність системи управління й успішність бойових дій військ. Реалізація цього підходу вимагає вирішення значної кількості різних проблем. Перераховані причини і раніше відображалися на процесі створення військової техніки та формуванні ДОЗ, але останніми роками вони істотно позначилися на забезпеченості Збройних сил України новою технікою і, відповідно, процесі переозброєння військ і їх ефективності.

Водночас завдання забезпечення військ сучасними засобами і комплексами, як і раніше, залишається одним з найважливіших. Рішення цього завдання має здійснюватися комплексно, в рамках єдиної цілісної військово-економічної Програми, що відбиває план будівництва Збройних сил України і Концепцію їх розвитку, шляхом вдосконалення методів і процесу управління будівництвом і розвитком оборонної промисловості, в тому числі СЗ Збройних сил України [6].

Необхідність розробки єдиної, цілісної Програми будівництва і розвитку Збройних сил України зумовлена нагальною потребою здійснення планування розвитку оборонної промисловості, що відображає координацію робіт у видах оборонної промисловості, родах військ, спеціальних військах, тилу та інших. Зокрема, необхідність здійснення координації робіт різних відомств в галузі будівництва СЗ Збройних сил України зумовлена не тільки унікальністю різних спеціальних систем, а й неможливістю здійснення фінансування робіт в повному обсязі за умови самостійного розвитку окремих систем зв'язку.

Одним із шляхів вирішення даної проблеми є впровадження в діяльність державного замовника військової техніки концепції ефективного менеджменту як нової парадигми управління в системі державних замовлень. Сучасний менеджмент військового Замовника повинен насамперед спиратися на стратегічне, ситуаційне, інноваційне управління на основі маркетингової концепції управління. При цьому він повинен використовувати економічні підходи і методи вирішення нагальних завдань і охоплювати різні аспекти діяльності – від військово-наукових до організаційно-планових [7, с. 119].

Ефективний менеджмент в узагальненому вигляді розглядається автором як наука і практика управління Замовника, застосування якого забезпечує в сучасних економічних умовах отримання найбільш ефективних результатів в області формування ДОЗ та розвитку військової техніки.

Досягнення ефективних рішень зумовлюється використанням методології програмно-цільового планування і фінансування створення і розвитку військової техніки, впровадженням у практичну діяльність замовника маркетингової концепції управління, застосуванням науково-обґрунтованого математичного і методичного забезпечення для підтримки прийнятих рішень, використанням ефективних організаційних структур системи управління замовленнями.

Основна концептуальна ідея ефективного менеджменту Замовника техніки зв'язку полягає в забезпеченні підвищення ефективності функціонування оборонної промисловості шляхом оптимізації процесу її переозброєння, що досягається за допомогою оптимального управління замовленнями на створення техніки зв'язку [8].

Проведені дослідження показують, що ефективний менеджмент повинен розглядатися в дослідженнях як цілісна система, яка об'єднує три основних складових частини процесу управління державним оборонним замовленням і створенням військової техніки:

- управління в системі програмного планування;
- управління на стадіях і в цілому життєвим циклом зразків ВТ, включаючи і процес їх утилізації;
- управління процесом взаємодії Замовника з органами управління промисловістю і оборонними підприємствами в системі замовлення [9].

При цьому необхідно враховувати питання обґрунтування необхідних асигнувань і можливості бути реалізованими довгострокових, середньострокових програм розвитку і оборонного замовлення військової техніки.

Відповідно до цього ефективний менеджмент – це комплексне, науково-обґрунтоване, взаємопов'язане за цілями, завданнями і ресурсами оптимальне управління оборонним замовленням і, відповідно, розвитком ВТ, систем зв'язку, що включає в себе цільове довгострокове, нормативне та оперативне управління, що реалізовується в трьох основних підсистемах: програмного планування, замовлень і життєвого циклу військової техніки [10].

У найбільш загальному вигляді сутність ефективного менеджменту полягає в досягненні в рамках певних граничних умов ефективних (максимальних, мінімальних) результатів. Ефективний менеджмент являє собою сучасний інструментарій Замовника військової техніки в галузі управління, теоретичних і практичних підходів

до вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень в принципово нових навколишніх умовах [11].

При цьому в рамках цілісної системи знаходять відображення різні аспекти, що зумовлюють функціонування і розвиток системи ВТ: макро- і мікроекономічні, військово-наукові, методологічні, організаційно-планові, фінансово-економічні, нормативно-правові та інші. Ефективний менеджмент спирається на два найважливіших методологічні принципи: зразок ВТ розглядається як система з точки зору його створення і використання; зразки ВТ є складовою частиною системи розвитку озброєння і військової техніки [12].

Висновки. Складне і багатостороннє поняття ефективного менеджменту розглядається автором як:

а) вид діяльності в сфері військової економіки і військового ринку;

б) концепція управління системою і процесом замовлень на макрорівні (органи державного управління, замовник тощо) і концепція господарської діяльності та управління на мікрорівні (підприємства і організації промисловості);

в) комплексна довгострокова програма дій зі створення та постачання військової техніки у війська і техніки подвійного призначення (внутрішній ринок), а також з просування техніки на зовнішні ринки.

