

УДК 342.9, 355/359

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(41\).971](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(41).971)**В. В. Повидиш***orcid.org/0000-0002-2367-7589*

кандидат юридичних наук,

здобувач наукового ступеня доктора наук

кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ДЕРЖАВНЕ ОБОРОННЕ ЗАМОВЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Постановка проблеми.** Історія формування системи міжнародних відносин показала, що найбільшою геополітичною вагою володіють ті держави, які на сьогодні мають головний політичний інструмент — військову міць. Саме державне оборонне замовлення як частина механізму системи поставок різноманітних товарів має на меті задовольняти військові потреби силових відомств України в озброєнні, військовій техніці та інших матеріальних засобах. Проблематика питань забезпечення безпеки та оборони особливо актуалізувалася останнім часом насамперед через збройну агресію і порушення територіальної цілісності України, нарощування військової потужності РФ поблизу державного кордону України, що може перейти у протистояння, наслідками якого може стати уже глобальний військовий конфлікт. Таким чином, гостра необхідність модернізації вітчизняної системи державної безпеки й оборони, особливо в частині матеріального забезпечення є актуальною та очевидною потребою. У 2019 році на конституційному рівні було закріплено європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, тобто курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору. Однією із умов такого членства стала гармонізація військових стандартів ЄС та НАТО, що посилить вітчизняну обороноздатність країни. Отже, досить актуальним є дослідження питання адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення, особливо в контексті прагнень України до реформування військового потенціалу країни відповідно до європейських стандартів.

**Метою даної роботи** є дослідження положень наукових праць та вітчизняних нормативно-правових актів з метою визначення та окреслення державного оборонного замовлення як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням окремих питань щодо генези нормативно-правового регулювання та структури формування державного оборонного замовлення

займалися Красников Є. В., Усаченко О. О., Горбачук В. М., та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження поставленого нами питання вважаємо доцільно розпочати із визначення поняття адміністративно-правового забезпечення.

Юридична енциклопедія пропонує розуміти під поняттям «правове забезпечення» здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, установлення певних дозволів і заборон, затвердження певних правових актів, тощо [2, с. 369]

В цей же час, адміністративно-правове забезпечення розглядається як один із видів правового забезпечення, яке, як вказує М.В. Цвік, є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [3, с. 327]. В свою чергу, Є.Є. Колесников визначає адміністративно-правове забезпечення як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток [5, с. 434].

Слід зауважити, що при цьому адміністративно-правове забезпечення варто розглядати в широкому та вузькому розуміннях, зокрема: у широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток; а вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини йтиметься [4, с. 50].

Наступним кроком в нашому дослідженні розглянемо, що таке державне оборонне замовлення (надалі – ДОЗ) та його правове забезпечення.

Можна розпочати з того, що ДОЗ є механізмом та своєрідним інструментом, що покликаний сформувати ринок державних закупівель та поставок товарів для силових відомств України, що мають потребу в озброєнні, матеріальних засобах, вій-

ськовій техніці, тощо. Водночас, в системі замовлень він є засобом управління розвитком військової техніки, оскільки за допомогою розміщення і виконання ДОЗ реалізується військово-технічна політика органів військового управління в галузі будівництва та розвитку Збройних Сил, а також створення і розвиток військової техніки [10]. Першим нормативно-правовим документом, що регламентував питання державного замовлення для потреб оборони та інших спецспоживачів в Україні була постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 року № 400 «Про Концепцію державного замовлення», яка визначала державне замовлення як складову частину системи економічних методів державного регулювання, що на період переходу до ринкових відносин і розвитку ринкової інфраструктури було одним із головних його важелів. Крім того, зазначалося, що державне замовлення може розміщуватися на підприємствах незалежно від форми власності на договірних, як правило, конкурсних засадах [7].

Основним же нормативним актом у сфері виробництва, закупівлі озброєння та військової техніки до 01 січня 2021 року був Закон України № 464-XIV від 03.03.1999 року «Про державне оборонне замовлення», який містив наступну дефініцію ДОЗ: «засіб державного регулювання економіки для задоволення наукових та матеріально-технічних потреб із забезпечення національної безпеки і оборони шляхом планування обсягу фінансових ресурсів, визначення видів та обсягів продукції, робіт і послуг, а також укладення з виконавцями державних контрактів на постачання (закупівлю) продукції, робіт і послуг».

