

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.951:351.82

Повидиш Владислав Володимирович

*кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Повидиш Владислав Володимирович

*кандидат юридических наук,
соискатель научной степени доктора юридических наук
кафедры административного права и административной деятельности
Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

Povydysh Vladyslav

*Candidate of Legal Sciences,
Candidate for the degree of Doctor of Legal Sciences of the
Department of Administrative Law and Administrative Activities
Yaroslav Mudryi National Law University*

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРОЦЕДУР ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБОРОННОГО ЗАКАЗА
CONCEPTUAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES
FOR THE FORMATION OF THE STATE DEFENSE ORDER**

Анотація. Автором було запропоноване власне визначення правового режиму відносин у сфері формування державного оборонного замовлення. Разом із тим на основі сучасних доктринальних поглядів на оцінку цільового

призначення засадничих конструкцій оборонних закупівель, що визначені специфікою даних відносин, зосереджена увага на необхідності адміністративно-правового впливу на них, але в суворо обмежених межах. Проаналізувавши ряд законодавчих актів, доктринальних доробок провідних науковців, здійснивши власне авторське тлумачення деяких явищ, у ході дослідження автором було встановлено, що чинне законодавство України недостатньо наповнене галузевими правилами здійснення адміністративної процедури формування державного оборонного замовлення, про це свідчить відсутність порядків здійснення різних етапів та стадій оборонних закупівель. До того ж, в законодавстві не визначені певні адміністративні бар'єри процедур, що ставить Державних замовників в пріоритетне становище перед генеральним виконавцем, що виступає негативним фактором з огляду на «сервісну» спрямованість розвитку України. Автором було встановлено недостатню наукову розробленість в аспекті розуміння, тлумачення та роз'яснення поняття «адміністративної процедури». Було надано повне та розгалужене розуміння даної сфери та наведено авторське розуміння адміністративної процедури. Також надано тлумачення адміністративній процедурі формування оборонного замовлення. До того ж, були досліджені концептуальні засади адміністративної процедури формування оборонного замовлення, встановлено зони їх взаємодії та залежності один від одного, було надано тлумачення кожній з основоположних засад та доведено неповноту їх реалізації на сьогоднішній день на території України. Також, автором було встановлено, що законодавцеві рідко вдається забезпечити оптимальне поєднання різногалузевих норм. В результаті спостерігаються такі негативні тенденції, як неефективність регламентації, формування деструктивних правових механізмів, що перешкоджають нормальному функціонуванню правовідносин. Ці тенденції повною мірою притаманні сфери державного оборонного замовлення.

Ключові слова: оборонне замовлення, закупівлі, адміністративні бар'єри, адміністративна процедура, концептуальні засади.

Аннотація. Автором було пропущено своє визначення правового режиму відносин в сфері формування державного оборонного замовлення. Разом з тим, на основі сучасних доктринальних поглядів на оцінку цільового призначення основних конструкцій оборонних замовлень, визначених специфікою даних відносин, зосереджено увагу на необхідності адміністративно-правового впливу на них, але в строго обмежених межах. Проаналізувавши ряд законодавчих актів, доктринальних напрацювань провідних учених, здійснивши своє авторське трактування деяких явищ, в ході дослідження автором було встановлено, що діюче законодавство України недостатньо наповнено галузевими правилами виконання адміністративної процедури формування державного оборонного замовлення, про це свідчить відсутність порядку виконання різних етапів і стадій оборонних замовлень. Крім того, в законодавстві не визначені певні адміністративні бар'єри процедур, які ставлять державних замовників в пріоритетне положення перед генеральним виконавцем, що виступає негативним фактором з урахуванням «сервісної» спрямованості розвитку України. Автором була встановлена недостатня наукова розробленість в аспекті розуміння, трактування і роз'яснення поняття «адміністративної процедури». Було надано повне і розгалужене розуміння даної сфери і авторське розуміння адміністративної процедури. Також дано трактування адміністративній процедурі формування оборонного замовлення. Крім того були досліджені концептуальні основи адміністративної процедури формування оборонного замовлення,

установлены зоны их взаимодействия и зависимости друг от друга, было дано толкование каждой из основополагающих основ и доказана неполнота их реализации на сегодняшний день на территории Украины. Также автором было установлено, что законодателю редко удается обеспечить оптимальное сочетание разноотраслевых норм. В результате наблюдаются такие негативные тенденции, как неэффективность регламентации, формирование деструктивных правовых механизмов, препятствующих нормальному функционированию правоотношений. Эти тенденции в полной мере присущи сфере государственного оборонного заказа.

Ключевые слова: *оборонный заказ, закупки, административные барьеры, административная процедура, концептуальные принципы.*

Summary. *The author proposed his own definition of the legal regime of relations in the field of formation of the state defense order. At the same time, based on modern doctrinal views on the assessment of the purpose of the basic structures of defense procurement, which are determined by the specifics of these relations, attention is focused on the need for administrative and legal influence on them, but within strictly limited limits. Analyzing a number of legislative acts, doctrinal achievements of leading scientists, making their own author's interpretation of some phenomena, the author found that the current legislation of Ukraine is insufficiently filled with sectoral rules of administrative procedure for forming the state defense order, as evidenced by the lack of procedures defense procurement. In addition, the legislation does not define certain administrative barriers to the procedures, which puts the state customers in a priority position before the general executor, which is a negative factor given the "service" orientation of Ukraine's development. The author found insufficient scientific development in terms of understanding, interpretation and explanation of the concept of "administrative procedure". A complete and extensive understanding*

of this area was provided, and the author's understanding of the administrative procedure was provided. An explanation of the administrative procedure for forming a defense order is also provided. In addition, the conceptual principles of the administrative procedure of defense order formation were studied, the zones of their interaction and interdependence were established, each of the basic principles was explained and their implementation incomplete to date in Ukraine was proved. In addition, the author found that the legislator rarely manages to ensure the optimal combination of multidisciplinary norms. As a result, there are such negative trends as ineffective regulation, the formation of destructive legal mechanisms that hinder the normal functioning of legal relations. These trends are fully inherent in the sphere of state defense procurement.

