

.....

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

.....

УДК [346.544.6:355.41]:351.74(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.9>

Л. В. Гурак

кандидат юридичних наук, асистент кафедри господарського права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ШЛЯХОМ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ НА ПРИКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ В ПЕРІОД ДІЇ В УКРАЇНІ ВОЄННОГО СТАНУ

Здійснено аналіз стану забезпечення територіальної оборони як суб'єкта невід'ємної складової оборони держави та національної безпеки України. Проаналізовано стан реалізації закупівель товарів, робіт та послуг для національної безпеки і оборони України, а саме територіальної оборони, в контексті сучасних подій в державі.

Збройна агресія Російської Федерації має прямий та опосередкований вплив на соціально-економічне становище України, оскільки з одного боку дії Російської Федерації спричиняють руйнування, в тому числі об'єктів промисловості, що негативно впливає на економіку України, а з іншого боку в Україні виникають нові потреби, що необхідно забезпечувати, зокрема у сфері безпеки і оборони, а саме, які гарантують спроможність держави протистояти збройній агресії, захищати свою країну, людей та території, тобто повноцінно реалізовувати оборонну здатність. Завдяки цій здатності країна може бути впевнена, що навіть попри зовнішню агресію вона зможе себе захистити.

Наразі, Україна знаходиться в умовах, коли рівень її обороноздатності напругу впливає на життя та здоров'я її громадян, на цілісність інфраструктури та загалом на збереження України як незалежної та суверенної держави. На сьогодні можна виокремити три шляхи забезпечення обороноздатності України: оборонні закупівлі; міжнародна військова допомога; волонтерська, благодійна допомога.

В даній статті пропонуємо розглянути забезпечення національної безпеки і оборони України саме шляхом здійснення закупівель на прикладі матеріального забезпечення територіальної оборони як відносно нового інституту у сфері оборони України.

Для написання цієї статті були поставлені такі завдання: дослідити стан функціонування територіальної оборони в умовах дії воєнного стану в Україні, забезпечення потреб територіальної оборони органами місцевого самоврядування та можливості здійснення оборонних закупівель товарів, робіт чи послуг в сучасних умовах, а саме збройної агресії Російської Федерації та введенням внаслідок цього воєнного стану на території України.

Ключові слова: територіальна оборона, обороноздатність, закупівля, оборонна закупівлі, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. В будь-який момент існування держави, її обороноздатність є одним з найголовніших аспектів, що зумовлюють функціонування держави, цілісності її території, суверенітету, населення. Однак обороноздатність це не

благо, яке просто існує та є невразливим явищем, оскільки на обороноздатність впливає дуже багато факторів:

- Державна економічна політика країни. Тобто наскільки підвищення безпеки держави є пріоритетним в парадигмі інших

потреб держави, чи розроблені цільові програми, інструменти та інші засоби державного впливу, які спрямовані на її посилення.

- Державний бюджет країни. Тобто загальний обсяг державних асигнувань, які держава виділяє на реалізацію завдань з підтримання належного рівня обороноздатності, чи достатньо виділених коштів для потреб національної безпеки і оборони.

- Розвиненість промисловості країни. Якщо країна має власний військово-промисловий комплекс, що забезпечує військові потреби держави, шляхом виробництва озброєння та деталей до нього, то це значно полегшує забезпечення національної безпеки і оборони.

- Зовнішньополітична стратегія держави та потенційна загроза збройних конфліктів. Тобто врахування рівня дипломатичних стосунків, що вибудовані державою, існування спірних питань з іншими країнами, в тому числі сусідніми, тощо, оскільки якщо брати до уваги всі ці чинники, то можна спрогнозувати ймовірність можливого нападу на державу чи окремі її території, та оцінити чи має держава потенційно вразливу або слабку обороноздатність.

Обороноздатність держави – це здатність держави до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Вона складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації [1].

