

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДЕРЖАВНОГО ОБОРОННОГО ЗАМОВЛЕННЯ (ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ)****SOME ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT  
OF THE STATE DEFENSE ORDER (DEFENSE PROCUREMENT)**

**Повидиш В.В., к.ю.н.,**  
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук  
кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено з'ясуванню питань, пов'язаних із нормативним забезпеченням державного оборонного замовлення (оборонних закупівель). У статті розкрито зміст і правову природу державного оборонного замовлення (оборонних закупівель), окреслено основних суб'єктів державного оборонного замовлення (оборонних закупівель), розглянуто їхній адміністративно-правовий статус і компетенцію.

Автором досліджено значну кількість робіт і позицій науковців, які надають тлумачення юридичній природі державного оборонного замовлення (оборонних закупівель); розроблено схематичну структуру, що у спрощеному вигляді визначає характер взаємовідносин між суб'єктами; виконано порівняльно-правовий аналіз поточного і попереднього законодавства; проаналізовано деякі особливості міжнародної політики у сфері державного оборонного замовлення (оборонних закупівель).

У роботі автор дійшов таких висновків: придбання обладнання, амуніції і техніки для потреб оборони має свої особливості, що суттєво відрізняються від закупівель, здійснюваних в інших сферах. Аналіз нормативних актів дозволяє стверджувати про тісний взаємозв'язок ДОЗ і держави, що виявляється у діяльності органів державної влади різних рівнів, починаючи від Уряду і профільних Міністерств і закінчуючи органами спеціальної (звуженої компетенції), наділених виключним вирішальним правом на визначення політики ДОЗ. Приватноправовий сектор у цьому питанні або взагалі не бере участі, або змушений підкорятись і слідувати визначеним первинними суб'єктами ДОЗ умовам.

Нормативне забезпечення ДОЗ в Україні, хоча і зазнало певного змістовного оновлення, проте не вирішило чималу кількість проблем, які становлять реальну загрозу для державного суверенітету і територіальної цілісності України, а також створюють перешкоди для вступу України до НАТО.

Міжнародний досвід організації ДОЗ у США та в Європейських країнах свідчить про цілком високий рівень взаємодії державних інституцій, досконале і змістовне розроблення нормативних актів у сфері ДОЗ, що має стати зразковим для України і бути врахованим за подальших змін політики ДОЗ.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, оборона, поставка, держава, Уряд, міжнародний досвід, США, країни ЄС.

The article is devoted to clarifying issues related to the regulatory support of the state defense procurement. The article reveals the content and legal nature of the state defense procurement, outlines the main subjects of the state defense procurement, considers their administrative and legal status and competence.

The author studied a significant number of works and positions of scholars who interpret the legal nature of the state defense procurement (SDP), developed a schematic structure that simplifies the nature of relations between entities, performed a comparative legal analysis of current and previous legislation, analyzed some features of international policy in the field of public defense procurement.

The author came to the following conclusions: the purchase of equipment, ammunition and equipment for defense needs has its own characteristics, which differ significantly from procurement in other areas. The analysis of normative acts allows to assert the close relationship between SDP and the state, which is manifested in the activities of public authorities at different levels, from the Government and relevant Ministries to special (narrow competence) bodies, which have exclusive decision-making power to determine SPD policy. The private-law sector is either not involved in this issue at all or is forced to obey and follow the conditions set by the primary subjects of SPD.

Although the normative provision of SPD in Ukraine has undergone some substantial updates, it has not solved a few problems that pose a real threat to Ukraine's state sovereignty and territorial integrity, as well as create obstacles to Ukraine's accession to NATO.

The international experience of the organization of SPD in the USA and European countries testifies to a very high level of cooperation of state institutions, perfect and meaningful development of regulations in the field of SPD, which should become exemplary for Ukraine and be considered in further changes in state defense procurement policy.

**Key words:** administrative and legal support, defense procurement, supply, state, Government, international experience, the USA, EU countries.