Key words: *defense order, procurement, administrative barriers, administrative procedure, and conceptual framework.*

Постановка проблеми. У сфері оборонного замовлення спостерігаються негативні тенденції, які виражаються у формуванні малоефективних і руйнівних правових механізмів, адміністративних бар'єрів, що є наслідком відсутності концептуального теоретичного осмислення досліджуваних правових відносин, дефіциту збалансованого застосування різноспрямованих адміністративних процедур належного забезпечення організаційних та концептуальних засад та правових засобів відповідної сфери.

Забезпечення військового потенціалу та підтримання його на високому рівні – стратегічне завдання кожної держави. Державне оборонне замовлення прийнято вважати особливою правовою конструкцією загального адміністративно-правового регулювання. Правовідносини, що складаються у рамках формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення, справедливо характеризуються в юридичній літературі як компонент контрактної системи. Державне оборонне

замовлення, як і контрактна система, є об'єктом складного комплексного правового регулювання. Але відмінністю державного оборонного замовлення виступає незрівнянно більшу питому вагу адміністративно-правових засобів (адміністративно-правові акти, норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, процедури) у його правовому регулюванні порівняно з контрактною системою в цілому.

Це виявляється, по-перше, у застосуванні спеціальних методів державного регулювання у сфері державного оборонного замовлення (державне регулювання цін на продукцію; дотримання антимонопольних вимог; казначейське та банківське супроводження); по-друге, — у доповненні системи норм про адміністративні правопорушення спеціальними складами таких правопорушень.

Проте законодавцеві рідко вдається забезпечити оптимальне поєднання різногалузевих норм. В результаті спостерігаються такі негативні тенденції, як неефективність регламентації, формування деструктивних правових механізмів, що перешкоджають нормальному функціонуванню правовідносин. Ці тенденції повною мірою притаманні сфері державного оборонного замовлення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Особливий внесок у розвиток наукового простору та літературного збагачення сфери оборонного замовлення внесли В.Б. Авер'янов, В. Галуцько та О. Правоторова [11], які надали власне формулювання поняттю «адміністративна процедура». Левченко О. В. [5], Фролов Ю. М. [6], Буханевич О. М. [8] внесли значний доктринальний внесок у розвиток наукового розуміння розмежування функцій та адміністративних бар'єрів учасників процедури формування оборонного замовлення.

Цілі та мета дослідження. Встановлення оптимального поєднання методів і засобів адміністративних процедур в правовому регулюванні оборонного замовлення, надання належної оцінки чинному законодавству

України у сфері регулювання оборонних закупівель та доктринальних доробок науковців-дослідників з точки зору наявності в них відповідних концептуальних засад регулювання основних напрямків реалізації мети та завдань національного оборонного замовлення.

Методологічна основа. Досліджуючи питання концептуальних засад адміністративних процедур оборонного замовлення в Україні були використані загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема, системно-структурний, формально-юридичний, формально-логічних а також метод наукового тлумачення права.

Виклад основного матеріалу. Основним законодавчим актом, який регулює сферу оборонних закупівель та в якому втілюються основні концептуальні засади адміністративно-правового їх регулювання є Закон України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 року №808-20 [1]. Відповідно до присів даного закону оборонними закупівлями виступає процес здійснення державним замовником закупівель товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони [1].

Відсутність цілісної концепції вдосконалення законодавства про державне оборонне замовлення і, як наслідок, безсистемність коригувань, що вносяться, виступають причинами формування в ньому не тільки міжгалузевих, а й внутрішньогалузевих колізій.

Використання при регламентації різних галузей відносин та процедур адміністративно-правових засобів із властивою їм за загальним правилом імперативністю має певні ліміти. Адміністративне регулювання має обмежуватися лише тим необхідним мінімумом обмежень, які забезпечують захист інтересів держави та суспільства. Надмірне та необґрунтоване використання адміністративно-правових засобів у регулюванні суспільних відносин, як правило, тягне за собою наслідки у вигляді значної кількості

обов'язкових вимог до діяльності уповноважених осіб та органів. У зв'язку з цим на практиці виникають необґрунтовані витрати на виконання обов'язкових вимог, що не призводять, однак, до позитивної динаміки щодо досягнення цілей законодавчого впливу, зростання матеріальних витрат усіх учасників правовідносин. Де-факто йдеться про формування «адміністративних бар'єрів».

Загалом розрізненість та галузевий характер регулювання не сприяє ефективності та визначеності, оскільки допускаються різні підходи. Тут слід згадати про один із важливих постулатів правового регулювання — принцип правової економії, який є керівною ідеєю правового впливу на будь-які суспільні відносини. Вплив має здійснюватися лише в тому випадку, в межах якого дозволяє це робити його зміст, у комплексі засобів цього впливу, він має бути мінімально достатнім задля досягнення його цілей.