Мета. Метою даної статті є висвітлення стану матеріального забезпечення потреб територіальної оборони в умовах воєнного стану в Україні, механізмів здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, в тому числі оборонного призначення, для забезпечення потреб сектору оборони, на прикладі територіальної оборони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням визначення ролі територіальної оборони у сфері обороноздатності держави займалися Ліпкан В.А., Говоруха В.В., Косевцов В.О. Однак стан забезпечення територіальної оборони все ще залишається не розглянутим

комплексно і деякі його елементи залишаються поза увагою науковців.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до визначення А. В. Ліпкана, національна безпека – це сукупність офіційно прийнятих поглядів на цілі і державну стратегію в області забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, соціального, військового, техногенного, екологічного, інформаційного та іншого характеру з урахуванням наявних ресурсів і можливостей [2, ст. 5]. Обороздатність є одним з елементів національної безпеки держави, оскільки задовольняє потреби нації, необхідні для її самозбереження, а також в захисті від загроз військового характеру.

Загалом підтримання достатнього рівня забезпеченості потреб сектору безпеки і оборони держави країни належить до державних функцій, що реалізується через низку спеціальних суб'єктів. Такими суб'єктами є, зокрема: Кабінет Міністрів України (його повноваження у сфері оборонних закупівель визначені в статті 4 Закону України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 № 808-IX (далі за текстом – Закон України «Про оборонні закупівлі») [3], відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України «Питання оборонних закупівель» від 03.03.2021 р. № 363 Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості визначено головним органом у сфері планування оборонних закупівель, Міністерство оборони визначено головним органом у сфері здійснення оборонних закупівель, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство юстиції, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, 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, Державну спеціальну службу

транспорту, Державне бюро розслідувань, Державну судову адміністрацію визначено державними замовниками у сфері оборони [4] та інші органи, військові формування, утворені відповідно до законів України.

Система державних оборонних закупівель щорічно формується як пакет документів, що узгоджується з Міністерством фінансів України і Міністерством юстиції України, схвалюється Радою національної безпеки і оборони та затверджується Кабінетом Міністрів України після погодження Комітетом з питань національної безпеки, оборони та розвідки Верховної Ради України вже після затвердження Державного бюджету України. Слід підкреслити, що оборонне планування в Україні проводиться циклічно за програмно-цільовим методом і процедурно здійснюється методом паралельності у роботі суб'єктів планування, воно поділяється на довго-, середньо- та короткострокове, на що вже зверталась увага. Під час планування та фінансування процесів розвитку ЗСУ функціонують паралельно дві системи: оборонне планування та бюджетування або фінансово-економічне забезпечення Збройних Сил України [5].

На сьогодні, коли оборона держави є першочерговим та пріоритетним завданням, закупівлі товарів, робіт та послуг для сфери оборони можуть здійснювати й інші суб'єкти державного та недержавного сектору економіки, в тому числі бюджетні установи, що забезпечують потреби держави чи органів місцевого самоврядування.

Збройна агресія Російської Федерації зумовила виникнення потреби в створенні додаткових механізмів захисту держави, одним із таких засобів є територіальна оборона – система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій [6].

Реалізацію функцій територіальної оборони можна поділити на 2 види:

– територіальна оборона Збройних Сил України (далі за текстом – ТрО ЗСУ),

добровольці якої на законних підставах впродовж останніх п'яти років та на добровільній основі зараховані до проходження служби у складі добровольчого формування Сил територіальної оборони Збройних Сил України;

– добровольче формування територіальної громади (далі – за текстом ДФТГ), добровольці якого складають воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони [6].