Питання про укріплення обороноздатності української армії із огляду на зовнішньополітичні конфлікти і загострення ситуації на сході України є вкрай важливим та актуальним. У свою чергу, саме державне оборонне замовлення (оборонні закупівлі) (надалі – ДОЗ) покликано забезпечити організаційні і функціональні потреби військової сфери держави, що зростають. Питанню ДОЗ у будь-якій державі має приділятися досить уваги, починаючи із закупівель військових текстильних товарів і закінчуючи поставками частин і механізмів для важкої техніки та артилерії, оскільки саме від ресурсного забезпечення армії залежить ефективність її функціонування, що виявляється у здатності останньої реагувати на будь-які зовнішні загрози.

Серед актуальних воєнних загроз, які змушують активізувати темпи вітчизняного виробництва і забезпечувати належну державну підтримку ДОЗ, науковцями висвітлюються такі: збройна агресія Російської Федерації та посягання на територіальну цілісність України, мілітаризаційні процеси з боку Російської Федерації неподалік від держав-

них кордонів України, посягання Російської Федерації на суверенітет України і нарощування останньою своєї воєнної присутності на тимчасово окупованих територіях [1, с. 7].

Варто наголосити на тому, що основу нормативного підґрунтя ДОЗ становить Закон України «Про оборонні закупівлі» [2], який прийшов на зміну Закону України «Про державне оборонне замовлення». Закон України «Про оборонні закупівлі» визначає загальні засади планування, формування обсягів та особливостей закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення з метою забезпечення потреб сектору безпеки та оборонного комплексу.

Зокрема, законом змінено застарілу категорію «державного оборонного замовлення» на термін «оборонні закупівлі», під якими слід розуміти здійснення державним замовником закупівель товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки та оборони, інших товарів, робіт і послуг задля гарантованого забезпечення потреб безпеки та оборони [2]. Для порівняння зауважимо, що попередній закон визначав державно-оборонне замовлення кризь призму

засобу державного регулювання економіки, що спрямовується на задоволення наукових і матеріально-технічних потреб із забезпечення національної безпеки та оборони шляхом планування обсягу фінансових ресурсів; визначення видів та обсягів продукції, робіт і послуг, а також укладення із виконавцями державних контрактів на поставчання (закупівлю) продукції, робіт і послуг [3].

Із зазначеного вбачається, що законодавцем прийняттям нового закону було конкретизовано поняття «оборонні закупівлі» та зосереджено увагу саме на товарах, роботах і послугах, якими має забезпечуватись оборонна сфера.

Ми вважаємо вказаний крок із боку законодавця доречним і правильним, оскільки як розмите визначення досліджуваної категорії, так і окремі недосконалості застарілого закону у сукупності зумовлювали певні проблеми, серед яких, зокрема, некоректне формування тендерної документації, невизначеність предмету закупівлі, широкі підстави для оскарження рішень тендерних комітетів, фінансовий витік і нецільове використання бюджетних коштів тощо.

Ми не можемо не погодитись із позицією М. В. Очеретного, який указує на позитивні риси оновлення нормативного забезпечення оборонних закупівель та серед основних наголошує на відкритості контрактів державного оборонного замовлення і конкурентної переговорної процедури у скорочені строки [4, с. 71-72]. Щодо відкритості новоприйнятого закону висловлювалась і Н. С. Хатнюк, яка вказувала на показове вилучення із Закону України «Про державну таємницю» норми, що дозволяла засекречувати інформацію про поточні і перспективні плани, зміст та обсяг, фінансування і виконання ДОЗ [5, с. 217].

Визначаючи правову природу ДОЗ, доречно у схематичному вигляді продемонструвати її структуру (рис. 1).