У сфері законотворчості не можна забувати основне правило: нормами права забезпечується стійкість та відносна стабільність суспільних відносин. Автор ж, навпаки, спостерігає такі тенденції розвитку законодавства як посилення нестабільності, неопрацьованість нормативних рішень, часта зміна пріоритетів.

Вищевикладене дозволяє сформулювати тезу про те, що метод регулювання відносин за державним оборонним замовленням є базовим, що не виключає лімітованого (точкового) застосування засобів адміністративно-правового впливу. Причому тенденція зближення законодавчого регулювання всіх публічних закупівель не повинна торкнутися сфери державного оборонного замовлення — вона повинна залишатися окремим елементом контрактної системи зі специфічним інструментарієм правової модерації, що не передбачає відмови від застосування норм обмежувального характеру.

Специфіка сфери державного оборонного замовлення, відносна відособленість його правового режиму відбита у системі норм про адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері. У ній особливо яскраво проявляється схильність правовідносин у сфері державного оборонного замовлення адміністративно-правового впливу у вигляді встановлення адміністративної відповідальності за порушення умов процедур.

Таким чином, варто прийти до проміжного висновку про те, що належне регулювання процедури оборонних закупівель є невід'ємною частиною належного розвитку не тільки оборонного комплексу держави, й розвитку та закріплення здатності України захищати свої права та законні інтереси на міжнародній арені в умовах стрімкої євроінтеграції.

Відповідними способами, завдяки яким можна повно, всебічно та неупередженого контролювати належне формування, здійснення та забезпечення оборонного замовлення є належна регламентація адміністративних процедур у даній сфері. Задля більшого розуміння поєднання досліджуваних понять, автор пропонує проаналізувати загальні визначення та науковий підхід до поняття «адміністративна процедура».

Як влучно зазначає В.Б. Авер'янов, адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб, але головне, вони покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав та охоронюваних законом інтересів і стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади [2, с. 152].

В. Галуцько та О. Правоторова під адміністративною процедурою розуміють встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої

фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта [3, с. 232].

Крім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично мовби «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини, на противагу відносинам так званої субординації, у яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин [4, с. 10].

Дослідниця К.А. Гутченко відзначає, що вона вбачає актуальним і необхідним законодавчо закріпити поняття «адміністративна процедура» у численних нормативно-правових актах України [5, с. 55]. На даний час ми зустрічаємо лише словосполучення процедури у поєднанні з іншими словами, а саме: «процедура закупівлі» в пункті 11 статті 71 Закону України «Про публічні закупівлі» [6; 7], «процедура внутрішнього контролю» – у пункті 4 статті 6 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» у контексті розроблення й упровадження процедури внутрішнього контролю, управління ризиками, а також інформаційних технологій у фінансовій сфері [8; 9].

Однак на сьогоднішній день на розгляді Верховної Ради України, перебуває вже підписаний Головною Верховної Ради України законопроект Закону України «Про адміністративні процедури», який визначає адміністративну процедуру, як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження [10]. На думку автора, дане тлумачення такого основоположного поняття є неповним та нерозкритим з огляду на стрімкий розвиток такої базової функції держави, як сервісність. Відповідним поняттям порушений загальний принцип правової визначеності, що є несумісним із засадою верховенства права та не може визнаватись зрозумілим для громадян та інших фізичних та юридичних осіб.

З огляду на зазначене, варто прийти до висновку про те, що на сьогоднішній день у науковій літературі не існує єдиного та комплексного

підходу до поняття та адміністративної процедури. З огляду на це, дуже складно надавати оцінку адміністративній процедурі того чи іншого явища, адже по перше необхідно розуміти родові та видові ознаки відповідного процесу.

Критично та системно проаналізувавши стан наукової розробленості у даній сфері, автор не погоджується із колегами В. Галуцько та О. Правоторовою, які зазначають про обов'язкову взаємодію таких суб'єктів, як орган державної влади або орган місцевого самоврядування та людина. До того, варто вказати про необов'язковість наявності адміністративного або будь-якого іншого юридичного акта унаслідок завершення тої чи іншої адміністративної процедури. До даних висновків варто прийти у зв'язку із дослідженням нашої теми, об'єктом якої є саме оборонні закупівлі й концептуальні засади їхньої адміністративної процедури.

Однак із деякими висновками все ж доцільно погодитись, наприклад про те, що адміністративна процедура покликана вирівнювати статус суб'єктів взаємодії, разом із належним збереженням імперативного принципу «субординації».

Таким чином, автор вбачає за необхідне навести власне бачення поняття **адміністративної процедури, що полягає у визначеному чинним законодавством України порядку здійснення провадження щодо прийняття та/або виконання адміністративного акта, прийнятого адміністративним органом в рамках своїх законних повноважень відповідно до законно встановлених адміністративних бар'єрів (компетенції), спрямованого на набуття, зміну або припинення конкретного обсягу прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб приватного та публічного права, витікає із публічно-правових двосторонніх або багатосторонніх відносин й лягає в основу принципу ефективності предмета провадження.**

З огляду на зазначене, та з урахуванням об'єкту дослідження оборонні закупівлі варто розглядати саме з огляду із здійснення крізь адміністративну процедуру з метою унеможливлення прогалин та колізій, як законодавчого, так й практичного їх втілення. Так, чинним законодавством України встановлено в рамках засадничого регулювання процедури оборонного замовлення в аспекті суб'єктності даної сфери два основних компоненти (сторони) – державний замовник та виконавець. Щодо державного замовника як суб'єкта адміністративно-правового впливу на даний процес, то як влучно зазначає Гнатовський М.М. основними його функціями є наступні:

- 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 [11, с. 24].

