

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 13 (26)

Суми – 2018

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i13.p117>**ДЕРЖАВНІ ЗАМОВНИКИ З ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ
ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Ярусевич Євгеній Юрійович,
аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет*

У статті розглянуто статус державних замовників з оборонного замовлення як суб'єктів господарювання та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у відповідності до положень Господарського кодексу України, Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» та Закону України «Про державне оборонне замовлення». Проаналізовано особливості участі державних замовників з оборонного замовлення у закупівлі продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом. Розглянуто особливості державної політики в сфері державного експортного контролю щодо закупівлі продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом. Досліджено відповідність здійснення закупівлі продукції оборонного призначення за імпортом політиці національної безпеки України. Визначено основні проблеми державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання під час закупівлі державними замовниками з оборонного замовлення товарів, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом. Проаналізовано необхідність отримання державним замовникам з оборонного замовлення, як органам влади, повноважень від Кабінету Міністрів України на право здійснення міжнародних передач товарів військового призначення у відповідності до статті 20 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність». Розроблено та сформовано положення щодо можливості державним замовникам з оборонного замовлення укладати державні контракти безпосередньо з іноземними постачальниками. Оцінено позитивні наслідки безпосередньої участі держави в особі органів державної влади (державних замовників з оборонного замовлення), під час здійснення закупівель продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом.

Ключові слова: державні замовники, оборонне замовлення, зовнішньоекономічна діяльність, продукція оборонного призначення, імпорт, національна безпека.

Yarusevych Y. Y. State Customers for Defense Order as Subjects of Foreign Economic Activity.

The article considers the status of state customers for defense orders as economic entities and subjects of foreign economic activity in accordance with the provisions of the Commercial Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Foreign Economic Activity, the Law of Ukraine "On State Control over International Transfers of Military and Dual-Use Goods " "And the Law of Ukraine "On State Defense Order ". The peculiarities of the participation of state customers in the defense order in the procurement of products, works and services of defense purposes for import are analyzed. The peculiarities of state policy in the sphere of state export control concerning the procurement of products, works and services of defense purposes for import are considered. The conformity of the procurement of defense goods by import to the policy of national security of Ukraine was investigated. The basic problems of the state control over international transfers of military and dual-use goods during the procurement by state

customers of the defense order of goods, works and services of defense purposes for import are determined. The necessity of obtaining state purchasers from the defense order as authorities, powers from the Cabinet of Ministers of Ukraine for the right to carry out international transfers of military goods in accordance with Article 20 of the Law of Ukraine "On Foreign Economic Activity" is analyzed. Developed and formulated provisions on the possibility for state customers of defense orders to conclude government contracts directly with foreign suppliers. The positive effects of the direct participation of the state in the person of the state authorities (state customers of the defense order), during the procurement of products, works and services of defense purposes for import are estimated.

Key words: state customers, defense orders, foreign economic activity, products of defense purposes, import, national security.

Постановка проблеми. Указом Президента України від 26 червня 2018 р. № 185 [1] введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 червня 2018 року «Про вдосконалення державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань оборонною продукцією іноземного виробництва, а також сприяння розвитку співробітництва оборонних підприємств України з іноземними партнерами»[2].

З метою ефективного забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, озброєнням та військовою технікою іноземного виробництва, а також сприяння розвитку кооперації оборонних підприємств України з іноземними партнерами, Уряду доручено розробити законопроект в якому необхідно передбачити особливості закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом, а саме надання можливості державним замовникам з оборонного замовлення укладати державні контракти безпосередньо з іноземними постачальниками [2].

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є дослідження статусу державних замовників з оборонного замовлення як суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та обґрунтування і розробка положень на виконання Указу Президента України від 26 червня 2018 р. № 185, щодо надання можливості державним замовникам з оборонного замовлення укладати державні контракти безпосередньо з іноземними постачальниками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності висвітлюються в працях цілої низки вчених, зокрема, О. М. Вінника, О. В. Зайчука, С. П. Коломацької, В. В. Луця, В. В. Поєдинка, В. Ф. Опришка, С. Г. Осики, І. Г. Побірченка, Ю. С. Шемшученка, та багатьох інших науковців. У роботах зазначених вчених розглядаються різноманітні аспекти правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Вивчення питання щодо суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності є предметом дослідження низки сучасних вітчизняних науковців, таких як А. В. Омельченка, О. М. Вінник, Х. Ю. Кульгавець, С. І. Юшиної, Т. І. Беседіної, В. С. Щербини та інших.