Внаслідок постійних, послідовних та масштабних збройних атак Російської Федерації виникла нагальна потреба у створенні таких формувань по всіх областях України. На думку О. В. Нестеренка територіальна оборона є одним із найбільш важливих в контексті забезпечення національної безпеки України, адже в рамках саме цієї сфери передбачено виявлення, запобігання та протидія специфічним за своєю суттю загрозам, наприклад, розвідувально-підривній діяльності диверсійних підрозділів, порушенням правового режиму захисту державного кордону та іншим, обумовлених сучасним вектором територіальної оборони [7].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX, військові частини ТрО ЗСУ утворюються та функціонують: 1) у кожній зоні територіальної оборони та додатково в кожному місті, чисельність населення якого перевищує 900 тисяч мешканців, як бригади Сил територіальної оборони Збройних Сил України; 2) у кожному районі територіальної оборони та додатково в кожному адміністративному центрі області як батальйони Сил територіальної оборони Збройних Сил України. У зонах територіальної оборони, чисельність населення яких перевищує 2400000 мешканців, можуть утворюватися та функціонувати додаткові військові частини (підрозділи) Сил територіальної оборони Збройних Сил України. Етапи і порядок створення та розвитку Сил територіальної оборони Збройних Сил України визначаються Головнокомандувачем

Збройних Сил України. ДФТГ утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних територіальних громад. Загальна кількість та місця розташування добровольчих формувань територіальних громад визначаються Командуванням Сил територіальної оборони Збройних Сил України за участю відповідних сільських, селищних, міських рад та затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил України. Порядок утворення, комплектування, функціонування, підстави та порядок розформування добровольчих формувань територіальних громад визначаються Положенням про добровольчі формування територіальних громад, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Діяльність добровольчих формувань територіальних громад здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України за територіальним принципом [6].

Що стосується матеріального забезпечення, то відповідно до ст. 23 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 № 1702-IX, фінансування та матеріально-технічне забезпечення національного спротиву здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших не заборонених законодавством України джерел. Видатки на здійснення та забезпечення заходів з організації, підготовки, підтримання та ведення руху опору належать до таємних видатків Державного бюджету України, які виділяються Міністерству оборони України окремим напрямом на утримання Сил спеціальних операцій Збройних Сил України. Забезпечення добровольчих формувань територіальних громад індивідуальною штатною зброєю та боєприпасами до неї здійснюється в загальній системі забезпечення Збройних Сил України. Забезпечення добровольчих формувань Сил територіальної оборони Збройних Сил України іншими видами озброєння і боєприпасами до них здійснюється за рішенням Головнокомандувача Збройних Сил України. Закупівлі товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб руху станов-

лять державну таємницю і здійснюються за процедурами, встановленими законом для оборонних закупівель [6].

Згідно пункту 21 частини 1 статті 1 Закону України «Про оборонні закупівлі» оборонні закупівлі – це 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].

Умовно потреби для сектору оборони, в тому числі для потреб територіальної оборони, можна поділити на 2 види:

1) потреба у товарах, роботах та послугах, які безпосередньо впливають на обороноздатність (наприклад, закупівля озброєння, боєприпасів, ремонт оборонної критичної інфраструктури);

2) потреба у товарах, роботах та послугах, які опосередковано є потребами оборони (наприклад, закупівля форми, пального, господарчих товарів).

Забезпечення першої потреби територіальної оборони реалізує Міністерство оборони України. На сьогодні, в період дії військового стану, оборонні закупівлі є державною таємницею, тому відкриті дані, що могли б висвітлити питання здійснення таких закупівель для забезпечення зазначеної першої потреби відсутні. Що ж стосується забезпечення другої потреби територіальної оборони, то вона найчастіше здійснюється органами місцевого самоврядування відповідних територіальних одиниць, в яких створені ТрО ЗСУ та ДФТГ. Саме ці органи покликані проводити закупівлі для задоволення потреб, що виникають під час діяльності ТрО ЗСУ та ДФТГ. З метою чіткого розмежування видатків та кредитування за головними розпорядниками коштів місцевого бюджету, Міністерством фінансів України наказом від 20.09.2017 № 793 «Про затвердження складових Програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету» затверджено Типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевого бюджету. Коди програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів конкретизують напрями використання коштів відповідно

до функцій, з виконанням яких пов'язані видатки бюджету. Для відображення видатків на реалізацію програм і заходів із організації та діяльності територіальної оборони передбачено код 8240 «Заходи та роботи з територіальної оборони» [8].

