

Заклад вищої освіти «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

Кваліфікаційна робота

на тему:

**«РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ЯК
ПЕРЕДУМОВА ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО»**

Виконав: студент II курсу, групи СПА21

Галузі знань 28 «Публічне управління

та адміністрування» Спеціальності 281

«Публічне управління

та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Освітньої програми «Публічне

управління та адміністрування»

Освітній ступінь магістр

Притула С.Д.

(прізвище та ініціали)

Керівник: к.е.н., доцент кафедри державного

управління Чех М.М.

(посада, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент: к. держ.упр. Тоомас Нахкур

(прізвище та ініціали)

Притула Сергій Дмитрович: Реформування системи оборонних закупівель як передумова вступу України до НАТО: Кваліфікаційна робота: (281«Публічне управління та адміністрування») / С.Д. Притула / Український католицький університет. Кафедра державного управління; Наук. кер.: к.е.н., доцент Чех М.М. – Львів: УКУ, 2023. – 113 с.

Анотація. Кваліфікаційна робота присвячена дослідженню реформи оборонних закупівель України на шляху до НАТО. Розкрито еволюцію підходів та механізмів щодо функціонування системи оборонних закупівель в Україні. Розглянуто наявне нормативно-правове забезпечення. Здійснено аналіз досвіду країн-членів НАТО щодо організації оборонних закупівель. Досліджено середовище та ідентифіковано основні проблеми функціонування системи оборонних закупівель України шляхом використання методів стратегічного аналізу та соціологічного дослідження. Розроблено рекомендації щодо оптимізації реформи оборонних закупівель. Запропоновано внесення змін до профільного законодавства.

Ключові слова: система оборонних закупівель, публічні закупівлі, реформа, Міністерство оборони України, стандарти НАТО, державне оборонне замовлення, Агенція оборонних закупівель, експертні інтерв'ю.

Abstract. The master's thesis is devoted to the study of the defense procurement reform of Ukraine on the way to NATO. The evolution of approaches and mechanisms regarding the functioning of the defense procurement system in Ukraine is disclosed. The available regulatory and legal support is considered. An analysis of the experience of NATO member countries in the organization of defense procurement was carried out. The environment was studied and the main problems of the functioning of the defense procurement system of Ukraine were identified by using the methods of strategic analysis and sociological research. Recommendations for optimizing defense procurement reform have been developed. Amendments to the relevant legislation are proposed.

Keywords: defense procurement system, public procurement, reform, Ministry of Defense of Ukraine, NATO standards, state defense order, Defense Procurement Agency, expert interviews.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	7
1.1. Еволюція підходів та механізмів.....	7
1.2. Нормативно-правове регулювання.....	12
1.3. Досвід країн-членів НАТО.....	18
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ.....	28
2.1. Гіпотеза та методи дослідження.....	28
2.2. Аналітичні підсумки соціологічного дослідження.....	32
2.3. Аналіз середовища.....	40
РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РЕФОРМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	54
3.1. Оптимізація реформи.....	54
3.2. Внесення змін до законодавства.....	63
ВИСНОВКИ.....	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	75
ДОДАТКИ.....	83

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КМУ -	Кабінет Міністрів України
ВРУ -	Верховна Рада України
МОУ (МО) -	Міністерство оборони України
МПСГП -	Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України
ЗУ-	Закон України
ДОЗ -	Державні оборонні закупівлі
НАКО-	Незалежна антикорупційна комісія

ВСТУП

Актуальність. Реформування оборонної промисловості та закупівель, включно із законом про державне оборонне замовлення, вважаються однією з п'яти ключових реформ, котрі вже певний період часу є пріоритетними для порядку денного у відносинах Україна-НАТО. Дана реформа обговорювалась в Україні одразу після анексії Криму та початку війни на Донбасі. Особливо гостро це питання постало в останніх кілька років, які передували повномасштабному вторгненню РФ.

Провал державного оборонного замовлення у 2020 та 2021 роках призвів до критичного зменшення закупівель Міністерством Оборони України важливої номенклатури яка мала б посилити обороноздатність держави. Натомість, суспільство стало свідком нераціонального використання коштів платників податків у системі оборонних закупівель та проявів корупції у цій царині.

Тому, питання реформи оборонних закупівель стоїть питанням одним з ключових питань для повоєнної України, яка вже не буде розраховувати на матеріально-технічну допомогу країн-союзників, а виключно на можливості державного бюджету. І саме це спонукає нас до пошуку варіантів, як унеможливити корупційні процеси у цій системі та як, якомога ефективніше розпоряджатись коштами платників податків.

Мета кваліфікаційної роботи полягає у створенні підґрунтя для внесення змін у чинне законодавство, які ляжуть в основу проекту реформи державних оборонних закупівель. Що, в свою чергу, має на меті сприяння посилення обороноздатності країни шляхом нівелювання корупційних процесів у системі оборонних закупівель та ефективного використання бюджетних коштів.