Проте серед величезної кількості наукових праць у галузі правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності недостатньо висвітлені питання статусу державних замовників з оборонного замовлення під час закупівлі продукції оборонного призначення за імпортом.

Законодавчими актами, що визначають дану сферу правового регулювання, є Конституція України, Господарський кодекс України, Закони України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» та «Про державне оборонне замовлення».

Виклад основного матеріалу. Відповідно до пункту 5 частини 1 статті 1 Закону України «Про державне оборонне замовлення», державні замовники з оборонного замовлення – це, визначені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади, інші державні органи - головні розпорядники бюджетних коштів, військові формування, утворені відповідно до законів України [3].

Кабінет Міністрів України в абзаці третьому пункті 2 постанови від 27 квітня 2011 р. № 464 «Питання державного оборонного замовлення», визначив державними замовниками з оборонного замовлення наступні органи влади [4]:

- Міністерство внутрішніх справ,
- Міністерство економічного розвитку і торгівлі,
- Міністерство інфраструктури,
- Міністерство оборони,
- Міністерство юстиції,
- Державну службу з надзвичайних ситуацій,
- Службу безпеки,
- Службу зовнішньої розвідки,
- Державне космічне агентство,

- Адміністрацію Державної прикордонної служби,
- Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації,
- Головне управління розвідки Міністерства оборони,
- Управління державної охорони,
- Національне антикорупційне бюро,
- Національну гвардію,
- Національну поліцію.

Отже, державними замовниками, відповідно до Закону України «Про державне оборонне замовлення» та постанови КМУ № 464 «Питання державного оборонного замовлення» є центральні органи виконавчої влади, підпорядковані їм військові формування, розвідувальні та правоохоронні органи утворені відповідно до законів України та інші державні органи України.

Відповідно до положення статті 55 Господарського кодексу України (далі - ГКУ) суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію [5].

Суб'єктами господарювання є [5]:

1) господарські організації - юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці.

Держава, органи державної влади відповідно до частини 1 статті 8 ГКУ не є суб'єктами господарювання [5].

Державні замовники з оборонного замовлення, враховуючи вищевикладене, будучи органами влади не є суб'єктами господарювання.

Проте, Господарський кодекс України розмежує поняття «суб'єкти господарювання» та «суб'єкти, які беруть участь у господарській діяльності».

Враховуючи зміст положення частини 2 статті 8 ГКУ, органи державної влади мають право брати безпосередню участь у господарській діяльності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Господарським кодексом України та Законом України «Про державне оборонне замовлення» державним замовникам з оборонного замовлення надано право брати участь у господарській діяльності. В частині 1 статті 378 ГКУ та частині 1

статті 3 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» наводиться перелік суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Аналізуючи вище викладене, можна зробити висновок, що органи влади та державні замовники з оборонного замовлення відповідно до наведених положень не є суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. При цьому, Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та Господарський кодекс України розмежують поняття «суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності» та «суб'єкти, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності».

У відповідності до частини 2 статті 3 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Україна в особі її органів, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності, діють як юридичні особи згідно з частиною четвертою статті 2 цього Закону і законами України [6].

Частина 2 статті 378 ГКУ, передбачає, що у зовнішньоекономічній діяльності можуть брати участь також зовнішньоекономічні організації, що мають статус юридичної особи, утворені в Україні відповідно до закону органами державної влади або органами місцевого самоврядування [5].

Дана норма ГКУ потребує уточнення та приведення у відповідності до статті 8 ГКУ та частини 2 статті 3 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», шляхом нормативного закріплення участі держави та її органів у зовнішньоекономічній діяльності.

Отже, законодавством визначено, що органи влади не являючись суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності можуть брати участь у зовнішньоекономічній діяльності, діючи при цьому як юридичні особи у відповідності до принципу верховенства закону.

Державні замовники з оборонного замовлення, будучи органами влади та діючи від імені держави, мають право брати участь у зовнішньоекономічній діяльності на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені законами України та беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності на підставі ГКУ, Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та Закону України «Про державне оборонне замовлення».