У контексті структури і правової природи ДОЗ доречно зауважити, що первинним і найважливішим його елементом виступає держава, що зацікавлена у забезпеченні стабільності та ефективному функціонуванні системи ДОЗ. Провідна роль держави виявляється в тому, що остання є єдиним (національним) покупцем військової техніки та обладнання. Саме у компетенції держави здійснювати вирішальний вплив на будь-які процеси в оборонній промисловості; встановлювати умови торгівельних відносин у сфері оборони шляхом розроблення нормативного забезпечення, визначення вимог до виробників оборонної промисловості; здійснювати фінансування промислових, науково-дослідницьких програм; надавати дозвіл на експортування військової техніки та обладнання у країни світу.

Продовжуючи здійснювати аналіз і структуру ДОЗ, ми зосередимо увагу на конкретних його суб'єктах.

Повністю підтримуємо позицію О. О. Усаченко, який визначає Уряд ключовим суб'єктом оборонних закупівель [6, с. 54]. Ця позиція підтверджується аналізом нормативного складника діяльності Кабміну.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність КМУ спрямовується, зокрема, на виконання завдань із забезпечення національної безпеки та обороноздатності країни. Крім того, Кабмін наділений повноваженнями із визначення пріоритетних напрямів розвитку оборонно-промислового комплексу [7]. Іншим важливим актом, який зауважує значущу роль КМУ у розвитку оборонно-закупівельної політики, є Розпорядження КМУ №442-р від 20.06.2018 року «Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року» (надалі – Стратегія). Відтак Стратегія акцентує увагу на важливих питаннях оптимізації управління активами оборонних підприємств; оновлення технологічних та організаційних процесів діяльності державних підприємств і виробничих фондів підприємств-виробників продукції, яка є критично важливою; нарощування специфічних державних замовлень; модернізації озброєння, техніки, здійснення її ремонту і налагодження серійного виробництва [8].

Попри Кабмін, важливе повноваження у сфері оборонних закупівель має Державна фіскальна служба України, яка за загальним правилом наділена контролюючо-наглядовими повноваженнями у сфері додержання податкового законодавства. Не винятком є діяльність підприємств оборонного виробництва та Державне казначейство України, які є головними розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів, а також профільні Міністерства, зокрема Міністерство оборони України, Міністерство економіки України тощо.

Справедливо вказати, що суб'єктний склад правовідносин у сфері оборонних закупівель характеризується дворівневою структурою. З одного боку, суб'єктами оборонних закупівель виступають державні органи, які є розпорядниками бюджетних коштів і забезпечують здійснення контролюючо-наглядових повноважень відповідно до предмету їх відання. З іншого боку, суб'єктами оборонно-закупівельних правовідносин виступають державні підприємства, що виробляють оборонну продукцію.

Розглянувши положення чинного законодавства, що регулює питання ДОЗ, визначивши її структуру і правову природу, ми мусимо констатувати, що реальна система обороноздатності, попри оновлене нормативне забезпечення ДОЗ, залишається на досить низькому рівні, що створює перешкоди не тільки для унеможливлення ризиків посягання на суверенітет і територіальну цілісність України, але і закриває шлях України для вступу до НАТО.



Рис. 1. Схема структури ДОЗ

Нині оборонні закупівлі є по суті заблокованими, що пов'язано із тим, що замовники змушені здійснювати перепланування закупівель відповідно до нового закону і правил, які ще перебувають на стадії розроблення [9].

Викликає занепокоєння і невтішна статистика Міністерства оборони України щодо стану оборонних закупівель у 2021 році, яка свідчить про вкрай невтішну динаміку скасованих і неуспішних лотів процедур. За даними Міноборони, у 2021 році кількість скасованих закупівель за очікуваною вартістю становила 45% порівняно із попереднім роком, водночас загальна кількість скасованих закупівель в Україні (в усіх сферах) за очікуваною вартістю становить 20%.

Стурбованість викликає і кількість укладених у 2021 році порівняно з попереднім роком контрактів у сфері ДОЗ. Статистичні показники Міноборони свідчать про те, що кількість укладених контрактів за аналогічний період знизилася на 21% [10].