Узагальнюючи положення наукової доктрини та нормативну дефініцію державного оборонного замовлення, можна визначити, що під адміністративно-правовим забезпеченням державного оборонного замовлення, у загальному значенні розуміється *врегульоване нормами адміністративного права впорядкування за допомогою правових (юридичних) засобів уповноваженими державою суб'єктами суспільних відносин, які складаються з приводу закупівель та поставок товарів для силових відомств України, що мають потребу в озброєнні, матеріальних засобах та військової техніці, тощо.*

Щодо структури адміністративно-правового забезпечення, вважаємо найбільш доцільною та обґрунтованою думку науковців О. М. Гуміна та Є. В. Пряхіна, які виділяють такі 5 елементів адміністративно-правового забезпечення: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно – правового забезпечення; 3. норми права (адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми і методи адміністративно правового забезпечення [4, с. 49].

Погоджуючись із вищезазначеною тезою вчених, вважаємо, що до основних елементів змісту адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення необхідно віднести: 1) державне оборонне замовлення як об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) компетентні органи та інші суб'єкти, наділені нормативними актами відповідними правами, обов'язками та повноваженнями у сфері реалізації ДОЗ; 3) норми адміністративного права, що врегульовують сферу відносин, які складають зміст ДОЗ як об'єкта адміністративного забезпечення; 4) адміністративно-правові відносини (урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами з приводу здійснення повноваження у сфері формування та реалізації ДОЗ; 5) інші елементи змісту адміністративно-правового забезпечення.

Щодо визначення ДОЗ як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, слід зазначити наступне. Як вказують окремі теоретики, та частина суспільних потреб, що підлягає або має підлягати правовому забезпеченню, становить поняття «об'єкт правового забезпечення» [11, с. 72]; об'єктом будуть виступати ті суспільні відносини (діяльність), які потребують державного регулювання [4, с. 48]. Аналізуючи положення наукової доктрини та дефініцію законодавця, вважаємо за потрібне запропонувати таке визначення державного оборонного замовлення як об'єкта адміністративно-забезпечення: *система відносно різномірного кола суспільних відносин, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу планування, формування, розміщення, коригування та виконання державного оборонного замовлення з метою постачання (закупівлі) продукції, робіт і послуг для задоволення військових потреби силових відомств України в озброєнні, військовій техніці, інших матеріальних засобах та забезпечення національної безпеки і оборони.*

Досить часто науковцями зауважується, що до прийняття Верховною Радою України Закону України від 17.07.2020 № 808-IX «Про оборонні закупівлі» в Україні фактично зберігалася радянська система державного оборонного замовлення, яка була орієнтована на функціонування планової економіки та не повністю відповідала реальним потребам замовників та постачальників, не враховувала умови ринкових відносин та не сприяла конкуренції, прозорості та ефективності витрачання бюджетних коштів [8, с. 178].

Тому, з метою відповідності вітчизняних воєнних нормативів кращим стандартам оборонних закупівель країн-членів НАТО та ЄС, зокрема, мова йде про гармонізацію з положеннями Директиви 2009/81/ЄС, а також для підвищення якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення

для потреб оборони, було прийнято Закон України № 808-IX «Про оборонні закупівлі», що набрав чинності 01.01.2021 року (надалі – Закон № 808-IX). Поняття «державне оборонне замовлення» в зазначеному нормативному акті зникло, натомість, фактично його замінила дефініція «оборонні закупівлі» під якою розуміється 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.

Загалом, новий Закон № 808-IX запровадив значну кількість новел у сфері оборонних закупівель, так, зокрема, наразі передбачаються нові види процедур закупівель оборонної продукції, створений електронний реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), зменшена кількість підстав для засекречення та відмови від засекречення плану закупівель, впроваджено поняття «локалізація виробництва», визначено порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель, а також введена система критеріїв відбору постачальників – за ціною продукції, рівнем та вартістю забезпечення життєвого циклу, локалізацією і т.д., система ціноутворення змінена від планової на ринкову.

В межах встановлених Законом норм, були розроблені й підзаконні акти на основі яких плануватимуться та будуть здійснюватися закупівлі для потреб оборони. Так, постановою КМУ від 3 березня 2021 р. № 363 були затверджені *Порядок планування, формування, особливості розміщення, коригування оборонних закупівель, здійснення контролю та звітування про їх виконання, а також оприлюднення інформації про оборонні закупівлі; Порядок проведення переговорів та укладення державного контракту (договору) з єдиним виконавцем; Критерії та методика оцінювання найбільш економічно вигідної пропозиції учасника закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про оборонні закупівлі»; постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 234 затверджений *Порядок розроблення, освоєння та випуску нових видів продукції оборонного призначення, а також припинення випуску існуючих видів такої продукції; постановою Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 159 – Порядок проведення випробувань зразків озброєння та військової техніки; постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 р. № 309 – Порядок формування та коригування очікуваної вартості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, закупівля яких здійснюється за неконкурентною процедурою, постановою Кабінету Міністрів Укра-**

