

УДК 355.41

Г. В. Дмитренко,  
кандидат наук з державного управління

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ВИДІЛЕНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬСТВОМ ВІЙСЬК ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена наданню оцінки ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству оборони України на продовольче забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які негативно вплинули на виконання бюджетної програми в частині забезпечення військовослужбовців харчуванням та досягнення її кінцевої мети; наданню пропозицій щодо підвищення ефективності управління державними ресурсами.*

*The article is devoted to estimation of the efficiency of state budget funds use allotted to the Ministry of Defense of Ukraine on the food supplying of servicemen of armed forces of Ukraine, which negatively affected on the budget program implementation in the part of providing servicemen with nourishment and on the achievement of its ultimate aim, grant of propositions concerning the increase of the efficiency of the public resources management.*

*Ключові слова: державні ресурси, ефективність, використання фінансових ресурсів, тендерні процедури.*

*Key words: public resources, efficiency, use of financial resources, tender procedures.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Відповідно до ст. 17 Конституції України на Збройні Сили України (далі — ЗСУ) покладено завдання оборони країни, захисту її суверенітету та територіальної цілісності [1].

Виконання Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006—2011 роки має забезпечити реалізацію державної політики у сфері оборони, трансформації Збройних Сил у сучасні, всебічно підготовлені та забезпечені, мобільні, спроможні виконувати покладені на них завдання, здатні оперативно реагувати на зміни форм та способів ведення збройної боротьби, сумісні зі збройними силами держав-членів Організації Північноатлантичного договору і Європейського Союзу.

Нині головна увага Міністерства оборони та Генерального штабу зосереджена на забезпеченні раціонального використання фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів для підвищення ефективності військового

управління і бойової підготовки, досягнення високого рівня готовності військових формувань до виконання завдань за призначенням, забезпечення професіоналізації Збройних Сил.

З метою вивільнення військ від виконання невластивих функцій у сфері забезпечення матеріальними засобами та послугами завершено перехід до забезпечення харчуванням особового складу Збройних Сил комерційними структурами.

Виходячи з викладеного, виникає проблемне питання: чому діюча система організації харчування у ЗСУ не забезпечує ефективне використання бюджетних коштів?

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чи підкріплене відповідною нормативно-правовою базою запровадження продовольчого забезпечення військовос-

лужбовців шляхом залучення суб'єктів господарювання; чи вдалося уникнути дублювання окремих функцій структурними підрозділами Міністерства оборони та забезпечити встановлення відповідних правовідносин з суб'єктами господарювання; чи існує єдина методика (алгоритм) розрахунків потреби в коштах на забезпечення військовослужбовців продовольством.

Але у вітчизняній науковій літературі ці проблеми ще не стали об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави великою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є оцінка ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству оборони України на продовольче забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, визначення факторів, які негативно вплинули на виконання бюджетної програми в частині забезпечення військовослужбовців харчуванням та досягнення її кінцевої мети; надання пропозицій щодо підвищення ефективності управління державними ресурсами.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Враховуючи ситуацію, яка склалася нині в Україні, набуває особливого значення економічність та ефективність використання фінансових ресурсів, забезпечення мінімізації витрат на досягнення поставлених цілей та подолання виявлених раніше упущень в організації такого відповідального процесу, як харчування військовослужбовців.

Запровадження продовольчого забезпечення військовослужбовців шляхом залучення суб'єктів господарювання не підкріплене відповідною нормативно-правовою базою, внаслідок чого не вдалося уникнути дублювання окремих функцій структурними підрозділами Міністерства оборони та забезпечити встановлення відповідних правовідносин з суб'єктами господарювання.

Із впровадженням харчування військовослужбовців шляхом залучення суб'єктів господарювання та затвердженням наказом Міністра оборони України від 20.03.2008 № 106 Тимчасової інструкції про організацію продовольчого забезпечення військовослужбовців та годування штатних тварин Збройних Сил України шляхом залучення суб'єктів господарювання (далі — наказ № 106, Тимчасова інструкція) Міністерством оборони не внесено зміни до чинних нормативних актів, якими визначено функції військових підрозділів стосовно продовольчого забезпечення військовослужбовців [4].