Участь державних замовників з оборонного замовлення у зовнішньоекономічній діяльності закріплена в Законі України «Про державне оборонне замовлення», шляхом здійснення закупівлі продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом.

Згідно статті 8 Закону України «Про державне оборонне замовлення» закупівля продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом здійснюється відповідно до статті 7 цього Закону та

законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність» і «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»[3].

Частина друга статті 20 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»[6] встановлює, що виключно уповноваженими Україною як державою суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності може здійснюватись експорт та імпорт озброєння, боєприпасів, військової техніки та спеціальних комплектуючих виробів для їх виробництва.

Цією ж статтею встановлено, що призначення уповноважених суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які можуть здійснювати зазначені експорт та імпорт, і регулювання відповідних експортно-імпортних операцій належать до компетенції Кабінету Міністрів України, який має погоджувати свої рішення з відповідними Комітетами Верховної Ради України [7].

Відповідно до частини 1 статті 13 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», для здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю, суб'єкти господарювання повинні отримати від Кабінету Міністрів України відповідні повноваження [7]. Тобто, Кабінет Міністрів України від імені держави, надає повноваження суб'єкту зовнішньоекономічної діяльності на право здійснення останнім міжнародних передач.

Проаналізувавши практику застосування частини другої статті 20 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» поняття «суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності» у цій статті, розуміється як перелічені суб'єкти в частині 1 статті 3 вказаного Закону так і «суб'єкти які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності», а саме держава Україна в особі її органів.

Враховуючи викладене, державні замовники з оборонного замовлення, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності шляхом здійснення закупівлі продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом, повинні отримати відповідні повноваження від держави Україна в особі Кабінету міністрів України [6; 7; 8].

Після отримання відповідних повноважень державні замовники з оборонного замовлення повинні отримати ще й дозвіл на імпорт продукції, робіт і послуг оборонного призначення від Державної служби експортного контролю - центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом

Міністрів України через Першого віце-прем'єр-міністра - Міністра економічного розвитку і торгівлі [7; 9; 10]. Тобто, державні замовники з оборонного замовлення діючи від імені держави, як органи влади, повинні отримати від держави, в особі інших органів, повноваження та дозволу на імпорт продукції яка встановлена державою і необхідна для забезпечення національної безпеки.

Мета державного експортного контролю визначена і у статті 4 Закону № 549-IV, у наступних принципах державної політики в галузі державного експортного контролю [7]:

- пріоритетність національних інтересів України - політичних, економічних та військових, захист яких є необхідним для забезпечення національної безпеки;
- обов'язковість виконання міжнародних зобов'язань України;
- здійснення експортного контролю тільки тією мірою, що необхідна для досягнення його цілей.

Планування, розміщення та виконання оборонного замовлення здійснюється центральними органи виконавчої влади, підпорядкованими їм військовими формуваннями, розвідувальними та правоохоронними органами та іншими державними органи держави від імені України.

Основні показники оборонного замовлення містять необхідні для здійснення заходів, виконання завдань та досягнення показників планування розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та оборонно-промислового комплексу та таку, що мають особливо важливе значення для забезпечення національної безпеки і оборони номенклатури продукції, робіт і послуг та, які затверджує Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади України [4].

Державна політика в сфері державного експортного контролю формується відповідно до національних інтересів України (політичних, економічних та військових, захист яких є необхідним для забезпечення національної безпеки).

В процесі формування державного оборонного замовлення, Держава вже визначилася із необхідним озброєнням та надала дозвіл державним замовникам на закупівлю необхідної продукції.

Процедури надання повноважень, експертизи, реєстрації, надання дозволів від Державної служби експортного контролю та інше, є дублюванням функцій держави під час формування державного оборонного замовлення.

Тобто, держава схваливши відповідне рішення на етапі формування оборонного замовлення, щодо закупівлі необхідної продукції повинна приймати аналогічні рішення під час надання повноважень та під час надання висновків та дозволів.

Враховуючи вищевикладене визначені Кабінетом Міністрів України державні замовники з оборонного замовлення є органами влади, які діють від імені держави Україна, а тому держава не повинна надавати їм повноваження на здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Державні замовники з оборонного замовлення вже є уповноваженими державою Україна, суб'єктами які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності.