До того ж, в науковій літературі зазначають та виокремлюють загальні засади діяльності генерального виконавця оборонних закупівель, на якого в результаті кінцевого етапу даної процедури покладається обов'язок із національного забезпечення тими чи іншими товарами оборонних комплекс за відповідну плату, фінансування якого здійснюються, за загальним правилом, з Державного бюджету України, або за рахунок видатків, кредитів та позик міжнародних фінансових установ, таких як, наприклад, Міжнародний валютний фонд або Європейський інвестиційний банк. Дана система передбачає ряд основних прав та обов'язків, дотримання яких лягає в основу належного розвитку системи Національних конкурсних оборонних торгів, наявність яких в кожній високорозвинутій державі є необхідним як с точки зору стратегічного розвитку нації, так й з боку повсякденної готовності до різних ситуацій, проблем, суперечок та конфліктів, вирішення яких напряму залежить від оборонної готовності України. Дана система також надає можливість розвитку сучасним оборонним технологіям та закріплення й розвиток передових бойових та оборонних технологій виключно на території України.

З метою внесення розуміння авторського підходу до тлумачення адміністративної процедури здійснення оборонних закупівель за загальнодержавним замовлення, пропонуємо проаналізувати не лише функціонал Державного замовника в особі органу державної влади або органу місцевого самоврядування, й з огляду дослідження загальних функцій генерального виконавця з метою спростування думки про те, що адміністративна процедура здійснюється на базі реалізації або винесення адміністративного акта, так чи інакше впливаючи на права, обов'язки та законні інтереси «непублічної» її сторони.

Пропонуємо звернутись до наведеної таблиці №1, в якій циклічно продемонстровано концептуальні засади адміністративно-правового

регулювання та здійснення оборонного замовлення зі сторони виконавця крізь призму його основних функцій.

