

Андрій Миколайович ПАДАЛКА,
доктор юридичних наук, доцент
(Служба безпеки України, м. Київ)

ДО ПИТАННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті наголошено на тому, що здійснення оборонних закупівель в умовах воєнного стану виступає основою підтримання обороноздатності держави, забезпечення сил безпеки та оборони новітніми видами озброєння та техніки, без яких наразі неможливим є успішне ведення бойових дій, планування та реалізація будь-якого тактичного задуму на полі бою.

Зазначено, що переосмислення сфери публічних закупівель в Україні відбулося у світлі подій Революції гідності, появи електронних майданчиків, які дозволяють широкій громадськості ефективно впливати на чесність та порядність рішень публічної адміністрації у сфері публічних закупівель.

Визначено, що регулюючий вплив держави в ході організації оборонних закупівель в умовах воєнного стану має бути невіддільним від урахування певних особливостей, які у своїй сукупності визначають вектор відповідної державної політики, стають основою для розбудови вітчизняного законодавства та практики його реалізації. До таких особливостей віднесено наявність злагодженого механізму оборонного планування, яке в умовах воєнного стану дозволяє визначити чіткий вектор планування оборонних закупівель в контексті врахування широкого кола чинників, закономірностей, потенційних можливостей не лише в оборонній, але й в економічній, зовнішньополітичній та інших сферах; комплексний аналіз ризиків, зокрема корупційних, задля мінімізації яких особлива увага має бути приділена питанням формування високих морально-етичних цінностей у військовослужбовців та працівників оборонної сфери.

Ключові слова: оборонні закупівлі, воєнний стан, особливості, публічні закупівлі, оборонне планування, аналіз ризиків, повномасштабне російське військове вторгнення.

Постановка проблеми. Здійснення оборонних закупівель в умовах воєнного стану виступає основою підтримання обороноздатності держави, забезпечення сил безпеки та оборони новітніми видами озброєння та техніки, без яких наразі неможливим є успішне ведення бойових дій, планування та реалізація будь-якого тактичного задуму на полі бою навіть за умови високого професійного рівня командного складу та наявності у достатній кількості підготовленого і мотивованого особового складу. Водночас сфера оборонних закупівель задля максимального задоволення актуальних потреб сил безпеки та оборони має бути максимально

прозорою, відкритою для контролю з боку громадськості, а також має втілювати передові технології, підходи та цифрові рішення задля врахування актуальних корупційних ризиків та підтримання високого рівня доброчесності та нульової толерантності до будь-яких проявів корупції серед військовослужбовців та працівників оборонної сфери. У світлі таких умов все більше актуалізується питання осмислення особливостей оборонних закупівель в умовах воєнного стану.

В українській науковій думці осмисленню широкого кола проблем у сфері правового регулювання публічних закупівель присвячували свої комплексні дослідження такі науковці як В. К. Малолітнева, А. О. Сошніков, А. О. Олефір, М. П. Присяжнюк, Т. І. Швидка та інші дослідники. Водночас окремим проблемним питанням, пов'язаним з адміністративно-правовим забезпеченням оборонних закупівель, присвячені наукові праці О. М. Бандурки, О. С. Власюка, Є. В. Гармаша, І. І. Дейнеги, Ю. Л. Калгушкіна, О. М. Музичука, О. В. Пабата, О. Ю. Салманової, О. Ю. Синявської, В. В. Сокурена, В. І. Теремецького, Д. В. Швеця, К. В. Ярового та ін. Водночас в умовах воєнного стану в сфері здійснення оборонних закупівель постали нові безпекові, корупційні, логістичні та інші виклики, комплексне розуміння яких відкриває шлях до принципово нового бачення особливостей оборонних закупівель.

Мета статті полягає в тому, щоб розглянути особливості оборонних закупівель в умовах воєнного стану. Для реалізації вказаної мети в межах дослідження необхідно вирішити такі завдання: проаналізувати становлення системи публічних закупівель у державі; визначити актуальні проблеми в умовах воєнного стану, що призвели до ускладнення здійснення оборонних закупівель; розглянути правову основу оборонних закупівель в умовах воєнного стану; встановити сутність окремих особливостей оборонних закупівель в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Неможливо розглядати специфіку оборонних закупівель окремо від становлення системи публічних закупівель у державі, які згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» являють собою «придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом»¹. Даний нормативно-правовий акт визначає «правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад»².