Для досягнення поставленої мети передбачено ряд послідовних **завдань:**

- провести теоретичний аналіз еволюції підходів та механізмів функціонування системи оборонних закупівель в Україні;
- вивчити наявне нормативно-правове забезпечення для ідентифікації наявних у сфері оборонних закупівель проблем;
- здійснити огляд міжнародного досвіду організації оборонних закупівель за стандартами НАТО;
- сформулювати дослідницьку гіпотезу та обрати методи її дослідження;
- дослідити шляхом проведення експертних інтерв'ю основні проблемні питання та виявити точки болю;
- оцінити середовище, в якому функціонує система оборонних закупівель України через методи стратегічного аналізу;
- розробити рекомендації щодо ефективного реформування сфери оборонних закупівель;
- запропонувати зміни до законодавства, що регулює оборонні закупівлі України.

Об'єктом дослідження є система оборонних закупівель як сукупність взаємозв'язків між учасниками процесу закупівель та діючий механізм її забезпечення.

Предметом дослідження є теоретичні, методичні та організаційні засади реформування системи оборонних закупівель як важливої передумови вступу України до НАТО та подальшої повоєнної відбудови.

Теоретичною базою для дослідження стали: існуюча нормативно-законодавча база, яка регулює оборонні закупівлі, напрацювання профільних недержавних громадських організацій (NAKO, State Watch тощо), існуючі політики оборонних відомств країн НАТО, експертні інтерв'ю, експертні дослідження, профільна література.

Методи досліджень, що були використані при написання магістерської роботи були: індукції та дедукції (дослідження теоретичних засад); ретроспективний аналіз (аналіз підходів та нормативно-правової бази);

узагальнення (аналіз міжнародного досвіду, виявлення точок болю, пропозиції до оптимізації реформ); аналіз стейкхолдерів (матриця влада/інтерес); соціологічне дослідження (експертне інтерв'ю); стратегічний аналіз (SWOT-аналіз та PEST-аналіз), тощо.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на припущенні, що недостатня нормативно-правова база, якою регулюється система оборонних закупівель та її надмірна засекреченість, відсутність належного громадського контролю разом із відсутністю довгострокового планування з врахуванням актуальних викликів у сфері національної безпеки та оборони, призвела до неефективного функціонування системи оборонних закупівель в Україні.

Структура кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний зміст роботи викладено на 75 сторінках. Робота містить 11 таблиць, 2 рисунки, 8 додатків (на 28 сторінках), список використаних джерел із 58 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

1.1 Еволюція підходів та механізмів

Одним з найважливіших факторів спроможності сил оборони країни є належний рівень її логістичного забезпечення, де безумовним ключовим елементом є оборонні закупівлі.

Визначенню поняття «оборонні закупівлі» на даний час, на жаль, приділено недостатньо уваги й складно простежити дискусію серед науковців-дослідників. Це пов'язано із складністю та специфічністю цієї сфери, основні дослідження в якій проводяться радше не академічним колом, а експертами галузі. Тут варто виділити внесок експертизи А. Загороднюка, А. Переверзева [29], О. Трегуб, Г. Каневського [32], А. Костенка, А. Радіної, М. Ткаченка [45], О. Щербан [49], Н. Стельмах [44], Я. Юрчишина, а також аналітичних документах експертних груп Трансперенсі Інтернешнл Україна [33, 36] та НАКО [19, 42]. Особливу увагу також приділяють питанню нормативно-правового регулювання даної системи, тут варто виділити дослідження О. Голоти [23], А. Куц [33], Н. Пацурія [40], О. Шатковського [48].

В Законі України «Про оборонні закупівлі» поняття «оборонні закупівлі» визначається як «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» [2].

У свою чергу, у дослідженні здійсненому групою аналітиків SIGMA¹, термін «оборонні закупівлі» (англ. defence procurement) визначено наступний чином – процес, за допомогою якого керівництво у сфері оборони отримує

¹ (Support for Improvement in Governance and Management (Підтримка для вдосконалення врядування та менеджменту) - Об'єднана ініціатива Організації з економічної кооперації та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) та Європейського Союзу.

різноманітні товари, послуги чи роботи, необхідні для виконання власних обов'язків та завдань [51]. Дане джерело також визначає поняття «оборонні закупівлі» у широкому та вузькому сенсі.

Так, у широкому вимірі закупівлі оборони охоплюють усі закупівлі, що здійснюються замовником у сфері оборони. За такого підходу до оборонних закупівель відносять: закупівлю канцтоварів, ІТ-обладнання, літальних апаратів, підводних човнів тощо. У вузькому сенсі «оборонні закупівлі – це придбання лише товарів, робіт та послуг, виготовлених чи призначених для задоволення суто потреб оборони, а саме, включають лише придбання підводних човнів, бронетехніки, винищувачів, боєприпасів, ракет та супутніх послуг та технологій «подвійного використання» [51]. В ЗУ «Про оборонні закупівлі» (п. 24, 25, 29 частини 1, статті 1) також деталізовано перелік робіт та послуг оборонного призначення [2].

О. Голота дає визначення поняттю «система державних оборонних закупівель» як «сукупності взаємозв'язків та взаємозалежностей між учасниками процесу закупівель з метою задоволення суспільних потреб, у вигляді забезпечення належного рівня безпеки та оборони, через надання та розподіл суспільних благ, а також регулювання економічної діяльності держави в сфері оборони» [24].