Встановлений Україною режим державного експортного контролю, відносно органів державної влади в особі державних замовників з оборонного замовлення, не відповідає нагальним потребам держави, не передбачає врахування актуальних та перспективних проблем і загроз національній безпеці країни.

Закупівля продукції, робіт, послуг оборонного призначення за імпортом шляхом укладення державним замовником державного контракту з вітчизняним суб'єктом господарювання, якому в установленому законодавством порядку надані повноваження на право здійснення експорту та імпорту товарів військового призначення і товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю не відповідає політиці національної безпеки, військово-технічного співробітництва та призводить до надмірних витрат з державного бюджету України.

За таких умов визначальним під час закупівлі продукції оборонного призначення для забезпечення національної безпеки держави є комерційна складова посередника.

Для вирішення вищезазначених питань необхідно внести зміни до наступних законодавчих актів:

- Господарського кодексу України щодо уточнення права органів влади брати участь у зовнішньоекономічній діяльності;

- Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» щодо закріплення статусу державних замовників з оборонного замовлення як уповноважених Кабінетом Міністрів України на право здійснення зовнішньоекономічній діяльності;

- Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» щодо непоширення дії закону на безпосередню закупівлю державними замовниками продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом шляхом укладання державного контракту з оборонного замовлення;

- Закону України «Про державне оборонне замовлення» щодо закріплення можливості здійснення закупівлі продукції, робіт, послуг оборонного призначення за імпортом безпосередньо державними замовниками в іноземних юридичних осіб.

Висновки. Україна, маючи сотні представництв в іноземних державах володіє широким колом інформації щодо світового ринку озброєння.

Безпосередня участь держави в особі органів державної влади, під час здійснення закупівель продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом, сприятиме утворенню її авторитету на міжнародній арені та прозорості здійснення міжнародного військово-технічного співробітництва.

Прийняття вказаних змін спрямовані на мінімізацію ризиків вчинення корупційних правопорушень, зокрема шляхом усунення дублювання функцій держави різними органами влади та гарантує швидке та безперебійне забезпечення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів якісним озброєнням, військовою та спеціальною технікою для виконання покладених на них завдань, а також призведе до зменшення ціни продукції, робіт і послуг оборонного призначення, що закуповуються за імпортом.

Література :

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 червня 2018 року «Про вдосконалення державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань оборонною продукцією іноземного виробництва, а також сприяння розвитку співробітництва оборонних підприємств України з іноземними партнерами» : Указ Президента України від 26 червня 2018 р. № 185 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/185/2018> (дата звернення: 20.08.2018).

2. Про вдосконалення державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань оборонною продукцією іноземного виробництва, а також сприяння розвитку співробітництва оборонних підприємств України з іноземними партнерами

: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 червня 2018 року URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-18/para2#n2> (дата звернення: 20.08.2018).

3. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 03.03.1999 № 464-XIV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/464-14>. (дата звернення: 20.08.2018).

4. Питання державного оборонного замовлення : постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 464 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/464-2011-%D0%BF/print1510731308895418> (дата звернення: 20.08.2018).

5. Господарський кодекс України : Кодекс, Закон України від 16.01.2003 № 436-IV <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 20.08.2018).

6. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/959-12>. (дата звернення: 20.08.2018).

7. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20.02.2003 № 549-IV URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/549-15/print1522652754333156> (дата звернення: 20.08.2018).

8. Про затвердження Положення про порядок надання суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю: Постанова Кабінет Міністрів України від 08.06.1998 № 838 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/838-98-%D0%BF>.

9. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення: Постанова Кабінет Міністрів України від 20.11.2003 № 1807 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1807-2003-%D0%BF>.

10. Порядок здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання: Постанова Кабінет Міністрів України від 28.01.2004 № 86 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/86-2004-%D0%BF>.

Наукове видання

«ПРАВОВІ ГОРИЗОНТИ»

Науковий журнал

Головний редактор – Ю.В. Гаруст
Комп'ютерне складання та верстання – Б.О. Павленко

Випуск №13(26)

Стиль та орфографія авторів збережені

Підписано до друку 13.12.2018 р. Формат 60х90/8
Папір офс. Друк офс.
Ум.друк.арк. 19,07. Обл.-вид.арк. 14075
Наклад 100 пр. Замвлення №08/18

Видавець і виготовлювач:
Сумський державний університет