Із цього приводу вже висловлювався новообраний Міністр оборони України Олексій Резніков, який відмітив, що наразі відбувається детальний аналіз причин, які призвели до затримок реалізації державного оборонного замовлення, та підкреслив, що новий закон працює лише рік, а нормативна база для його функціонування сформована ще не повністю [11]. Крім цього, в оборонній сфері вбачається досить скрутний стан фінансування. За твердженням заступника Міністра оборони України Олександра Носова, Міноборони не вистачає близько 7,1 млрд. гривень, через що останнє змушене економити на закупівлі палива для військової техніки і преміюванні військово-вслужбовців [12].

Відтак ми змушені відмітити недосконалість адміністративно-правових механізмів нормативного оновлення системи ДОЗ. Офіційна статистика підтверджує провальну політику із перезавантаження ДОЗ, оскільки оновлення законодавства має першочерговим завданням покращити становище ДОЗ, прибрати недосконалості та перешкоди, які заважали стабільному функціонуванню системи ДОЗ. Однак на практиці вбачається лише зниження закупівельних показників у сфері оборони, отже, новоприйняте нормативне забезпечення не виконало своєї основної функції – поліпшення становища української оборони.

У контексті зазначеного та з огляду на недосконале функціонування оновленої системи ДОЗ ми вважаємо за необхідне звернутися до міжнародного досвіду забезпечення функціонування ДОЗ.

Взірцевим прикладом стабільності та ефективності функціонування ДОЗ є ДОЗ США. Основними принципами, на яких базуються ДОЗ США, є такі:

- організаційне забезпечення державних службовців, залучених до сфери ДОЗ уніфікованими правилами їх здійснення (стандартизовані процедури, типові контракти тощо);
- забезпечення однозначності тлумачення нормативних актів та їхня персоналізованість;
- забезпечення будь-яких потреб виробників оборонної промисловості;
- залучення громадських інститутів до здійснення контрольно-наглядової політики у сфері ДОЗ;
- налагодження співпраці між виробниками оборонної промисловості та державними інститутами;
- чітка і логічна структура нормативного забезпечення ДОЗ [13, с. 180].

Із зазначеного вбачається, що США відводить ДОЗ важливу роль у своєму політичному житті. Стратегічні пріоритети функціонування ДОЗ спираються на внутрішню концепцію її розвитку, що виявляється у надійному нормативному, інституційному та організаційному забезпеченні системи ДОЗ із боку держави. Як результат,

армія США продовжує посідати провідні позиції за своєю потужністю та ефективністю.

У свою чергу, країнам Європейського Союзу притаманна відмінна від США модель організації ДОЗ. Це насамперед пов'язано з існуванням спеціальної системи правових норм, які регулюють діяльність ЄС та його членів, – права ЄС. Основу нормативного регулювання ДОЗ країн-членів ЄС становлять різноманітні директиви, серед яких Директива 2014/24/ЄС від 26 лютого 2014 року «Про державні закупівлі у державному секторі», Директива 2014/25/ЄС від 26 лютого 2014 року «Про закупівлі» та Директива 2009/81/ЄС від 13 липня 2009 року «Про координування процедур укладення окремих видів контрактів на виконання робіт, закупівлю товарів і надання послуг у сфері оборони та безпеки» [14].

Відповідно до вищезазначених Директив в оборонній сфері країн-членів ЄС зосереджується увага на усуненні будь-яких бар'єрів у торгівлі (у виняткових випадках, якщо цього вимагають інтереси країни, допускається встановлення відповідних бар'єрів). Указаними директивами зроблено потужний крок у питанні оптимізації конкуренції у сфері ДОЗ, що виявляється у прозорій системі конкурсною участі у ДОЗ і створенні надійної системи взаємодій між замовниками та виробниками (постачальниками) товарів і послуг у сфері оборони.

У свою чергу, поглиблений аналіз наведених та інших Директив ЄС підтверджує той факт, що серед основних політичних завдань, які ставлять перед собою країни Спільноти, є такі:

- спільна робота військових техніків і спеціалістів, обмін досвідом у сфері оборони;
- чітка координація рішень щодо ДОЗ із боку державних структур;
- розроблення випробувальних центрів;
- інвестування технічних проєктів молодих науковців у сфері науки і техніки;
- розроблення національних програм оборони, з огляду на статистичні показники і поточні потреби країни.