Загалом, повномасштабне вторгнення Російської Федерації внесло свої корективи і в систему публічних закупівель, оскільки наразі всі замовники, що передбачені Законом України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII (далі за текстом – Закон України «Про публічні закупівлі»), до яких відносяться органи місцевого самоврядування (відповідно до пункту 1 частини 1 статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі»), опинилися в умовах, коли на проведення закупівель, дотримання строків немає ані часу, ані можливості, тому з урахуванням проблем у здійсненні закупівель, 28.02.2022 р. Кабінетом Міністрів України було винесено Постанову «Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану» № 169 (далі за текстом – Постанова № 169), що дозволяє замовникам, визначеним частиною дев'ятою статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі»/державним замовникам у сфері оборони здійснювати публічні/оборонні закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування процедур закупівель/спрощених закупівель, визначених Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі», а іншим замовникам, що визначені Законом України «Про публічні закупівлі» – із використанням електронного каталогу та/або порядку проведення спрощених закупівель [9]. Тобто органи місцевого самоврядування у разі придбання товарів, робіт чи послуг для забезпечення територіальної оборони, на суму що дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень можуть:

- здійснювати закупівлі згідно положень Закону України «Про публічні закупівлі» шляхом проведення спрощених закупівель та процедур закупівель, або
- проводити спрощені закупівлі або використовувати електронний каталог, без урахування вартісних обмежень, що встановлені в статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі».

Крім того, абзац третій підпункту 1 пункту 1 Постанови № 169 передбачає винятки, коли придбання товарів, робіт і послуг, вартість яких становить або перевищує 50 тисяч гривень, може здійснюватися без застосування порядку проведення спрощених закупівель та/або електронного каталогу, серед цих винятків можна виокремити такі, що найбільш часто можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування для здійснення закупівель для потреб територіальної оборони, а саме:

- інформація, що повинна бути оприлюднена в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі, належить до інформації з обмеженим доступом або її розголошення під час дії правового режиму воєнного стану може нести загрозу національній безпеці та/або громадській безпеці і порядку;
- замовник перебуває в районі проведення воєнних (бойових) дій на момент прийняття рішення про здійснення закупівлі або її здійснення;
- відсутня технічна можливість використання електронної системи закупівель, яка повинна бути документально підтверджена замовником;
- існує нагальна потреба у здійсненні закупівлі у зв'язку із виникненням об'єктивних обставин, що унеможливають дотримання замовником строків для проведення спрощеної закупівлі або використання електронного каталогу [9].

Що стосується придбання товарів, робіт та послуг вартістю до 50 тисяч гривень, то замовники можуть здійснювати їх відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», або відповідно до Постанови № 169, а саме: без використання електронної системи закупівель, з обов'язковим дотриманням принципів здійснення публічних закупівель, не внесенням інформації про таку закупівлю до річного плану та не оприлюднення в електронній системі закупівель звіту про договір про закупівлю, укладений без використання електронної системи закупівель.

Наразі обрання механізму здійснення закупівель залежить від рішення замовника та обставин, в яких він перебуває, як-от, місцезнаходження, наявності територіальної оборони у відповідному регіоні,



Рис. 1. Закупівлі для потреб територіальної оборони

наближеність до місця проведення бойових дій, тощо. Станом на 24.04.2022 р. в електронній системі публічних закупівель ProZorro за ключовою фразою «**для потреб територіальної оборони**» знаходиться 173 закупівлі: Вінницька – 8; Волинська – 12; Дніпропетровська – 1; Донецька – 6; Житомирська – 2; Закарпатська – 3; Запорізька – 0; Івано-Франківська – 10; Київська – 47; Кіровоградська – 0; Луганська – 0; Львівська – 6; Миколаївська – 0; Одеська – 4; Полтавська – 36; Рівненська – 5; Сумська – 1; Тернопільська – 0; Харківська – 0; Херсонська – 0; Хмельницька – 1; Черкаська – 1; Чернівецька – 30; Чернігівська – 0; Автономна Республіка Крим – 0.