*їни від 17 березня 2021 р. № 233 – Порядок створення, функціонування та ведення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), внесення до нього суб'єктів господарювання; постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 461 – Порядок ведення типового реєстру конструкторської документації на озброєння, військову та спеціальну техніку.*

Однак, буде неправильно сказати, що державне оборонне замовлення повністю зникло із правового поля та фактично як явище не існує. Так, постановою КМУ від 2 червня 2021 р. № 614 на період до 31 березня 2022 р. визначені уповноважений центральний орган виконавчої влади щодо координації діяльності з реалізації державного оборонного замовлення, державні замовники з державного оборонного замовлення, регламентовано питання контролю за виконанням оборонного замовлення. Рішеннями РНБО України від 11 березня 2021 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2021 рік та 2022, 2023 роки», введеного в дію указом Президента України від 30 березня 2021 року № 132/2021; рішенням від 18 лютого 2020 року «Про основні показники державного оборонного замовлення на 2020 рік та 2021, 2022 роки», введеного в дію Указом Президента України від 27 лютого 2020 року № 59/2020 затверджені основні показники державного замовлення до 2023 року. Тобто, на період до 2023 року, ДОЗ повинен буде виконуватися, однак уже в умовах норм Закону України «Про оборонні закупівлі».

До того ж наразі залишається чинним Закон України № 51/97-ВР «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р., який визначає загальні принципи формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження запасів державного матеріального резерву і регулює відносини в цій сфері. Здійснення відповідних заходів невід'ємно пов'язано з виконанням Державного оборонного замовлення [9, с. 12].

Як підсумок, на підставі вищевикладеного можна виокремити окремі ознаки об'єкта адміністративно-правового ДОЗ: а) він являє собою складну систему, зміст якого складають суспільні відносини щодо планування, формування, розміщення та виконання державного оборонного замовлення; б) є одним із ключових елементів адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення; в) об'єкт адміністративно-правового забезпечення ДОЗ не містить нормативного закріплення своєї дефініції у Законі України «Про оборонні закупівлі», хоча, безумовно, досить часто згадується у численних підзаконних актах. Таким чином, наведені характеристики ДОЗ розкривають його природу як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, а також

свідчать про потребу вдосконалення існуючого забезпечення як загалом, так і функціонально, зокрема за допомогою контролю.

Отже, адміністративно-правове забезпечення ДОЗ – це система нормативно-правових актів різних за юридичною силою, рівнем, які в сукупності та взаємозв'язку утворюють надійні умови для якісної реалізації публічно-закупівельних повноважень компетентних органів та суб'єктів.

**Висновки.** Таким чином, державне оборонне замовлення як особливий механізм задоволення наукових та матеріально-технічних потреб національної безпеки і оборони був та є важливим інструментом, покликаним сформувати ринок державних закупівель та поставок товарів для силових відомств України, що мали потребу в озброєнні, матеріальних засобах, військовій техніці, тощо. Як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, ДОЗ можна визначити як систему відносно різнорідного кола суспільних відносин, що виникають, змінюються чи припиняються з приводу планування, формування, розміщення, коригування та виконання державного оборонного замовлення з метою постачання (закупівлі) продукції, робіт і послуг для задоволення військових потреби силових відомств України в озброєнні, військовій техніці, інших матеріальних засобах та забезпечення національної безпеки і оборони. Радянська система державного оборонного замовлення, яка була орієнтована на функціонування планової економіки та дещо не повністю відповідала реальним потребам замовників та постачальників, наразі, в контексті прагнень України до реформування військового потенціалу держави відповідно до іноземних стандартів поступово трансформується до європейського варіанту оборонних закупівель, повноцінне запровадження якого створить ринок постачання товарів, робіт і послуг оборонного призначення за стандартами Європейського Союзу та країн-членів НАТО. Слід констатувати, що наразі законодавчої дефініції державного оборонного замовлення не існує, в той же час реалізація ДОЗ все ж матиме місце до 2023 року, однак в умовах норм Закону України «Про оборонні закупівлі». Тому, вважаємо необхідним переглянути підхід законодавця до нормативної регламентації сфери оборонних закупівель, й або загалом вилучити із законодавчого поля поняття «державне оборонне замовлення», або ж узгодити норми базового закону із підза-

конними нормативними актами з метою встановлення термінологічної єдності та уникнення юридичної колізії.