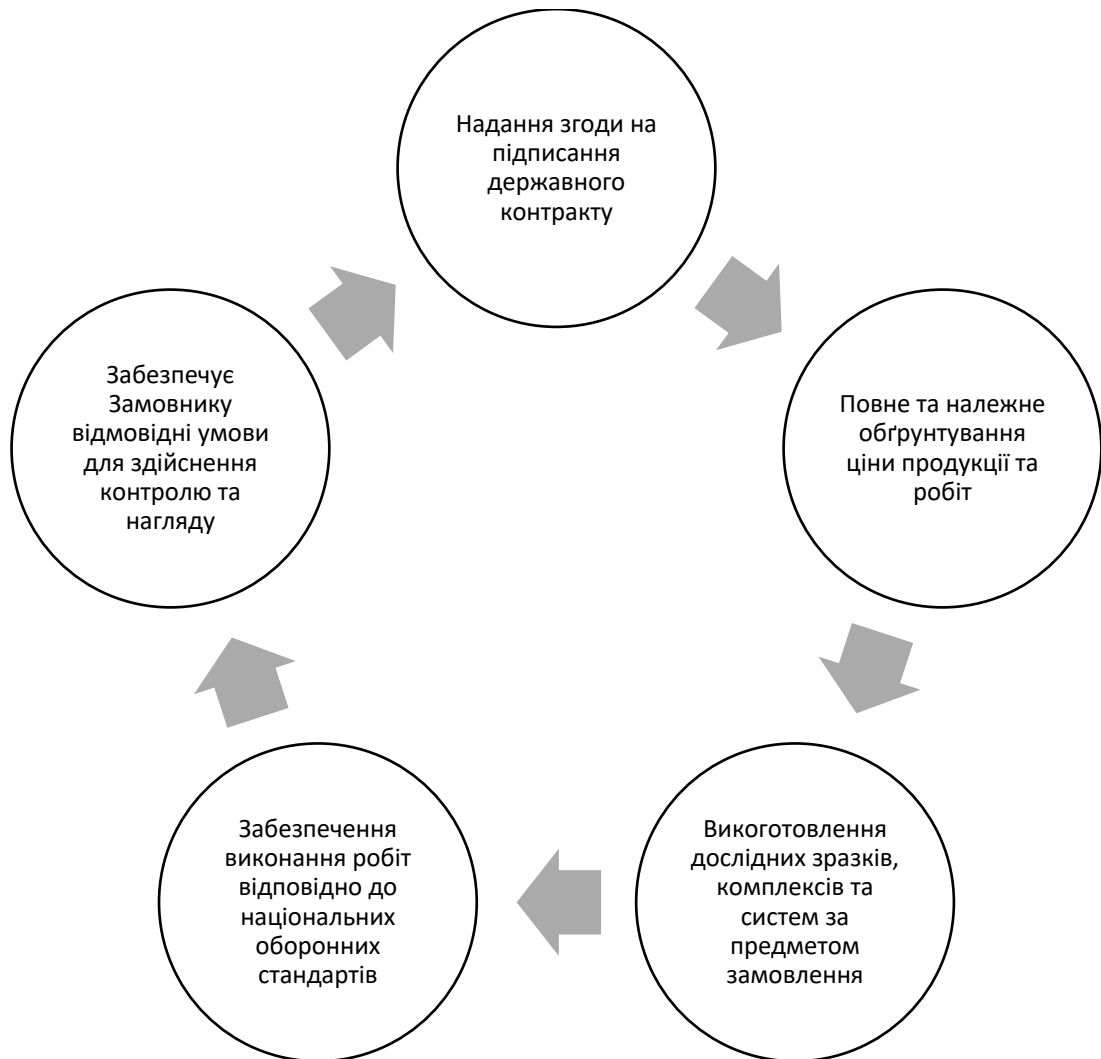


Рис.1. Схематичне зображення концептуальних засад правового статусу генерального виконавця в системі адміністративної процедури формування оборонного замовлення

Джерело: власна розробка автора

Таким чином, варто зазначити, що сам факт регулювання адміністративними процедурами Державним замовником не робить даного суб'єкта вирішальним у кінцевому результаті, адже останній має лише ресурс, який лягає в основу виконання поставленого завдання в той час, як виконавець з огляду на системний аналіз законодавчих норм та практичної

реалізації оборонних закупівель здійснює різного роду дослідження, в тому числі й промислових зразків, комплексів та систем, що мають втілюватись у новітньому озброєнні та військовій техніці, озброєнні та серійному виробництві продукції, її поставки, виконання відповідних робіт та надання належних послуг. Також, в обов'язки генерального виконавця входить належне та сучасне здійснення гарантійного нагляду за станом робіт, послуг та озброєння відповідно до мети та предмета оборонного замовлення.

В свою чергу, розроблення технічної документації здійснення предмета державного замовлення може лягати відповідно до контракту на обидві сторони, що, в свою чергу не створює так званої імперативної субординації між сторонами.

У зв'язку із зазначеним та проаналізованим, варто прийти до ще одного проміжного висновку, визначивши поняття **адміністративної процедури формування державного оборонного замовлення, під яким розуміється здійснення відповідного провадження, спрямованого на реалізацію адміністративних актів індивідуального характеру, в зміст яких лягає технічна характеристика та описова процедура формування оборонного замовлення, що містить чіткий та вичерпний перелік вимог до генерального виконавця (виконавця) із конкретно визначеним колом прав та обов'язків сторін, головною метою якого є належна та повна реалізація оборонного та збройного формування держави України.**

Державний замовник та генеральний виконавець державного оборонного замовлення перебувають у тісному взаємозв'язку, і хоч з частиною субординації, але значно меншої за ті відносини, які полягають у звичному розумінні здійснення адміністративного провадження. Дана адміністративна процедура є специфічною по відношенню до всіх інших та особливою для національної оборонно-промислової спроможності України. Саме тому її необхідно відрізнити від загальної адміністративної процедури.

Економічна складова країни перебуває у прямій залежності від належного формування державного оборонного замовлення. 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 (далі – СЗ) [12].

Створення та 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 [13, с. 124].

Тобто, виходячи із зазначеного, першою, та однією із основоположних концептуальних засад належного формування та здійснення адміністративного процедури державного оборонного замовлення є процес його належного та повного фінансово-економічного забезпечення, адже саме з урахуванням даного компонента формується програма та порядок оборонного замовлення. Саме, завдяки належного та розумного становлення даної засади, можлива наявність такого суб'єкта як генеральний виконавець, який діє відповідно до кошторисної документації

та на базі фінансового та матеріально-технічного забезпечення кожної конкретної процедури.

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 [14, 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 державного оборонного замовлення, але останніми роками вони істотно позначилися на забезпеченості Збройних сил України новою технікою і, відповідно, процесі переозброєння військ і їх ефективності [13, с.124-125].

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 [15].

Таким чином, проаналізувавши системно думки науковців, варто прийти до висновку про те, що адміністративна процедура формування державного оборонного замовлення має також в себе включати належне нормативно правове забезпечення, як основу концептуального підходу до розвитку оборонного комплексу в Україні. Успішне оснащення сучасних бойових структур України має перебувати на найвищому рівні. Даний тезис не може бути реалізований без ряду підзаконних нормативно-правових

актів, що мають окремо регулювати кожний аспект, етап та стадію адміністративної процедури формування оборонного замовлення.

До того ж, не мало важливим є аспект належного забезпечення законних збройних формування системою зв'язку, яка відіграє найважливішу роль у процесі здійснення оборонної діяльності. Таким чином, адміністративна процедура має включати в себе відповідну концептуальну засаду з метою убезпечення Збройних сил України від технічних помилок та збоїв в їх діяльності. Автором вже неодноразово зазначалось про те, що усі концептуальні засади пов'язані між собою та є взаємозалежними. **Таким чином, пропонуємо вам приклад, за якого названі нами засади не можуть існувати один без одного. Так, належне нормативно-правове забезпечення регламентації адміністративних процедур державного оборонного замовлення є основою для розумного фінансово-економічного забезпечення. Водночас, останнє, є підґрунтям для наявних можливостей у Державного замовника створити сприятливі умови для генерального виконавця із висококваліфікованого та високотехнологічного забезпечення системи зв'язку Збройних сил України. Навпаки, неналежне здійснення генеральним виконавцем технічного завдання оборонного замовлення створить умови для безпідставного перегляду процесу адміністративної процедури формування оборонного замовлення, що спричинить неналежне законодавче забезпечення та низку безрезультатних змін до актів законодавства, і, як наслідок, може підірвати обороноздатність держави Україна.**

Так, Крапівіна Г.О. вважає, що 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 [16, с.119].