Зокрема, залишено без змін наказ Міністра оборони України від 09.12.2002 № 402, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20 грудня 2002 року за № 992/7280 "Про затвердження Положення про продовольче забезпечення Збройних Сил України на мирний час" (далі — Положення, наказ № 402) [5].

У результаті Положенням визначено, що забезпечення органів військово-

го управління, об'єднань, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів, установ та організацій Збройних Сил України (далі — військові частини) продовольством, фуражем (далі — продовольство), військовою технікою та майном продовольчої служби (далі — військова техніка та майно), а також організація харчування військовослужбовців відповідно до встановлених норм є основними завданнями продовольчої служби Збройних Сил України.

Фактично, відповідно до Тимчасової інструкції питання щодо забезпечення військових частин продовольством вирішує Департамент державних закупівель та ресурсного забезпечення Міністерства оборони України (далі — Департамент) шляхом укладання відповідних договорів з суб'єктами господарювання та їх оплати відповідно до умов договорів та актів виконаних робіт [4].

Крім того, відповідно до Положення про Департамент, затвердженого наказом від 28.05.2008 № 224 (далі — наказ № 224), саме цей структурний підрозділ Міністерства оборони забезпечує оперативну взаємодію зі структурними підрозділами Міністерства оборони України з питань організації ресурсного забезпечення (в тому числі послуг з харчування) [6].

Згідно наказу № 402 до органів управління продовольчої служби належать:

— Центральне управління продовольчого забезпечення тилу Головного управління логістики КСП Збройних Сил України (далі — ЦУПЗ), підпорядковане Генеральному Штабу ЗСУ;

— в управліннях тилу командувань видів Збройних Сил України, оперативних командувань, армійських корпусів, з'єднаннях, на берегових (плавучих) базах і у військових частинах — продовольча служба [5].

Отже, у військових підрозділах виведено чітку вертикаль щодо підконтрольності та підзвітності продовольчих служб військових частин, які мають забезпечувати продовольством особовий склад ЗСУ в мирний час, єдиному центральному органу продовольчого забезпечення, створеному у складі Командування сил підтримки ЗСУ. Однак, на сьогоднішній день система не діє через те, що військові частини відповідно до вимог Тимчасової інструкції, затвердженої наказом № 106 передають акти про виконання послуг суб'єктами господарювання безпосередньо Департаменту державних закупівель та ресурсного забезпечення, якому фактично не підпорядковані [4].

Недоліки діючої системи забезпечення продовольством:

1) відбулося відсторонення Генерального штабу Збройних Сил України як основного органу військового управління, який керує підпорядкованими йому підрозділами та формуваннями і має в підпорядкованих підрозділах матеріальну технічну та кадрову базу стосовно продовольчого забезпечення та є основним споживачем послуг з харчування для виконання функції управління процесом забезпечення боєздатності ЗСУ;

2) процес продовольчого забезпечення військових частин здійснюється напряму Департаментом державних закупівель та ресурсного забезпечення,

хоча військові частини структурно підпорядковані підрозділам Генерального Штабу;

3) ні з боку Департаменту, ні з боку ЦУПЗ не забезпечується контроль та відповідальність за організацію продовольчого забезпечення військовослужбовців (правильності внесення в річний розрахунок вартості харчування військовослужбовців даних щодо чисельності особового складу, яка забезпечується харчуванням, та кількості добових видач, правильності складання актів наданих послуг та фактично використаних добових видач тощо);

4) діє система, яка не дає змоги здійснити контроль за всіма стадіями проходження бюджетних коштів (планування, розподіл, використання та контроль) та визначити відповідальних за цей процес.

Слід відмітити, що завдання Департаменту державних закупівель та ресурсного забезпечення, визначені наказом Міністерства оборони України від 28.05.2008 № 224, не відповідають завданням, які покладалась на Департамент постачання матеріальних ресурсів відповідно до наказу від 20.03.2008 № 106, яким затверджено Тимчасову інструкцію про організацію продовольчого забезпечення військовослужбовців та готування штатних тварин Збройних Сил України шляхом залучення суб'єктів господарювання [4; 6].