В день проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року, Верховна Рада України прийняла постанову «Про військові формування в Україні», якою визначила: «підпорядкувати всі військові формування, дислоковані на території України, Верховній Раді України; утворити Міністерство оборони України; Урядові України приступити до створення Збройних Сил України» [14].

Згідно розпорядження президента України «Про Положення про Міністерство оборони України» від 17.12.1992 Міністерство оборони України (Міноборони України) є центральним органом державної виконавчої влади, керівник якого відповідно до Конституції України входить до складу Кабінету Міністрів України. Міністерство реалізує державну політику в сфері оборони

та військового будівництва, здійснює безпосереднє керівництво Збройними Силами України з метою підтримання їх боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до виконання завдань оборони [7].

Відповідно, еволюцію системи державних оборонних закупівель незалежної України доцільно простежувати, беручи за точку відліку саме цей період.

Саме поняття «державні замовлення», що є витком сучасного поняття «державні закупівлі», було застосовано Держпланом СРСР під час розроблення проекту народногосподарського плану на 1988 рік. Головною причиною введення даної економічної категорії було те, що з середини 80-х років Держплан СРСР у вимірі всього народногосподарського комплексу не міг повною мірою збалансувати планові завдання з виробництва продукції з наявними матеріальними ресурсами. Він змушений був здійснити кроки щодо децентралізації тієї системи [48].

Отож, Україна успадкувала систему закупівель від Радянського Союзу, в основі якої лежить державне оборонне замовлення (ДОЗ). А такий формат ДОЗу є продуктом планової економіки радянського типу, в якій держава виступає і постачальником, і замовником, та одночасно бере на себе більшу частину комерційних ризиків в умовах нульової конкуренції. Фактично закуповувалось лише те, що могло виготовлятися завдяки власним потужностям за необґрунтованими цінами, не кажучи вже про актуальність та потребу в даній продукції. Крім того, це все відбувалося під найвищим ступенем секретності без можливості будь якого контролю.

Іншою глобальною проблемою було те, що до 2014 року на рівні держави була відсутня реалістична оборонна стратегія. Зокрема, в офіційних документах Російська Федерація ніколи не розглядалась потенційним ворогом, хоча приклади агресивної політики держави-сусіда були і до анексії Криму [27].

Відповідно, чинна на той час оборонна концепція не передбачала здійснення оборонних закупівель в рамках потенційних загроз з боку РФ.

Більше того, два поспіль міністри оборони України за часів президента Януковича, Саламатін та Лебедев, робили все можливе для того, щоб підірвати роботу українського оборонно-промислового комплексу [25]. Це призвело до зриву контрактів на міжнародному рівні і не сприяло отриманню ЗСУ нових видів техніки та озброєння. Обом висунуті звинувачення у державній зраді [26].

Не сприяли покращенню обороноздатності країни оборонні закупівлі в рамках державного оборонного замовлення (ДОЗ). ДОЗ - це процедура державного регулювання у сфері наукового та матеріально-технічного забезпечення потреб оборони і національної безпеки України.

За підрахунками незалежних експертів, ДОЗ на 95% є таємним [19]. Така нічим не обґрунтована засекреченість оборонних закупівель за умови відсутності ефективного громадського контролю призвела до систематичних корупційних явищ у цій сфері.

Реальна робота з виправлення ситуації розпочалась незадовго до повномасштабного вторгнення, прийняттям у 2020-му році Закону «Про оборонні закупівлі», в якому були закладені основи ефективного та прозорого процесу закупівель. Закон розроблявся із залученням спеціалістів НАТО та з врахуванням вимог профільних недержавних громадських організацій [2].

Розвиток ситуації, що склалася в системі оборонних закупівель після прийняття Закону «Про оборонні закупівлі» відображено у таблиці 1.1.

Даний закон мав бути реалізований до початку 2021 року, проте, перешкодою стала неспроможність окремих міністерств одночасно організувати підготовку близько тридцяти підзаконних актів [42]. Згодом (грудень 2021) міністр оборони України Олексій Резніков оголосив про зобов'язання вдосконалення та демонополізації процедури закупівель, шляхом забезпечення ефективності і відповідності системи стандартам НАТО [43].

Комітет ВРУ схвалив чотири проекти зведеного 3-річного плану закупівель товарів, робіт і послуг за закритими (засекреченими) закупівлями й

річного плану закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для МО вже у січні - лютому 2022 року [21].

Таблиця 1.1.