Таким чином, наступною та останньою в рамках даного дослідження концептуальною засадою адміністративної процедури формування оборонного замовлення є належний менеджмент. Належний менеджмент має проявлятися у певній відокремленій структурній одиниці (філії) Державного замовника, діяльність якого полягає виключно у формуванні оборонного замовлення держави України. Фахівці в даному структурному підрозділі мають володіти основними та спеціальними знаннями в галузі здійснення та провадження адміністративної процедури, у зв'язку із цим, варто прийти до логічного висновку про наявність вищої юридичної освіти із навчальним другим (магістерським) рівнем (магістр права).

Із урахуванням викладеного, варто прийти до проміжного висновку, якому сформувані таблицю №2 концептуальних засад адміністративної процедури формування оборонного замовлення.

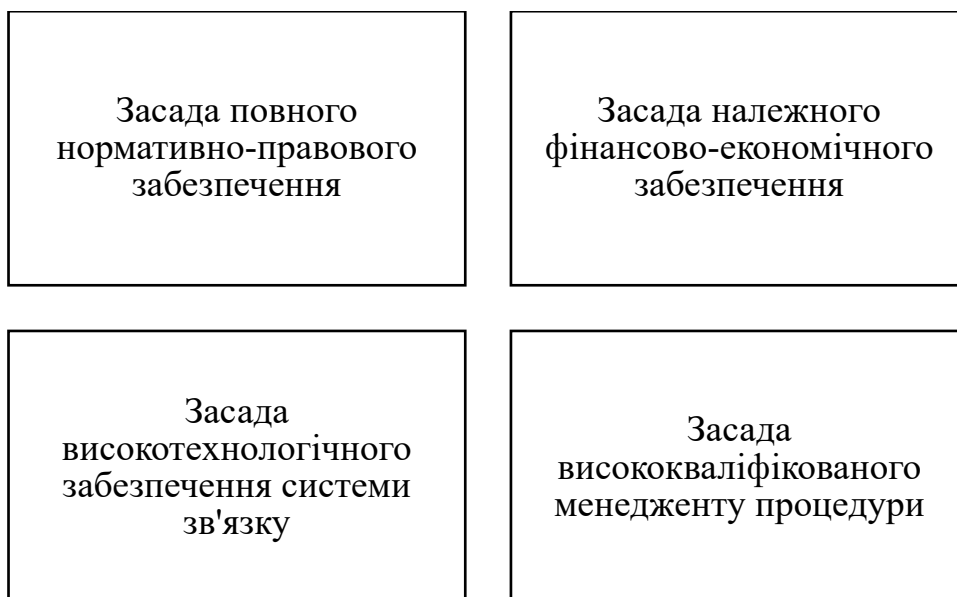


Рис. 2. Концептуальні засади адміністративної процедури формування оборонного замовлення в Україні

Джерело: власна розробка автора

Серед основних підходів до розуміння суб'єктного складу здійснення публічних закупівель у сфері державного оборонного замовлення, головним аспектом постає їх нормативно-визначене коло. В процесі здійснення дослідження Авторами було встановлено, що такий важливий аспект формування оборонного замовлення не врегульованих чинним законодавством України, що на даному етапі розвитку адміністративної процедури формування державного оборонного замовлення є сутнісною прогалиною в системі правового регулювання.

Як відомо, Державними замовниками є лише певний визначений перелік органів державної виконавчої влади, до яких, зокрема, відноситься Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство економіки, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Міністерство юстиції, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки, Служба 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, Державне бюро розслідувань, Державна судову адміністрацію. Вбачається, що дане вичерпне коло суб'єктів відносяться до різних юрисдикцій та щодо них встановлені різні адміністративні бар'єри щодо участі у формуванні державного оборонного замовлення.

В даному випадку, варто привести до прикладу таку високорозвинену країну, зокрема, але не виключно, в аспекті оборонного забезпечення як Ізраїль. Важливою засадою функціонування формування оборонного замовлення Ізраїлю, що, в свою чергу, призначений для сприяння забезпечення високої бази її боєспроможності є засада самостійного забезпечення оборонних потреб, шляхом застосування військових

технологій і якісного військового техніко-технологічного озброєння. З метою задоволення зазначених цілей, уповноваженими органами Ізраїлю було створений спеціальний структурно та територіально відокремлений підрозділ Лакет. Його діяльність полягає у забезпеченні збройних сил масивним та сучасним спектром ІТ-технологій, зокрема, але не виключно, здебільшого створеного на території, за завданням уповноваженого органу формування державного оборонного замовлення Ізраїлю та самим спеціально створеним нормативно регламентованим органом.

Окрім цього, в межах Армії оборони Ізраїлю створено спеціальний підрозділ – Центр комп'ютерів та інформаційних технологій (МАМРАМ), яке використовуючи дослідження в польових умовах створює необхідні технології для армії з метою досягнення цілей технологічної переваги над арміями держав-сусідів та інших ймовірних агресорів [17].