Як стверджує словацька дослідниця Д. Грусовська, публічні закупівлі - це закупівля товарів і послуг від імені державного органу, наприклад, урядової установи. Щоб запобігти шахрайству, марнотратству, корупції чи місцевому протекціонізму, законодавство більшості країн регулює публічні закупівлі³.

¹ Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.

² Там само.

³ Hrusovska D. Transparency in public procurement. In: International Conference on Current Problems

Переосмислення сфери публічних закупівель в Україні відбулося у світлі подій Революції гідності, появи електронних майданчиків, які дозволяють широкій громадськості ефективно впливати на чесність та порядність рішень публічної адміністрації у сфері публічних закупівель. У цьому контексті слід наголосити на фундаментальному значенні електронної платформи Prozorro, яка «об'єднує понад 35 тисяч державних та комунальних органів влади та підприємств (замовники товарів, робіт та послуг) та близько 250 тисяч комерційних компаній (постачальники). Замовники оприлюднюють оголошення про проведення закупівель в системі Prozorro, а постачальники надають свої комерційні пропозиції. Публікація оголошення та подання пропозицій здійснюється через електронні майданчики, авторизовані системою Prozorro (перелік майданчиків – за посиланням). Далі відбувається електронний аукціон в якому беруть участь всі постачальники, що подали свої пропозиції»¹. Використання таких цифрових інструментів є гарантією того, що сам процес здійснення публічних закупівель є максимально прозорим і відкритим для контролю з боку громадськості. Однак варто бути свідомими того, що будь-який процес у соціальній сфері ініціюється, реалізується, у тому числі приховується та спотворюється саме людиною, доброчесність якої на відміну від інформаційної системи не є досконалою. Тому не варто в ході забезпечення прозорості публічних закупівель покладатися виключно на інформаційні системи, важливим при цьому є контроль за доброчесністю відповідальних посадових осіб.

Водночас у світлі реалізації Цілей сталого розвитку ООН, загострення екологічних проблем людства актуалізується пошук новітніх підходів до осмислення публічних закупівель. Так, як наголошують окремі китайські науковці, стали публічні закупівлі представляють абсолютно нову тенденцію розвитку в сфері публічних закупівель, яка має на меті врахувати інтегрований вплив публічних закупівель на захист навколишнього середовища, соціальний прогрес та економічний розвиток².

В умовах воєнного стану особливої важливості набуває саме сфера оборонних закупівель. Останні являють собою процес, за допомогою якого органи влади у сфері оборони закуповують різні товари, послуги чи роботи, необхідні їм для виконання своїх обов'язків. Наприклад, ці органи закуповують канцтовари та ІТ-обладнання для виконання адміністративних обов'язків; закуповують продукти харчування для солдатів; закуповують послуги з прибирання приміщень; підводні човни, винищувачі, бронетехніку, боєприпаси, ракети та інше оборонне обладнання для захисту національної безпеки та територіальної цілісності або для виконання інших міжнародних зобов'язань, наприклад, для участі в миротворчих операціях за кордоном; вони також закуповують відповідні

of the Corporate Sector. Bratislava, 15 May 2014. P. 133.

¹ Що таке Prozorro // Prozorro: сайт. URL: <https://prozorro.gov.ua/about>.

² Yin Y., Zhang X., Feng Y. Study on modes of the sustainable public procurement. In: 4th International Conference on Energy and Environmental Protection (ICEEP). Shenzhen, 02-04 June 2015. P. 867.

послуги з технічного обслуговування, щоб засоби оборони були готові до дії безперервно. Оборонні закупівлі в ширшому розумінні охоплюють будь-які закупівлі, що здійснюються замовниками у сфері оборони: закупівлю канцтоварів, IT-обладнання, літаків, підводних човнів тощо. Оборонні закупівлі у вузькому значенні охоплюють лише товари та послуги, виготовлені або призначені для використання виключно у військових цілях¹.