Фактично будь-який облік (оперативний, бухгалтерський) фактичних витрат по забезпеченню військовослужбовців продовольством ні Департаментом, ні ЦУПЗ, ні більшість військових частин не ведеться. У фінансовій звітності починаючи з травня 2008 року, касові видатки щомісячно дорівнюють фактичним видаткам, хоча розрахунки за послуги надані, наприклад, у червні проводяться у липні тощо.

Таким чином, суперечливість та неоднозначність розпорядчих документів Міністерства оборони призвели до того, що фактично протягом 2008 року зберігалась ситуація, коли:

— по-перше, декілька підрозділів (Центральне продовольче управління Головного управління логістики Командування сил підтримки Збройних Сил України та Департамент постачання матеріальних ресурсів Міністерства оборони України) керують (управляють) процесом продовольчого забезпечення;

— по-друге, жодний з вказаних підрозділів не несе відповідальності за кінцеві результати виконання бюджетної програми за КПКВ 2101020 "Утримання особового складу Збройних Сил України" в частині забезпечення особового складу продовольством;

— по-третє, правові підстави щодо виконання підприємцями вимог наказу Міністра оборони від 20.03.2008 № 106, яким затверджено Тимчасову інструкцію, не визначені (наказ не зареєстрований в Міністерстві України).

Крім того, у Міністерстві оборони України на сьогоднішній день відсутня єдина методика (алгоритм) розрахунків потреби в коштах на забезпечення військовослужбовців продовольством, що не дозволяє обґрунтовано визначити об'єктивну потребу в бюджетних асигнуваннях на ці цілі.

Щоб визначити потребу в коштах на забезпечення військовослужбовців

продовольством, яка включається до бюджетного запиту Міністерства оборони на виконання бюджетної програми за КПКВ 2101020 "Утримання особового складу Збройних Сил України", Центральне управління продовольчого забезпечення КСП ЗСУ щорічно складає відповідний розрахунок [12].

За даними такого розрахунку, для забезпечення продовольством особового складу ЗСУ у 2008 році необхідно було передбачити в Державному бюджеті фінансових ресурсів у загальній сумі 650,1 млн грн., у 2009 році — 734,9 млн грн.

У розрахунки до бюджетних запитів на 2008 рік та 2009 рік включено 65177 осіб та 53370 осіб відповідно і зазначено, що в середньому в Збройних Силах України будуть харчуватися військовослужбовці у 2008 році в кількості 64953 чоловік, у 2009 році — 53145 чоловік [2, 3].

Разом з тим, Центральне управління продовольчого забезпечення КСП ЗСУ відповідно до вимог наказу першого заступника Міністра оборони України від 13.08.07 № 10 "Про затвердження та введення в дію Переліку документів щодо взаємодії..." подає до Департаменту державних закупівель та ресурсного забезпечення річну заявку на закупівлю послуг з харчування (готування) та забезпечення продовольством (фуражем) особового складу (штатних тварин) військових частин (установ) Збройних Сил України.

Чисельність військових у розрізі категорій, які підлягають забезпеченню харчуванням, включених до заявки, значно менша чисельності, вказаної в розрахунках до бюджетного запиту [7].

Враховуючи зазначене, можна припустити, що загальна кількість військовослужбовців, що забезпечуються харчуванням, у 2008 році не перевищить 55,7 тис. чоловік (65177—9477).

Зайве включення до паспорту бюджетної програми у 2008 році вищевказаної кількості військовослужбовців спричинило необґрунтоване збільшення асигнувань для забезпечення їх продовольством щонайменше на 82,1 млн грн. [8].

Так само, у 2009 році необґрунтовано завищено чисельність осіб, що забезпечуються харчуванням, та зайво заплановано 32,9 млн гривень [8].

Отже, через відсутність єдиних методологічних підходів до визначення чисельності осіб, що мають право на забезпечення харчуванням, вже на стадії планування існує можливість необґрунтованого та необ'єктивного визначення (завищення) обсягів коштів загального фонду Державного бюджету на закупівлю послуг з харчування. Загалом, для закупівлі послуг з харчування без обґрунтування потреби відповідними розрахунками залучено в 2008—2009 роках щонайменше 115 млн грн. [9].