Загалом концепція ефективного менеджменту стосовно техніки зв'язку в узагальненому вигляді може бути представлена у вигляді такого логічного ланцюжка: 1) концепція ефективного менеджменту; 2) підвищення обґрунтованості та ефективності витрачання фінансових ресурсів на створення та використання систем і засобів зв'язку; 3) забезпечення оптимальних поставок ТЗ у війська; 4) оптимізація процесу переозброєння військ; 5) підвищення ефективності СЗ і системи управління військами і зброєю; 6) підвищення ефективності бойових дій.

Основою концепції ефективного менеджменту Замовника військової техніки в оборонній промисловості є:

– програмно-цільовий підхід до управління розвитком ВТ;

– комплексний керуючий вплив в системі довгострокового планування, в системі замовлень і системі ЖЦ зразків техніки;

– теоретичні положення військово-економічного аналізу, теорії систем, теорії ефективності, теорії прийняття рішень, дослідження операцій;

– системний підхід під час подання ДОЗ та обґрунтування розвитку військової техніки, системи зв'язку;

– маркетингова концепція управління в діяльності Державного замовника і оборонних підприємств.

Список літератури:

1. The fundamental principles of the international Red Cross and Red Crescent movement. URL: <http://ifrc-media.org/interactive/wp-content/uploads/2015/12/FP-brochure-2015.pdf> (дата звернення: 08.09.2019).
2. Гнатовський М.М., Короткий Т.Р., Хендель В. Міжнародне гуманітарне право. *Довідник для журналістів*: 2-ге вид., доповн. Одеса : Фенікс, 2015. 92 с.
3. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 36 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/volonter-697e4.pdf> (дата звернення: 08.09.2019).
4. Слободская М.А. Добровольческая деятельность как ресурс общественного развития. URL: <http://www.nogo.ru/speeches/other9.doc>.
5. Борецька Н.П., Крапівіна Г.О. Сучасний стан і проблеми розвитку соціально-трудова відносин у добровольчестві. *Соціально-трудова відносини: теорія та практика* : зб. наук. праць. Спец. вип. : У 3 т. Київ : КНЕУ, 2010. Т. 1. С. 105–112.
6. Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) oder Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/f_jfg/gesamt.pdf.
7. Крапівіна Г.О. Людські ресурси та їх мотивація в добровольчестві. *Вісник Львівського інституту економіки і туризму*: зб. наук. ст. Львів : ЛІЕТ, 2010. № 5. 328 с. С. 117–123.
8. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3236-17/ed20110419>.
9. Працювати на Євро-2012 безплатно хоче рекордна кількість людей. URL: <http://www.unian.net/ukr/news/news-462928.html>.
10. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-17 із змінами від 05 берез. 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3236-17> (дата звернення: 10.09.2019).
11. Волонтерський рух в Україні. URL: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content_import/2015-09-01_press_releases/data/ua/Documents/Presentations/report_vyshlisky.pdf (дата звернення: 10.09.2019).

12. 32,5% українців особисто переказали свої кошти на рахунки української армії. Селяни відзначились вищою добродійністю, аніж міські жителі. URL: http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist_view/32anizhmiski-zhiteli.htm (дата звернення: 10.09.2019).

Usachenko O.O. REGULATION OF STATE PERFORMANCE OF DEFENSE ORDER

It was stated that the state defense order from the macroeconomic point of view in the modern economy is the most important indicator and acts as a means of state regulation. However, in the ordering system, it is a means of managing the development of military equipment, as through the placement and execution of the DOS, the military-technical policy of the military management bodies in the field of construction and development of the Armed Forces, as well as the creation and development of military equipment is implemented. The state defense order for military equipment can be presented in the form of four basic elements: A set of planning documents; the main financial document in the field of defense industry development; a set of quite specific attributes; legal act.

The main functions of the state customer are determined: the state customer organizes and conducts tenders for placing a defense order in order to determine the main executor (s); approves the price of products (works, services), concludes a state contract for the supply of products (works, services); provides defense order financing; exercise control over the use of the main executor (executor) of the funds allocated for execution of the defense order; supervises the execution of works both at individual stages and as a whole; participates in tests of prototypes (complexes, systems) of arms and military equipment, mass production, as well as accessories through goods and materials; organizes and conducts state tests of prototypes (complexes, systems) of military equipment, prepares documentation for their acceptance into service (supply); approves design documentation for mass production of samples of military equipment. The state contracting authority may, on the basis of a state contract, delegate to the main contractor a part of its defense order execution functions. The main executor of a defense order is an organization that has concluded a contract with the state customer for the supply of products (works, services) under a defense order and draws up contracts with the contractors for the defense order for the supply of products (works, services). Defense contractor – an organization involved in the execution of a defense contract on the basis of a contract with a government contractor or main contractor (contractor).

Key words: *state defense order, state regulation, military-technical policy, development management of military equipment, defense industry.*