**Зміни у системі оборонних закупівель після прийняття
ЗУ «Про оборонні закупівлі»**

Часовий період	Зміна	Особливості
17 липня 2020 року	Було проголосовано ЗУ «Про оборонні закупівлі»	Очікувалося, що МО та МПСГП підготуються до реалізації закону
1 січня 2021 року	Очікувалося, що закон набуде чинності як єдина система	Одночасно працюють 2 системи засекречених закупівель
18 червня 2021 року	КМУ відновив скасовані процедури ще на рік	-
1 січня 2022 року	Закон набув чинності як єдина система	Перехід на прямі контракти
Січень-лютий 2022 року	Комітет ВРУ затвердив консолідований 3-річний план	-
3 березня 2022 року	КМУ засекретив оборонні закупівлі	-
Червень 2022 року	Створено Агенцію оборонних закупівель	-
15 листопада 2022 року	КМУ частково змінив процедури оборонних закупівель	-
Лютий 2023 року	Прийнято ЗУ про зняття обмежень засекреченості під час здійснення оборонних закупівель	-

За: [42].

Проте, здобутий прогрес нівелювало повномасштабне вторгнення росії 24 лютого 2022 року. З початком повномасштабної війни оборонні закупівлі в Україні не узгоджувались фактично з жодними правилами. Оскільки, закупівельникам було дозволено діяти поза межами визначених законом процедур та без подальшого звітування про результати перед суспільством.

Щоб мінімізувати корупційні ризики у оборонних закупівлях групою депутатів ВР (О. Радіна, Я. Юрчишин, О.Мошенець та ін) було ініційовано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні». У

прийнятому Законі встановили вимоги до здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану [1].

Вже 23 травня 2023 року Міністр оборони України Олексій Резніков повідомив, що оборонні закупівлі України переходять на модель країн-членів НАТО. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову, згідно з якою закупівлі озброєння та військової техніки для Збройних Сил України проводитимуться Агенцією оборонних закупівель, створеною у червні 2022 року [42]. Україна, як партнер НАТО з розширеними можливостями, може розраховувати на отримання вигоди від використання спроможностей Агентства НАТО з підтримки та закупівель, але лише у разі узгодження вимог і стандартів [38].

На даному етапі МОУ залучається допомогою партнерів із Великої Британії, Норвегії та Агенції НАТО з підтримки та постачання задля розбудови механізмів роботи Агенції оборонних закупівель та здійснення оцінювання на відповідність служби державного замовника стандартам НАТО.

Ключова роль у організаційно-економічному механізмі державних оборонних закупівель належить власне нормативно-правовому забезпеченню, що виступає основою для ідентифікації наявних у цій сфері проблем [40], значущість даного питання при дослідженні даного питання довів також наш попередній аналіз. Тому, вважаємо за необхідне провести детальніший аналіз нормативно-правового регулювання процесу оборонних закупівель.

1.2. Нормативно-правове регулювання

Відповідно до п.25 частини першої ст.1 Закону України «Про публічні закупівлі» публічна закупівля - це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим законом [4, с.1]. Профільний закон регулює загальні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад.

Держава як формальний інститут організації та управління суспільства завжди потребувала і потребуватиме механізму забезпечення власних потреб, що на різних етапах власного розвитку виражалось у різних моделях нормативного регулювання.

Оборонні закупівлі, в свою чергу, завжди потребували особливого регулювання у зв'язку із особливою специфікою сфери, в якій вони здійснюються. Нормативно-правове забезпечення механізму державних оборонних закупівель є правовою рамкою здійснення закупівель у сферах національної безпеки і оборони.

Україна, здобувши незалежність у 1991 році та ставши окремим суб'єктом міжнародного права, успадкувала систему нормативно-правового регулювання оборонних закупівель СРСР. Так, на той час замість терміну «публічні закупівлі» використовувалось поняття «державні замовлення», яке було вперше використано у Державному плані економічного і соціального розвитку Української РСР на 1988 рік [15]. Таке регулювання існувало до 1993 року, коли система почала регулюватися декретами Кабінету Міністрів України «Про державний контракт і державне замовлення» [13]. Того ж року було прийняте Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні.

Про чітке визначення та регулювання оборонних закупівель на момент початку становлення української держави ще не йшлося. Поняття державні/оборонні замовлення було згадано у досі чинному Законі України «Про оборону України» від 06.12.1991 р всього тричі: у статті 8 – де в переліку функцій Міністерства оборони України вказується видання «державного замовлення на створення, виробництво і ремонт військової техніки та іншого військового майна», здійснення «контролю за їх розробкою, випробуванням, виробництвом і якістю виготовлення»; у статті 9 – де вказувалось, що «інші міністерства та центральні органи державного управління, на виробничій базі яких розміщені воєнні замовлення, несуть відповідальність за якість розробки та виготовлення озброєння і військової техніки, поставку продукції,

необхідної для потреб оборони та Збройних Сил України, та за здійснення заходів щодо забезпечення оборони у воєнний час»; а також в статті 11 – «підприємства, установи і організації виконують державні замовлення та договори по виробництву і поставці озброєння та іншої продукції для потреб оборони, здійснюють наукові дослідження і розробки, створюють та підтримують у готовності необхідні мобілізаційні потужності й резерви, виконують військово-транспортні зобов'язання та інші завдання згідно з мобілізаційними планами, несуть необхідні витрати для потреб оборони, визначені чинним законодавством» [6].