При цьому склалась ситуація, коли через необхідність забезпечення додатковим фінансуванням закупівель послуг з харчування не в повному обсязі, фактично за остаточним принципом, із загального фонду державного бюджету фінансувались видатки на закупівлю та модернізацію озброєння, реформування та розвиток ЗСУ. В таких умовах державі прийдеться харчувати військовослужбовців, яких неможливо буде ні озброїти новою технікою, ні навчити нею користуватися.

Непрозора схема проведення процедури закупівель послуг з харчування не забезпечила дотримання принципів відкритості торгів та конкурентоспроможності їх учасників та зумовила неефективне використання бюджетних коштів.

Міністерством оборони у серпні-вересні та листопаді-грудні 2008 року організовано та проведено процедури державних закупівель, переможцями яких визначено підприємства, які раніше (у 2006, 2007 та 2008 роках) Міністерству оборони відповідних послуг не надавали [10; 11].

Слід зазначити, що Міністерство оборони проводило закупівлю послуг з харчування шляхом проведення торгів з обмеженою участю.

Обмеженість учасників торгів аргументована висновками Національного університету харчових технологій у Одеської національної академії харчових технологій, а саме: "...харчування військовослужбовців в стаціонарних та польових умовах — це складний та неперервний процес, який значною мірою впливає на підтримання військ у бойовій і мобілізаційній готовності..." Процедуру торгів з обмеженою участю погоджено Міністерством економіки України [11].

Невиправдана прихильність Міністерства оборони України до деяких учасників торгів, яка проявилася у відсутності до них жорстких кваліфікаційних вимог, мала наслідком обрання переможцями підприємств, які не могли забезпечити якісне харчування військовослужбовців та призвела в кінцевому результаті до неефективного та надмірного витрачання бюджетних коштів.

Так, для підтвердження наявності досвіду роботи у наданні послуг з громадського харчування, досвіду роботи у сфері громадського харчування населення, наявності власних (орендованих) закладів, а також наявності, чисельності кваліфікованих працівників, їх освітнього рівня та досвіду роботи у громадському харчуванні Міністерство оборони висунуло в тендерній документації вимогу щодо надання учасниками торгів лише інформаційної довідки у довільній формі. Тобто документального підтвердження дотримання кваліфікаційних вимог Міністерство оборони України від учасників торгів не вимагало.

Як результат, переможцем торгів, які проводились в грудні 2008 року, визначено товариство (далі — ТОВ), яке, як виявилось, взагалі самостійно послуги з харчування не надавало, а уклало договір з іншим підприємством.

При цьому в договорі, укладеному між ТОВ та Міністерством оборони, середня вартість послуг визначена в сумі 35,30 грн. за одну дободачу, а вартість послуг відповідно до договору, укладеного між ТОВ і підприємством, складає 33,90 грн.

Обсяги послуг, що будуть надаватися ТОВ у 2009 році визначені у загальній сумі 70 млн грн.

Посередництво ТОВ пояснюється відсутністю виробничих потужностей для надання послуг.

Отже, виключно за посередництва ТОВ отримує з договору близько 3 млн грн.

Слід зазначити, що за умови не-представлення учасником торгів документального підтвердження можливостей надання послуг, Міністерство обо-

рони повинно було відхилити пропозицію ТОВ [13, 14].

Переможцями інших торгів обрано ТОВ "А" та ТОВ "В", які подали до тендерного комітету довідки про свою діяльність у довільній формі.

Так, підприємство ТОВ "А" інформувало, що "...має досвід роботи у наданні послуг з громадського харчування для дитячих оздоровчих закладів, закладів охорони здоров'я, дошкільних дитячих закладів Східного та Південного регіонів України. В оренді у ТОВ "А" знаходиться 100 закладів громадського харчування населення, серед яких як стаціонарні їдальні (кафе), так і виїзні (мобільні) пункти громадського харчування. В закладах громадського харчування ТОВ "А" працює понад 450 кваліфікованих фахівців з відповідним освітнім рівнем та досвідом роботи у сфері громадського харчування понад 5 років. Серед них кухарі, технологи, офіціанти, бармени, кухонні робітники тощо".