### Література

1. Усаченко О. О. Особливості формування державного оборонного замовлення в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2020. № 2. С. 95–98. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/2\\_2020/17.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2020/17.pdf) (дата звернення 10.01.2022).
2. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.). Київ: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
3. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: підручник Х. : Право, 2002. 432 с.
4. Гумін О. М. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
5. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432–438.
6. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 138 с. URL: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/9\\_Derjzakupivli/posibnyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/9_Derjzakupivli/posibnyk.pdf) (дата звернення: 17.01.2022).
7. Про Концепцію державного замовлення: постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 року № 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-92-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.01.2022).
8. Ткач І. та ін. Аналіз міжнародного досвіду з організації системи державних закупівель озброєння та військової техніки. *Journal of Scientific Papers «Social Development and Security»*, Vol. 11, No. 2, 2021. URL: <http://www.paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/download/317/366> (дата звернення: 16.01.2022).
9. Красников Є. В. Генезис та структура нормативно-правового регулювання державного оборонного замовлення в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Збірник наукових праць. Серія «Державне управління»*. 2016. № 1 (4). С. 6–17.
10. Усаченко О. О. Регулювання державою виконання оборонного замовлення. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*, 2019. № 4. Том 30 (69). С. 122–127.
11. Курінний Є. В. Окремі питання вдосконалення правового інструментарію запобігання корупції. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2014. № 2 (13). С. 71–75.
12. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 03.03.1999 № 464-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14#Text> (дата звернення: 09.01.2022).
13. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 09.01.2022).

### Анотація

**Повидиш В. В. Державне оборонне замовлення як об'єкт адміністративно-правового забезпечення. – Стаття.**

Стаття присвячена висвітленню однієї із актуальних проблем адміністративного права – окреслення державного оборонного замовлення (ДОЗ) як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. ДОЗ є механізмом та своєрідним інструментом, що покликаний сформувати ринок державних закупівель та поставок товарів для силових відомств України, що мають потребу в озброєнні, матеріальних засобах, військовій техніці, тощо. У статті досліджено погляди вітчизняних науковців стосовно визначення змісту понять «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення», а також основних складових їх елементів, на основі яких надано власне визначення адміністративно-правового забезпечення державного оборонного замовлення, та його основних складових елементів; сформульовано авторське визначення поняття державного оборонного замовлення як об'єкта адміністративно-правового забезпечення та визначені основні характеристики, що розкривають природу зазначеного поняття. Автором звертається увага на наявність стратегічного курсу зближення та гармонізації законодавства Української держави із Європейським Союзом та Організацією Північноатлантичного договору з метою посилення вітчизняної обороноздатності. У роботі констатовано наявність так званого перехідного періоду від радянської системи державного оборонного замовлення, яка була орієнтована на функціонування планової економіки та не повністю відповідала реальним потребам замовників й постачальників до європейського варіанту оборонних закупівель, повноцінне запровадження якого створить ринок постачання товарів, робіт і послуг оборонного призначення в Україні за стандартами Європейського Союзу та країн-членів НАТО; проаналізовано, які правові акти наразі складають систему нормативного регулювання сфери оборонних закупівель в Україні. Автором звертається увага на проблему наявності термінологічного протиріччя нормативної регламентації сфери оборонних закупівель, й запропоновано змінити підхід законодавчого регулювання вищезазначеної сфери з метою уникнення юридичної колізії.

*Ключові слова:* державне оборонне замовлення, правове забезпечення, адміністративно-правове забезпечення, оборонні закупівлі.

### Summary

***Povydysh V. V. State defense order as an object of administrative legal support. – Article.***

The article is devoted to one of the current problems of administrative law – the delineation of the state defense order (DOZ) as an object of administrative and legal support. DOZ is a mechanism and a kind of tool designed to form a market for public procurement and supply of goods for law enforcement agencies of Ukraine in need of weapons, materials, military equipment, etc. The article examines the views of domestic scholars on defining the content of the concepts of "legal support", "administrative and legal support", as well as the main components of their elements, based on which the definition of administrative and legal support of the state defense order and its main components; the author's definition of the concept of the state defense order as an object of administrative and legal support is formulated and the main characteristics that reveal the nature of this concept are determined. The author draws attention to the existence of a strategic course of convergence and harmonization of legislation of the Ukrainian state with the European Union and the North Atlantic Treaty Organization in order to strengthen domestic defense capabilities. The paper notes the existence of the so-called transition period from the Soviet system of state defense procurement, which was focused on the functioning of the planned economy and did not fully meet the real needs of customers and suppliers to the European version of defense procurement. in Ukraine according to the standards of the European Union and NATO member states; analyzed which legal acts currently constitute the system of normative regulation of defense procurement in Ukraine. The author draws attention to the problem of terminological inconsistencies in the regulatory framework of defense procurement, and proposes to change the approach to legislative regulation of the above area in order to avoid legal conflict.

*Key words:* state defense order, legal support, administrative and legal support, defense procurement.