Показовим є той факт, що основною рушійною силою ДОЗ ЄС залишається налагоджене партнерство з іншими країнами, що не обмежується тільки торгівлею в оборонній сфері із країнами ЄС. Таким чином, партнерство в оборонній сфері дозволяє не тільки укріпити економічні показники країни, але і знайти нових союзників та забезпечити національну економіку додатковими інвестиціями.

**Висновки.** Придбання обладнання, амуніції і техніки для потреб оборони має свої особливості, які суттєво відрізняються від закупівель, здійснюваних в інших сферах. Аналіз нормативних актів дозволяє стверджувати про тісний взаємозв'язок ДОЗ і держави, що виявляється у діяльності органів державної влади різних рівнів, починаючи від Уряду і профільних Міністерств та закінчуючи органами спеціальної (звуженої компетенції), наділені виключним вирішальним правом на визначення політики ДОЗ. Приватноправовий сектор у цьому питанні або взагалі не бере участі, або змушений підкорятись і слідувати визначенням первинними суб'єктами ДОЗ умовам.

Нормативне забезпечення ДОЗ в Україні, хоча і зазнало певного змістовного оновлення, проте не вирішило чималу кількість проблем, які становлять реальну загрозу для державного суверенітету і територіальної цілісності України, а також створює перешкоди для вступу України до НАТО.

Міжнародний досвід організації ДОЗ у США та в Європейських країнах свідчить про цілком високий рівень взаємодії державних інституцій, досконале і змістовне розроблення нормативних актів у сфері ДОЗ, що має стати зразковим для України і бути врахованим за подальших змін політики ДОЗ.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Красников Є.В. «Генезис та структура нормативно-правового регулювання державного оборонного замовлення в Україні». *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2016. С.6-17.
2. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
3. Про державне оборонне замовлення Закон України від 03.03.1999 № 464-XIV. (втратив чинність) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-14#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
4. Очеретний М.В. Генезис нормативно-правового регулювання оборонних закупівель України. *Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць*. 2021. №2. 152 с.
5. Хатнюк Н.С., Грибачов, Є.В. Правове регулювання та особливості договорів про оборонні закупівлі. *Editorial board*. 2020. С. 214-218.
6. Усаченко О. О. Особливості взаємовідносин між учасниками виконання державного оборонного замовлення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 19. С. 52–55.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 12.11.2021).
8. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 20.06.2018 № 442-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 14.11.2021).
9. Переверзев А. Оборонные закупки заблокированы в опасное для Украины время. *Украинская Правда*. 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2021/04/9/7289583/> (дата звернення: 15.11.2021).
10. Аналітична довідка про стан закупівель Міністерства оборони України та сектору безпеки і оборони за період 01.01. - 30.09.2021 року. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2021/10/palne.html> (дата звернення: 15.11.2021).
11. Минобороны, командование ВСУ и народные депутаты вместе придали импульс выполнению плана оборонных закупок. *Interfax Ukraine*. 2021. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/778761.html>
12. Економим на закупке топлива: у Минобороны не хватает 7,1 млрд. грн. на армию. Фокус. 2021. URL: <https://focus.ua/voennye-novosti/494953-ekonomim-na-zakupke-topliva-u-minoborony-ne-hvataet-7-1-mlrd-grn-na-armiyu-video> (дата звернення: 17.11.2021).
13. Ткач І. та інші. Аналіз міжнародного досвіду з організації системи державних закупівель озброєння та військової техніки. *Journal of Scientific Papers «Social development and Security»*. 2021. Т. 11, №2. С. 178-197.
14. Збірник Директив ЄС з питань державних закупівель. 2015. URL: <https://dn.gov.ua/storage/app/sites/1/zakupivli/dodatok-31dyrektyvy-yes-po-zakupivlyah-1.pdf> (дата звернення: 18.11.2021).