Окрім МАМРАМ та Лакет принцип самозабезпечення армії військовими технологіями і якісною військовою технікою забезпечують Управління з розробки озброєння (РАФАЕЛЬ), а також Управління з досліджень, розвитку озброєння і технологічної інфраструктури (МАФАТ). Не вдаючись в деталі роботи даних підрозділів зауважимо, що основним драйвером їх ефективної діяльності є стратегія розвитку Держави Ізраїль, Армії оборони Ізраїлю та державне замовлення. Військовий бюджет Ізраїлю складає 21,7 млрд. дол. США (або 5,6% від ВВП) тоді як України – 5,9 млрд. дол. США (або 4,1% від ВВП) [18].

Такі великі обсяги державного фінансування військово-промислового комплексу та армії зумовлені не лише необхідністю забезпечення оборони Держави Ізраїль від терористичних актів і зовнішніх агресорів, але й для розвитку національної економіки, адже одним із принципів роботи Армії оборони Ізраїлю є принцип конверсії військових технологій та знань у розвиток інновацій в цивільній сфері. Підготовка військовослужбовців МАМРАМ має на меті не лише розвиток армії, але й розвиток економіки і

створення технологічних стартапів цими військовослужбовцями після закінчення ними військової служби. Більшість військовослужбовців підрозділу МАМРАМ стають інженерами в цивільних компаніях або створюють власні стартапи, наприклад такі як: CheckPoint та Mirabilis. Окрім цього в рамках роботи спеціальних підрозділів Армії оборони Ізраїлю розробляються власні комп'ютерні чіп, процесори, військова техніка, яка експортується РАФАЕЛЬ за кордон, що дозволяє Ізраїлю входити в десятку найбільших експортерів зброї та забезпечувати розвиток власної економіки за рахунок доходів від експорту [17].

Даний аналіз дозволяє дійти до висновку про те, що неврегульованість та наявність суттєвих прогалин у формування такого базового та надзвичайно важливого сектору як оборонне замовлення є неприпустимим з огляду на формування дійсно потужного оборонного забезпечення, як до прикладу було наведено в Ізраїлі. На сьогоднішній день, центральні органи виконавчої влади, що так чи інакше беруть участь у проведенні оборонних закупівель, у формуванні оборонного замовлення мають бути обмежені конкретними законодавчо визначеними адміністративними бар'єрами (компетенцією), їх повноваження підлягають закріпленні не лише крізь призму прав та обов'язків Державного замовника, а й окремо, в окремих, спеціальних підзаконних нормативно-правових актах.

До того ж, сам факт існування такого аспекту як формування державного оборонного замовлення не може ототожнювати його із загальною процедурою Національних конкурсних торгів, що врегульовані Законом України «Про публічні закупівлі». Такий процес має здійснювати на окремо, спеціально створеному національно захищеному сервері, адміністрування якого має перебувати на балансі Міністерства оборони України. Дана процедура захистить як Державного замовника, так й Генерального виконавця від корумпованих процедур, що на сьогоднішній

день ми можемо бачити на офіційному майданчику проведення публічних закупівель «Прозорро».

Висновки. З урахуванням викладеного, проаналізувавши ряд законодавчих актів, доктринальних доробок провідних науковців, здійснивши власне авторське тлумачення деяких явищ, справедливо дійти до наступних висновків.

По-перше, чинне законодавство України недостатньо наповнене галузевими правилами здійснення адміністративної процедури формування державного оборонного замовлення, про це свідчить відсутність порядків здійснення різних етапів та стадій оборонних закупівель. До того ж, в законодавстві не визначені певні адміністративні бар'єри процедур, що ставить Державних замовників в пріоритетне становище перед генеральним виконавцем, що виступає негативним фактором з огляду на «сервісну» спрямованість розвитку України.

По-друге, Автором було встановлено недостатню наукову розробленість в аспекті розуміння, тлумачення та роз'яснення поняття «адміністративної процедури». Було надано повне та розгалужене розуміння даної сфери та наведено авторське розуміння адміністративної процедури. Також надано тлумачення адміністративній процедурі формування оборонного замовлення.

По-третє, були досліджені концептуальні засади адміністративної процедури формування оборонного замовлення, встановлено зони їх взаємодії та залежності один від одного, було надано тлумачення кожній з основоположних засад та доведено неповноту їх реалізації на сьогоднішній день на території України.

Література

1. Про оборонні закупівлі. Відомості Верховної ради України. Закон України від 17.07.2020 року №808-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
2. Гнатовський М.М., Короткий Т.Р., Хендель В. Міжнародне гуманітарне право. Довідник для журналістів. 2-ге вид. Одеса. Фенікс. 2015. 92 с.
3. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. Підприємництво, господарство і право. Київ, 2018. № 5. С. 151-156.
4. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2011. № 3. С. 56-62.
5. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 2 (8). С. 106-111.
6. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692-698. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf
7. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89.
8. Буханевич О.М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. Право і суспільство. 2015. № 5. С. 126-131.
9. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 9. Ст. 50.
10. Про адміністративну процедуру. Законопроект Закону України, внесений Кабінетом Міністрів України, за підписом Прем'єр-міністра