В Україні питання оборонних закупівель урегульоване на рівні низки Законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про оборонні закупівлі»², Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»³, постанови Кабінету Міністрів України «Питання оборонних закупівель»⁴. В умовах воєнного стану слід звернути особливу увагу на положення Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану», згідно з якою «на період дії правового режиму воєнного стану в Україні зупинено дію пунктів 64–67 Порядку планування, формування, особливостей розміщення, коригування оборонних закупівель, здійснення контролю та звітування про їх виконання, а також оприлюднення інформації про оборонні закупівлі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 363 «Питання оборонних закупівель»⁵.

Оборонні закупівлі стали критично важливими в умовах воєнного стану, адже «з початку повномасштабного російського військового вторгнення загальна сума прямих збитків житловій та нежитловій нерухомості, іншій інфраструктурі, транспортним засобам та товарним запасам перевищила \$157 млрд. Втрати активів підприємств та промисловості становлять мінімум \$13,1 млрд і продовжують зростати. Ще \$10,3 млрд складають прямі втрати аграрного сектору та земельних ресурсів внаслідок війни. В свою чергу, також стрімко зростають втрати енергетичного сектору, які зараз вже становлять \$9,0 млрд. Сукупні прямі збитки від руйнувань та пошкоджень об'єктів громадського сектору (соціальні об'єкти та установи, заклади освіти, науки та охорони здоров'я, культурні споруди, спортивні об'єкти, адміністративні будівлі тощо)

¹ Defence Procurement // SIGMA: сайт. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-23-200117.pdf>.

² Про оборонні закупівлі : Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.

³ Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20.02.2003 р. № 549-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15#Text>.

⁴ Питання оборонних закупівель : постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%D0%BF#Text>.

⁵ Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 р. № 1275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>.

складають близько \$13,7 млрд»¹. Водночас слід бути свідомими того, що «в умовах війни суб'єкти оборонного сектора найбільше постраждали, оскільки ставали першочерговими цілями і їх неможливо перенести, вони також обмежували свою діяльність через знищення важливої інфраструктури, зміну логістичних ланцюжків, проблеми із сировиною, матеріалами і комплектуванням, а також браком персоналу»².

У таких умовах раціональне використання ресурсів держави та їх спрямування на потреби сектору безпеки та оборони набуває першочергового значення. Проте варто бути свідомими того, що регулюючий вплив держави в ході організації оборонних закупівель в умовах воєнного стану має бути невіддільним від урахування певних особливостей, які у своїй сукупності визначають вектор відповідної державної політики, стають основою для розбудови вітчизняного законодавства та практики його реалізації.

Першою такою особливістю є наявність злагодженого механізму оборонного планування. Останнє можна визначити як комплексний процес визначення, досягнення та підтримки оборонних можливостей на оптимальному рівні. Таким чином, йдеться про операціоналізацію політики та стратегії в рамках основної функції держави – оборони. Складність, тривалість виконання та обсяг інвестованих державних ресурсів, необхідних для виконання запланованих процедур, є причиною політичних суперечок³.

У ході аналізу даної особливості окремі науковці звертають увагу на те, що оборонні закупівлі є дуже диференційованими, і їх регулювання надзвичайно складне. Внутрішнє постачання військового обладнання вже давно заохочується в більшості країн в ім'я «самозабезпеченості». Таким чином, спеціалісти з оборонного планування повинні визначити не лише свої потреби у техніці, але й пов'язані з обороною виробничі та сервісні можливості, необхідні в країні. Ці питання розглядаються на тлі світових тенденцій у витратах на оборону, промисловість і торгівлю⁴.

З точки зору національного законодавства, «оборонне планування здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави»⁵.

¹ Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України за рік від початку повномасштабного вторгнення. Київська школа економіки, 2023. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf.

² Швидка Т. І. Особливості державного регулювання оборонних закупівель. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Вип. 81. Ч. 1. С. 312.

³ Beretin B., Paljevic M., Cutic D. Defense planning in Croatia. In: 18th Conference on Interdisciplinary Management Research (IMR). Opatija, 05–07 May 2022. P. 40.

⁴ Markowski S., Hall P. Challenges of defence procurement. *Defence and Peace Economics*. 1998. № 9 (1-2). P. 3.