Як бачимо, чітке регулювання здійснення оборонних (воєнних) закупівель, відповідно до згаданого нормативно-правового акта, відсутнє. Унормування процедури почало здійснюватись тільки із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про особливості формування, розміщення та виконання державного контракту і державного замовлення для потреб оборони і безпеки» від 10.12.1993 р. №1017 та наступної постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок формування, розміщення та виконання державного замовлення для забезпечення потреб безпеки і оборони» від 28.09.1996 р. № 1194. Обидві постанови вийшли із грифом «не для друку» (тогочасний еквівалент грифу «таємно»), що вже само собою не дозволяло навіть сформулювати уявлення про процедуру закупівель для потреб оборони, не те, що здійснювати належний контроль за відсутністю зловживань та відповідності державного замовлення реальним потребами безпеки і оборони.

Україна доволі довго залишалася країною із перехідною економікою і це мало свій вплив на сферу суспільного життя. Структура та механізми планової економіки продовжували відображатись у публічному регулюванні реалізації державою своїх функцій, зрештою сам термін «державне замовлення» був чітким продуктом планової економіки, яка тяжіла до виконання держплану в розумінні очільників державної влади, що залишалися здебільшого представниками колишнього комуністично-номенклатурного апарату.

Тому, Україна і залишалась із регулюванням оборонних закупівель за принципами та механізмами планової економіки, відображенням чого був і ухвалений 03.03.1999 р. Закон України «Про державне оборонне замовлення» [5]. Звісно, ухвалення спеціалізованого законодавчого акта було кроком вперед в системі нормативно-правового регулювання оборонних закупівель, однак про недосконалість ухваленого закону свідчать і 11 змін і доповнень до нього, які ухвалювались Верховною Радою протягом наступних двадцяти років.

У 2015 році був ухвалений принципово новий Закон України «Про публічні закупівлі», який встановлював кардинально нові механізми забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель для забезпечення потреб держави та територіальних громад, а у 2016 році був ухвалений Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», який визначав специфіку та особливості здійснення закупівель для потреб оборони «в особливий період, у період проведення операції об'єднаних сил, антитерористичної операції, у період введення воєнного чи надзвичайного стану» [4].

Зрештою, у 2020 році був ухвалений повноцінний Закон України «Про оборонні закупівлі» (надалі також – Закон), який визначає «загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель». Цей Закон, зокрема, передбачає гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель з положеннями Директиви 2009/81/ЄС відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2].

За три десятиліття функціонування як незалежна держава Україна нарешті дійшла до необхідності формування конкурентоспроможної системи публічних закупівель у сферах національної безпеки і оборони. Так, статтею 9 Закону передбачено 3-річне планування закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, статтею 17 Закону – належні критерії оцінки пропозицій учасників закупівель, а у статті 18 – детальні умови здійснення закритих закупівель шляхом переговорів та поетапних переговорів, що повинно підвищити конкурентність у сфері оборонної промисловості.

Відповідно до п.11 Прикінцевих та перехідних положень Закону Кабінет Міністрів України мав у шестимісячний строк з дня опублікування цього Закону, тобто до 01.01.2021 р, забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону, забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом; забезпечити створення та первинне наповнення електронного Реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) з оборонних закупівель; внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо звільнення від оподаткування державних замовників у сфері оборони при здійсненні закупівель у спеціалізованих організацій, що здійснюють закупівлі для потреб оборони [2].

Однак, Міністерство оборони України та Міністерство з питань стратегічній галузей промисловості України не змогли вчасно підготувати усі необхідні підзаконні акти для повноцінної реалізації вимог Закону. У зв'язку з прогалиною у регулюванні, що виникла, Кабінет Міністрів України постановою від 02.06.2021 року №614 відновив дію старих процедур здійснення закупівель. У 2022 році нова система оборонних закупівель, хоч і з недопрацюваннями – Реєстр учасників відбору й виконавців державних контрактів так і не був запущений, але запрацювала; був схвалений Комітетом ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки трирічний план

закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями на 2022 – 2024 роки (табл. 1.1).

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації змусило уряд вкотре втручатись у повноцінний запуск системи оборонних закупівель. 28.02.2022 року Кабінетом Міністрів України була ухвалена постанова № 169 «Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану», відповідно до якої усі процедури здійснення оборонних закупівель були засекречені, а замість конкурентних процедур закупівель були запроваджені прямі контракти [11]. 11.11.2022 року процедури були знову частково змінені постановою Кабінету Міністрів України № 1275 «Про затвердження особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» [9]. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1275 трирічні плани оборонних закупівель усуваються на період дії правового режиму воєнного стану, інформація про закупівлі може бути оприлюднена тільки після закінчення відповідного правового режиму, що в свою чергу унеможливорює участь широкого кола юридичних осіб у оборонних закупівлях, а самі замовники можуть провадити закупівлі без процедур, передбачених Законами України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі».