Однак, як фактично виявилось, в бухгалтерському обліку Товариства основні засоби (споруди, обладнання, автомобілі тощо) не обліковувались, реалізація товарів, робіт і послуг у І півріччі 2008 року не здійснювалась. Основним видом економічної діяльності за ЗКГНГ визначено "Оптова торгівля паливом". За період з 01.01.2008 по 01.02.2009 ТОВ "А" уклало 2 договори з ТОВ "К" на оренду офісного приміщення. У штат Товариства зареєстровано 4 працівники.

Крім того, в період з 01.01.2008 по 01.02.2009 ТОВ "А" не мало в наявності власних транспортних засобів. А для забезпечення надання послуг з харчування між Товариством та ТОВ "Б" підписаний договір про консолідацію зусиль та намірів на співробітництво, в якому передбачено, що у разі необхідності може бути залучене майно та ресурси іншого підприємства [13].

Отже, проведення процедури закупівлі таких важливих для Міністерства оборони послуг, як харчування військовослужбовців, без пред'явлення належних вимог до їх учасників, застосування Міністерством оборони непрозорої (обмежена кількість учасників торгів) процедури закупівлі, недотримання при проведенні торгів принципів конкуренції, відкритості та укладення договорів з фірмами, які не відповідали кваліфікаційним вимогам, фактично поставили під загрозу процес забезпечення продовольством військових Збройних Сил України, призвели до надмірного та неефективного використання бюджетних коштів.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, з метою правового врегулювання питань забезпечення військовослужбовців продовольством шляхом залучення суб'єктів господарювання необхідно Міністерству оборони України розробити Порядок організації продовольчого забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України шляхом залучення суб'єктів господарювання та затвердити зазначений порядок постановою або розпорядженням Кабінету Міністрів України.

Переглянути всі чинні внутрішні нормативно-правові акти, що стосуються організації системи продовольчого забезпечення Збройних Сил України (в тому числі положення про відповідні структурні підрозділи), з метою приведення їх у відповідність з Порядком організації продовольчого забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України шляхом залучення суб'єктів господарювання, поданим на затвердження Кабінету міністрів України.

Реформувати Департамент державних закупівель та ресурсного забезпечення з метою відокремлення функцій здійснення процедур закупівель товарів, робіт та послуг від функцій укладання договорів та контролю за їх виконанням.

Переглянути умови проведення процедур закупівлі послуг з харчування, передбачивши тендерною документацією представлення документального підтвердження можливостей переможців торгів якісно і в повному обсязі надавати вказані послуги.

## Література:

1. Конституція України Закон від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР.
2. Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 28.12.2007р. № 107.
3. Закон України "Про Державний бюджет України на 2009 рік" від 26.12.2008р. № 835.
4. Наказ Міністра оборони України від 20.03.2008 № 106 "Про затвердження Тимчасової інструкції про організацію продовольчого забезпечення військовослужбовців та годування штатних тварин Збройних Сил України шляхом залучення суб'єктів господарювання".
5. Наказ Міністра оборони України від 09.12.2002 № 402 "Про затвердження Положення про продовольче забезпечення Збройних Сил України на мирний час".
6. Наказ Міністра оборони України від 28.05.2008 № 224 "Про Затвердження Положення про Департамент державних закупівель та ресурсного забезпечення".
7. Бюджетні запити на 2008 та 2009 роки.
8. Паспорти бюджетної програми за КПКВ 2101020 "Утримання особового складу Збройних Сил України" на 2007—2009 роки.
9. Річний звіт про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВ 2101020 "Утримання особового складу Збройних Сил України" за 2007—2008 роки.
10. Матеріали контрольних заходів, проведених працівниками ДКРС.
11. Матеріали контрольних заходів, проведених працівниками Контрольно-ревізійного департаменту Міністерства оборони України та інших його підрозділів.
12. Довідки, інформації, таблиці, розрахунки стосовно організації системи забезпечення продовольством військовослужбовців ЗСУ.
13. Матеріали, надані суб'єктами господарювання, стосовно організації харчування військовослужбовців.
14. Матеріали, розміщені в мережі Інтернет.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2010 р.