⁵ Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві

В умовах воєнного стану оборонне планування дозволяє визначити чіткий вектор планування оборонних закупівель в контексті врахування широкого кола чинників, закономірностей, потенційних можливостей не лише в оборонній, але й в економічній, зовнішньополітичній та інших сферах. Адже для подолання викликів невизначеності, що має місце в умовах воєнного стану, необхідно закласти міцний фундамент стратегічного бачення розвитку сфери безпеки та оборони за умови різних сценаріїв розвитку подій.

Ще однією особливістю оборонних закупівель в умовах воєнного стану є потреба в комплексному аналізі ризиків. Окремі британські дослідники справедливо відзначають, що війна характеризується як стратегія управління ризиками, а оборонні закупівлі – як діяльність із зменшення ризиків¹. Аналіз ризиків є дуже важливим у кожній організації. Ідентифікація, оцінка, вжиття заходів щодо обробки ризику та моніторинг ризику можуть сприяти зниженню ймовірності виникнення деяких небажаних подій або їх впливу².

Особливої важливості набуває врахування корупційних ризиків, адже «процедура державних оборонних закупівель складна й неоднозначна, тому що предмет закупівлі охоплює безліч потреб: в простих товарах (канцелярське приладдя тощо) до розроблення науково-дослідних проєктів і зведення різних будівельних об'єктів, виготовлення озброєння і техніки³. У цьому контексті моніторинг ринків закупівель є ефективним інструментом для виявлення гарячих точок корупційних ризиків, особливо в загальному контексті високого ризику оборонних контрактів. Систематичні зусилля щодо розвитку доброчесності, підвищення прозорості та підзвітності оборонного сектору можуть мінімізувати корупційні ризики та максимізувати ефективність збройних сил та їх авторитет у суспільстві⁴.

Задля мінімізації корупційних ризиків особлива увага має бути приділена питанням формування високих морально-етичних цінностей у військовослужбовців та працівників оборонної сфери, відповідальних за оборонні закупівлі. Так, В. В. Сокурєнко наголошує, що «сьогодні нагальним питанням є посилення морально-психологічної та національно-патріотичної підготовки кадрів для органів сектору безпеки і оборони, що має досягатися за допомогою запровадження ефективної системи соціально-психологічної роботи, військово-патріотичного, духовного та морально-етичного виховання персоналу»⁵.

оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони : наказ Міністерства оборони України від 22.12.2020 р. № 484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-21#Text>.

¹ Louth J., Boden R. Winging it? Defence procurement as risk management. *Financial Accountability & Management*. 2014. № 30 (3). P. 303.

² Preda I., Simion C. The risks of public procurement in Romania. In: 13th International Management Conference on Management Strategies for High Performance. Bucharest, 31 October – 01 November 2019. P. 133.

³ Швидка Т. І. Особливості державного регулювання оборонних закупівель. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Вип. 81. Ч. 1. С. 312.

⁴ Beretin V., Paljevic M., Cutic D. Defense planning in Croatia. In: 18th Conference on Interdisciplinary Management Research (IMR). Opatija, 05–07 May 2022. P. 40–61.

⁵ Сокурєнко В. В. Підготовка кадрів для сектору безпеки і оборони як передумова забезпечення

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти до висновку, що здійснення оборонних закупівель в умовах воєнного стану виступає основою підтримання обороноздатності держави, забезпечення сил безпеки та оборони новітніми видами озброєння та техніки, без яких наразі неможливим є успішне ведення бойових дій, планування та реалізація будь-якого тактичного задуму на полі бою.

Переосмислення сфери публічних закупівель в Україні відбулося у світлі подій Революції гідності, появи електронних майданчиків, які дозволяють широкій громадськості ефективно впливати на чесність та порядність рішень публічної адміністрації у сфері публічних закупівель.