- України Д. Шмилагя. Від 14.05.2020 року №3475. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
- 11.Адміністративне право України. Повний курс: підручник. За ред. Авер'янова, В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. URL:
<http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle>
 - 12.Слободская М.А. Добровольческая деятельность как ресурс общественного развития. URL: <http://www.nogo.ru/speeches/other9.doc>
 - 13.Усаченко О.О. Регулювання державного виконання оборонного замовлення. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2019. Том 30 (69). №4. С. 122-127.
 - 14.Борецька Н.П., Крапівіна Г.О. Сучасний стан і проблеми розвитку соціально-трудових відносин у добровольчестві. Соціально-трудові відносини: теорія та практика: зб. наук. праць. Спец. вип. : У 3 т. Київ: КНЕУ, 2010. Т. 1. С. 105-112.
 - 15.Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) oder Freiwilliges Ökologisches Jahr(FÖJ). URL: http://www.gesetzeim-internet.de/bundesrecht/f_jfg/gesamt.pdf
 - 16.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.
 - 17.Гбур З.В. Принципи роботи армії оборони Ізраїлю та їх імплементація в Україні. Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток». URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2021/3.pdf
 - 18.Lopes Da Silva, D. Tian, N. and Marksteiner, A. (2020), "Trends in world military expenditure". URL: https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf (Accessed 05 July 2021).

References

1. Pro oboronni zakupivli. Vidomosti Verkhovnoji rady Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 17.07.2020 roku #808-20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
2. Ghnatovs'kyj M.M., Korotkyj T.R., Khendelj V. Mizhnarodne ghumanitarne pravo. Dovidnyk dlja zhurnalistiv. 2-ghe vyd. Odesa. Feniks. 2015. 92 s.
3. Jurijchuk I.V. Pravove ponjattja administratyvnykh procedur. Pidpryjemnyctvo, ghospodarstvo i pravo. Kyjiv, 2018. # 5. S. 151-156.
4. Bevzenko V. M. Dejaki teoretychni mirkuvannja shhodo administratyvnykh procesualnykh i procedurnykh kateghorij u vitchyznjanij administratyvno-pravovij ta administratyvno-procesualnij nauci. Visnyk Vyshhogo administratyvnogho sudu Ukrainy. 2011. # 3. S. 56-62.
5. Levchenko O. V. Administratyvna procedura jak pravova forma nadannja administratyvnykh poslugh: ponjattja, oznaky ta spivvidnoshennja iz sumizhnymy pravovymy ponjattjamy. Prykarpats'kyj jurydychnyj visnyk. 2015. Vyp. 2 (8). S. 106-111.
6. Frolov Ju.M. Administratyvni procedury: zmist ta osoblyvosti. Forum prava. 2013. # 3. S. 692-698. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf
7. Pro publichni zakupivli : Zakon Ukrainy vid 25 ghrudnja 2015 roku # 922-VIII. Vidomosti Verkhovnoji Rady. 2016. # 9. St. 89.
8. Bukhanevych O.M. Ponjattja ta sutnistj procedury nadannja administratyvnykh poslugh. Pravo i suspiljstvo. 2015. # 5. S. 126-131.
9. Pro audyt finansovoji zvitnosti ta audytorsjku dijalnistj : Zakon Ukrainy vid 21 ghrudnja 2017 roku # 2258-VIII. Vidomosti Verkhovnoji Rady (VVR). 2018. # 9. St. 50.
10. Pro administratyvnu proceduru. Zakonoprojekt Zakonu Ukrainy, vnesenyj Kabinetom Ministriv Ukrainy, za pidpysom Prem'jer-ministra Ukrainy D.

- Shmylaghja. Vid 14.05.2020 roku #3475. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834
11. Administratyvne pravo Ukrajiny. Povnyj kurs: pidruchnyk. Za red. Aver'janova, V. Ghalunjka, O. Pravotorovoji. Vydannja tretje. Kyjiv: Akademija administratyvno-pravovykh nauk, 2020. 466 s. URL:
<http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle>
 12. Slobodskaja M.A. Dobrovoljcheskaja dejatel'nostj kak resurs obshhestvennogo razvytyja. URL:
<http://www.nogo.ru/speeches/other9.doc>
 13. Usachenko O.O. Reghuljuvannja derzhavnogho vykonannja oboronnogho zamovlennja. Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadsjkogho. Serija: Derzhavne upravlinnja. Top 30 (69). #4. 2019. S. 122-127.
 14. Borecjka N.P., Krapivina Gh.O. Suchasnyj stan i problemy rozvytku socialjno-trudovykh vidnosyn u dobrovoljchestvi. Socialjno-trudovi vidnosyny: teorija ta praktyka: zb. nauk. pracj. Spec. vyp. : U 3 t. Kyjiv: KNEU, 2010. T. 1. S. 105-112.
 15. Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) oder Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ). URL: http://www.gesetzeim-internet.de/bundesrecht/f_jfg/gesamt.pdf
 16. Krapivina Gh.O. Ljudsjki resursy ta jikh motyvacija v dobrovoljchestvi. Visnyk Ljvivsjkogho instytutu ekonomiky i turyzmu: zb. nauk. st. Ljviv: LIET, 2010. # 5. 328 s. S. 117-123.
 17. Ghbur Z.V. Pryncypy roboty armiji oborony Izrajilju ta jikh implementacija v Ukraini. Elektronne «Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok». URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2021/3.pdf
 18. Lopes Da Silva, D. Tian, N. and Marksteiner, A. (2020), "Trends in world military expenditure". URL: https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf (Accessed 05 July 2021).