Останньою законодавчою зміною оборонних закупівель стало ухвалення 24.02.2023 року Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні». Ухвалення відповідного нормативно-правового акта фактично стало відповіддю на публічні скандали із закупівлею харчування для потреб Збройних Сил України та сприяло частковому відкриттю інформації щодо здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану. Так, статтю 30

профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» було викладено у новій редакції, якою, зокрема, передбачено оприлюднення замовниками протягом 10 робочих днів основної інформації про прямі контракти, починаючи з вартості 200 тисяч гривень для товарів та послуг, 1,5 мільйони гривень – для робіт; оприлюднення змін до договорів; оприлюднення інформації про усі договори, укладені з 24.02.2022 р. протягом 90 днів; надання детальної інформації про закупівлі продуктів харчування чи послуг із забезпечення комплектами продуктів харчування: вартість усіх складових компонентів, назви, одиниці виміру, вартість послуг, ціни за одиницю кожної номенклатурної позиції [1].

Водночас, новоухвалений закон не передбачає процедури контролю за наданням такої інформації, що відбувається у разі несвоєчасної публікації або ж надання неповної інформації стосовно здійсненої закупівлі. Не оприлюднюються відомості, що становлять державну таємницю, а також інша інформація. Невідомими для здійснення належного громадського контролю залишаються умови доставки і оплати, умови зберігання, переробки чи будь-які інші супутні послуги, які можуть закуповуватись разом з товаром.

1.3. Досвід країн-членів НАТО

Оборонні закупівлі у країнах НАТО здійснюються різними шляхами фінансування та адміністрування, залежно від предмета закупівлі. В Альянсі відсутня централізована закупівельна структура, а спільні проекти модернізації фінансуються та адмініструються Програмою з Безпеки та Інвестицій НАТО (NSIP). НАТО як Альянс не закуповує платформи (кораблів, літаки, танки), системи озброєння або персональну амуніцію. Країни-члени Альянсу купують ці засоби та обладнання самотужки і зобов'язуються використовувати ці засоби від імені НАТО [55, с.10].

Закупівлі відбуваються за двома основними моделями — колективного фінансування та національного фінансування. За механізмом колективного

фінансування НАТО купує обладнання для командних пунктів, послуги супутникових телекомунікацій, IT-обладнання та периферійні пристрої (готові та персоналізовані рішення), консультаційні послуги, цивільні будівельні роботи, обслуговування таборів для операцій та місій Альянсу.

Закупівля платформ і систем озброєння, засобів відбувається за механізмом національного фінансування - кожна країна окремо, оскільки НАТО не має власних сил та засобів, окрім як сили і засоби країн-членів Альянсу, або окрім таких ресурсів, які є внеском країн-партнерів Альянсу в межах певної спільної місії. Кожна країн залишається відповідальною за національні закупівлі своїх власних платформ, систем озброєння та забезпечення особового складу, яке, зокрема, відбувається винятково за принципом національного фінансування.

У контексті аналізу міжнародного досвіду, доцільно проаналізувати основні принципи процесу оборонних закупівель країн-членів НАТО. Незалежно від типу і предмету закупівель, оборонні закупівлі у країнах НАТО, як і будь-які публічні закупівлі, ґрунтуються на основних принципах: доброчесності, прозорості та підзвітності.

Доброчесність – це зв'язок між поведінкою та принципами, який забезпечує ефективне урядування, виконання затверджених планів і стратегій і відповідальність за результати.

Політика НАТО з виховання доброчесності заснована на досвіді виконання Програми з виховання доброчесності, започаткованій у 2007 році Радою євроатлантичного партнерства. Програма НАТО з виховання доброчесності є складовою загальних зобов'язань НАТО щодо утвердження доброчесності, забезпечення прозорості та підзвітності в оборонному секторі та пов'язаному з ним безпековому. [28, с.3]

Зниження ризиків корупції на етапі закупівель базується на принципі дотримання доброчесності протягом всього процесу ухвалення рішення щодо оборонних закупівель. Ухвалення рішень має базуватися на виконанні безпекової політики держави і має чіткий причинно-наслідкових зв'язок між

рішенням щодо закупівлі і власне здійсненням закупівлі, відбуватися в рамках фіскальних правил та з дотриманням інших обмежень, визначених національним законодавством.

Принцип прозорості має дотримуватися на всіх етапах від планування та прийняття рішень і до розпорядження коштами, виділеними на реалізацію та забезпечення якісної роботи конкретних систем. Крім того, цей принцип охоплює всі рівні: від стратегічного до оперативного.

Підзвітність – третій принцип, який лежить в основі діяльності НАТО як структури і закупівель країн-членів Альянсу та забезпечує демократичність процедур. У комплексі зазначені три принципи накладають моральний тягар відповідальності на керівників і виконавців, зменшують привабливість отримання неправомірної вигоди і мають бути підкріплені ризиком реальної кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

Варто також акцентувати увагу на досвіді запобігання корупційним ризикам у процесі ухвалення рішень щодо оборонних закупівель країн-членів Альянсу. Тут вважаємо за доцільне проаналізувати досвід Республіки Польща.

Міністерство оборони Польщі розробило систему попередження корупційних ризиків, пов'язаних із оборонними закупівлями. Вони існують протягом всього процесу від підготовчого етапу, під час тендерів та торгів, на фінальній стадії контактування. Попередженням корупційних ризиків та забезпеченням прозорості займається Бюро антикорупційних процедур на основі вирішення переліку ключових запитань, що стосуються операційних та технічних вимог, конкуренції, тендерної документації, процедур роботи тендерного комітету, перевірки якості, підписання та виконання контракту. Найважливіші з них нами систематизовано у таблиці 1.2 [52, с. 75-77].