Регулюючий вплив держави в ході організації оборонних закупівель в умовах воєнного стану має бути невіддільним від урахування певних особливостей, які у своїй сукупності визначають вектор відповідної державної політики, стають основою для розбудови вітчизняного законодавства та практики його реалізації. До таких особливостей належать наявність злагодженого механізму оборонного планування, яке в умовах воєнного стану дозволяє визначити чіткий вектор планування оборонних закупівель в контексті врахування широкого кола чинників, закономірностей, потенційних можливостей не лише в оборонній, але й в економічній, зовнішньополітичній та інших сферах; комплексний аналіз ризиків, зокрема корупційних, задля мінімізації яких особлива увага має бути приділена питанням формування високих морально-етичних цінностей у військовослужбовців та працівників оборонної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 р. № 1275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>.
2. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України за рік від початку повномасштабного вторгнення. Київська школа економіки, 2023. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/UKR_Feb23_FINAL_Damages-Report-1.pdf.
3. Питання оборонних закупівель : постанова Кабінету Міністрів України від 03.03 2021 р. № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%D0%BF#Text>.
4. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20.02.2003 р. № 549-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15#Text>.

5. Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони : наказ Міністерства оборони України від 22.12.2020 р. № 484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0196-21#Text>.
6. Про оборонні закупівлі : Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.
7. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
8. Сокурєнко В. В. Підготовка кадрів для сектору безпеки і оборони як передумова забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2021. № 3 (82). С. 209–218. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.3.24>.
9. Швидка Т. І. Особливості державного регулювання оборонних закупівель. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Вип. 81. Ч. 1. С. 308–314.
10. Що таке Prozorro // Prozorro: сайт. URL: <https://prozorro.gov.ua/about>.
11. Beretin B., Paljevic M., Cutic D. Defense planning in Croatia. In: 18th Conference on Interdisciplinary Management Research (IMR). Opatija, 05–07 May 2022. P. 40–61.
12. Defence Procurement // SIGMA: сайт. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-23-200117.pdf>.
13. Hrusovska D. Transparency in public procurement. In: International Conference on Current Problems of the Corporate Sector. Bratislava, 15 May 2014. P. 133–139.
14. Louth J., Boden R. Winging it? Defence procurement as risk management. *Financial Accountability & Management*. 2014. № 30 (3). P. 303–321.
15. Markowski S., Hall P. Challenges of defence procurement. *Defence and Peace Economics*. 1998. № 9 (1-2). P. 3–37.
16. Mik T. B. Corruption in defense procurement: Key threats and mechanisms to overcome them to ensure the national security of Ukraine. *Ефективність державного управління*. 2024. Вип. 1/2 (78/79). С. 71–76.
17. Preda I., Simion C. The risks of public procurement in Romania. In: 13th International Management Conference on Management Strategies for High Performance. Bucharest, 31 October – 01 November 2019. P. 133–141.
18. Yin Y., Zhang X., Feng Y. Study on modes of the sustainable public procurement. In: 4th International Conference on Energy and Environmental Protection (ICEEP). Shenzhen, 02-04 June 2015. P. 867–871.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2024

Andriy M. PADALKA,
Doctor of Science in Law, Associate Professor

(Security Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

ON THE ISSUE OF THE PECULIARITIES OF DEFENSE PROCUREMENT UNDER MARTIAL LAW

The article emphasizes that the implementation of defense procurement under martial law serves as the basis for maintaining the state's defense capability, providing security and defense forces with the latest types of weapons and equipment, without which it is currently impossible to successfully conduct combat operations, plan and implement any tactical plan on the battlefield.

It is noted that the rethinking of the sphere of public procurement in Ukraine took place in the light of the events of the Revolution of Dignity, the emergence of electronic platforms that allow the general public to effectively influence the honesty and integrity of public administration decisions in the field of public procurement.

It is determined that the regulatory influence of the state in the course of organizing defense procurement under martial law should be inseparable from taking into account certain features, which in their aggregate determine the vector of the relevant state policy, become the basis for the development of domestic legislation and the practice of its implementation. Such features include the presence of a coordinated defense planning mechanism, which, under martial law, allows for the definition of a clear vector for planning defense procurement in the context of taking into account a wide range of factors, patterns, and potential opportunities not only in the defense sector, but also in the economic, foreign policy, and other spheres; a comprehensive analysis of risks, in particular corruption risks, in order to minimize which, special attention should be paid to the formation of high moral and ethical values among military personnel and defense sector employees.

Key words: *defense procurement, martial law, features, public procurement, defense planning, risk analysis, full-scale Russian military invasion.*