Потреби територіальної оборони, які забезпечують органи місцевого самоврядування різняться, однак їх можна поділити на декілька категорій, відтак найпоширенішими є закупівлі господарських товарів та різного роду обладнання (наприклад, кріпильні деталі для облаштування бліндажів та фортифікаційних споруд, ліхтарі, акумулятори), а також паливно-мастильних матеріалів (бензин, дизельне паливо, олива). Також варто зазначити, що такі закупівлі найчастіше здійснюються без застосування електронної системи закупівель задля їх проведення в найкоротші строки, адже наразі пріоритетним є не забезпечення прозорості укладання договорів, а як найшвидше та найбільш цілісне задоволення потреб територіальної оборони України.

Висновки. Отже, вагомим компонентом забезпечення обороноздатності Укра-

їни є здійснення оборонних закупівель для забезпечення потреб територіальної оборони як відносно нового інституту в сфері оборони України. Такі оборонні закупівлі є врегульованими чинним законодавством України та мають свій спеціальний механізм, специфіку та певні особливості реалізації, однак в умовах сьогодення такі закупівлі не забезпечують прозорість їх здійснення та дотримання принципів закупівель.

Список використаної літератури:

1. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення 24.05.2022 р.).
2. Ліпкан В. А., Ліпкан О. С., Яковенко О. О. *Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях*. Київ, 2006. 256 с.
3. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17. 07. 2020 р. № 808-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. С. 223. Стаття 2147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення 24.05.2022 р.).
4. Питання оборонних закупівель: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 363. *Офіційний вісник України*. 2021. № 33. С. 37. Стаття 1916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення 24.05.2022 р.).
5. Голота О. П. Нормативно-правове забезпечення як підсистема організаційно-економічного механізму функціонування

- системи державних оборонних закупівель. *Ефективна економіка*. 2020. № 5. 28.05.2020 р.
6. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. С. 2. Стаття 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення 25.05.2022 р.).
7. Нестеренко О. В. Поняття та рівні територіальної оборони України. *Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття: тези доп. учасників III Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 19 черв. 2020 р.)*. С. 103-105. URL: https://library.ppss.pro/index.php/ndippsn_20200619/article/view/nesterenko (дата звернення 29.06.2022 р.).
8. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654> (дата звернення 25.05.2022 р.).
9. Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 169. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.05.2022 р.).
-

Hurak L. The system for ensuring national security and defense of Ukraine through procurement on the example of territorial defense in the period of marital state in Ukraine

An analysis of the state of ensuring territorial defense as a subject of an integral component of the state defense and national security of Ukraine was carried out. The state of procurement of goods, works and services for the national security and defense of Ukraine, namely territorial defense, in the context of current events in the country, is analyzed.

The armed aggression of the Russian Federation has a direct and indirect effect on the socio-economic situation of Ukraine, because on one side, the actions of the Russian Federation cause destruction, including industrial facilities, which negatively affects the economy of Ukraine, and on the other side, new needs arise in Ukraine, which must be ensured, in particular in the field of security and defense, namely, which guarantee the state's ability to resist armed aggression, to protect its country, people and territories, that is, to fully implement its defense capability. Thanks to this ability, the country can be sure that it will be able to defend itself even in the face of external aggression.

Currently, Ukraine is in conditions where the level of its defense capability directly affects the life and health of its citizens, the integrity of the infrastructure and, in general, the preservation of Ukraine as an independent and sovereign state. Today, three ways of ensuring Ukraine's defense capability can be singled out: defense procurement; international military aid; voluntary, charitable assistance.

In this article, we propose to consider the provision of national security and defense of Ukraine through procurement, using the example of material provision of territorial defense as a relatively new institution in the sphere of defense of Ukraine.

To write this article, the following tasks were set: to investigate the functioning of territorial defense under the conditions of martial law in Ukraine, provision of territorial defense needs by local self-government bodies and the possibility of defense procurement of goods, works or services in modern conditions, namely armed aggression of the Russian Federation and introduction as a result of this state of war on the territory of Ukraine.

Key words: territorial defense, defense capability, procurement, defense procurement, local government.