У процесі закупівель за практикою польського оборонного міністерства на рішення щодо закупівлі впливає вартість всього “життєвого циклу” обладнання (концепція, розробка, виробництво, утилізація включно із супутніми витратами на ремонт, забезпечення запчастин, обслуговування), а не лише одноразова вартість закупівлі обладнання.

Запобігання корупції в закупівлях – ключові моменти та ключові питання (досвід Польщі)

Ключові моменти	Ключові питання
Операційні вимоги	Чи забезпечує вибір цієї номенклатури чесну конкуренцію?
Технічні вимоги	Чи є вони точні та об'єктивні?
План закупівлі та бюджет	Чи відповідає обсяг реальним потребам?
Позапланові закупівлі	Чи адаптовані до термінових операційних потреб?
Процедура закупівлі в одного постачальника чи тендер (конкуренція)	Чи є можливість забезпечити конкурентку процедуру тендеру?/Чи виправдана процедура закупівлі в одного постачальника?
Критерії оцінки	Чи є критерії оцінки точними і об'єктивними? (Чи переважає ціна і життєвий цикл предмета закупівлі масштаб доданої вартості від цієї закупівлі?)
Конфлікт інтересів	Чи запобігають його виникненню?
Перевірка якості	Чи очікується відповідна перевірка?
Підписання контракту	Чи уточнені деталі? Чи передбачені права розпорядника Міністерва оборони?
Виконання контракту	Чи виконаний він повною мірою? Чим пояснюються зміни до контракту, якщо такі є?

За: [52, с. 75].

Окрема увага приділяється процесу торгів, забезпечення прозорості яких є додатковим фактором доброчесності всього процесу закупівель. Внесення тендерних пропозицій відбувається відкрито, іноді публічно під пильним оком медіа або з використанням відкритої електронної платформи Electronic Bulletin Board for European Defence Contract Opportunities, спрямованої на участь європейських компаній оборонної промисловості [58]. Ця форма є фактично подібною до української розробки – електронної системи публічних закупівель Prozorro. Із 2016 року усі офіційні держустанови в Україні мають здійснювати закупівлі товарів, робіт і послуг через цей майданчик, однак реформа і досі не торкнулася надмірно засекречених оборонних закупівель.

Приклад застосування такого майданчика в оборонній сфері у сусідній Польщі дає може бути використаний в Україні для зняття грифу секретності із частини закупівель оборонної сфери та попередження ризиків зловживань.

Не менш важливим елементом реформування є запровадження парламентського нагляду за оборонними закупівлями. У даному напрямі прикметним є досвід країн Балтії в оборонних закупівлях як країн, які пережили вплив Радянського Союзу і відповідних принципів організації держави.

Візьмемо до прикладу досвід Литви. Механізм парламентського нагляду за сферою безпеки та оборони в цій країні регулюється чотирма документами: Конституцією (1992), Законом про Основи Національної безпеки (1996), Законом про організацію Національної безпеки та Військової служби (1997) і Статут парламенту (1993). Литовська Конституція закріплює за парламентом функцію ухвалення оборонного бюджету.

На думку дослідників, які вивчали ефективність запровадженої моделі за 12 років незалежності Литви, одна з основних проблем у втіленні законодавчо закріпленого механізму парламентського нагляду за оборонною сферою полягає у затвердженні та контролі за оборонними витратами. Ухвалення оборонного бюджету Литви формально закріплене за Парламентом, але на практиці ця інституція обмежена функціоналом вносити зміни, оскільки міністерство Національної безпеки має більше експертизи та доступу до інформації щодо потреб і запитів сектору безпеки та оборони. у 1999 році Парламент Литви ухвалив Угоду парламентських партій, згідно з якою на оборонні потреби мало виділятися 2% державного бюджету стабільно протягом періоду 2001-2004 років. Ця Угода забезпечила фундамент для стабільної розбудови сектору безпеки та оборони Литви, яка у той період готувалася до вступу до НАТО. Таке рішення дозволило остаточно визначити безпековий курс держави після багаторічних дебатів у політикумі та суспільстві та повернути державу у напрямку вступу до Північноатлантичного

Альянсу, забезпечивши фінансову основу для переходу усіх структур на відповідні стандарти організації [57, с.17].

Наступна проблема парламентського нагляду – його частковість та обмеженість у частині нагляду за сектором розвідки, що зумовлено секретністю інформації про діяльність цих органів та потреби закупівель. Другий Департамент Операційної Служби, який опікується питаннями розвідки у Литві, підзвітний напряму Міністерству Національної безпеки, і Парламент не має жодного впливу чи контролю за діяльністю цієї секретної структури, що своєю чергою створює корупційні ризики і ризик концентрації влади.

У процесі імплементації законодавчо визначеної системи парламентського нагляду на прикладі Литви помітна ще одна проблема - забезпечення прозорості закупівель, оскільки Парламент фактично виконує радше номінальну контролюючу функцію за закупівлями, коли мова йде про значні закупівлі систем озброєння. Законотворці мають бути як мінімум повідомлені про такі плани Міністерства національної безпеки, а як максимум – ухвалювати кінцеве рішення щодо закупівлі за практикою багатьох західних країн. Така процедура може призводити до затримок або скасування запланованих закупівель, паралельно залишаючись необхідною для забезпечення доброчесності та прозорості закупівлі.

Заради покращення ефективності закупівель, поглиблення парламентської експертизи щодо оборонних закупівель можливими варіантами може бути запровадження цивільної дорадчої групи з експертами оборонної сфери, які поповнять відсутню компоненту досвіду парламентської структури щодо ухвалення рішення виділення оборонного бюджету.

Важливим є також досвід планування оборонних закупівель країн НАТО. Для закупівельного процесу цих країн притаманне застосування циклічних програм, коли нові програми розробляються з дворічною циклічністю або, у випадках з підвищеним ступенем невизначеності, щорічно.

Таке бачення системи закупівель забезпечує гнучкість в умовах змінних економічних і безпекових зовнішніх чинників.

Водночас, є приклади стабільного довгострокового планування. У Франції шестирічна програма закупівель приймається законом. Після того, як програма реалізована, законодавці затверджують нову шестирічну програму.

Менеджмент оборонних ресурсів на основі програм – дворічних або багаторічних – забезпечує управління перетвореннями в системі оборони із дотриманням принципів прозорості процесу прийняття рішень, демократичного контролю над збройними силами й підзвітністю виборним органам [53, с.83].

Досвід Болгарії є цікавим у розрізі запровадження трикомпонентної системи оборонного менеджменту. У 2000 році Болгарія реформувала систему розподілу бюджету і запровадила Інтегровану систему менеджменту оборонних ресурсів (IDRMS), засновану на трьох принципах: планування, програмування та бюджетування (PPBS). Фактично в основу болгарського плану покладена американська практика планування оборонного бюджету [55, с.176].

Головна ідея цієї системи полягає у забезпеченні трьох компонентів – розробці багаторічного плану, багаторічної програми і щорічного бюджету для Міністерства Оборони Болгарії, які б реалістично відображали поєднання сил, засобів та підтримки урахуванням фінансових обмежень і відповідно до визначених міністерством пріоритетів політики в галузі безпеки та оборони. За результатами роботи цієї системи вдалося посилити демократичний контроль Збройних Сил Болгарії і забезпечити прозорішу систему оборонного бюджетування. За висновками болгарських дослідників, ця система дозволила підвищити увагу вищого політичного керівництва до фінансових аспектів оборонного планування, а отже, забезпечити розробку більш реалістичних програм закупівель. Запровадження системи IDRMS сприяло ефективному виділенню бюджету під окремі оборонні програми та підвищенню відповідальності менеджерів за виконання цілей оборонних закупівель.

Упровадження цієї системи стало можливо у комплексі із Системою Управління Військами (FMS), яка визначає ідентифікатори та шляхи виконання вимог операційних спроможностей Збройних Сил Болгарії, та синхронізацією із Закупівельною системою, яка має в основі життєвий цикл застосування озброєння, обладнання та інфраструктури від моменту розробки до списання. Система Управління Військами дозволяє визначати потребу в оновленні, доповненні або підтримці наявних спроможностей, на задоволення якої фінансування розподіляє Інтегрована система менеджменту оборонних ресурсів, а процес забезпечує Закупівельна система. У взаємодії цих компонентів Болгарії вдалося налагодити якісний процес прийняття рішень щодо оборонних закупівель і мінімізувати корупційні ризики.

Водночас імплементація цієї системи мала деякі перепони, зокрема, слабку координацію між Міністерством оборони та Міністерством фінансів, яка унеможливила якісну координацію всередині трьох систем. Також реформа не змогла повністю прибрати чинник надто амбітного планування з боку Міністерства оборони та Генерального штабу, на думку болгарських дослідників, з огляду на недостатньо якісний аналіз «витрати–ефективність», брак опцій та альтернативних планів закупівель.

Закупівлі мають вкрай важливе значення для розвитку спроможностей сил оборони. У доповіді з питань оборонних закупівель Центру оборонних стратегій автори наводять приклад неефективності української системи закупівель станом на 2014 рік, коли на вторгнення росії та окупацію Криму, початок бойових дій в Донецькій та Луганській областях і потребу застосування Збройних Сил України система закупівель не змогла відреагувати ефективно. Досвід України доводить значущість системи оборонних закупівель для обороноздатності країни, оскільки, без ефективного постачання товарів і послуг збройні сили не змогли б реалізувати свій бойовий потенціал [29].

Водночас у країнах НАТО організацію закупівель можна розглядати як господарську діяльність, а також як частину оборонної спроможності [29, с.

56]. Вона побудована за формулою спроможностей НАТО з восьми компонентів DOTMLPF-I (Доктрина; Організація; Тренування та освіта; Забезпечення Матеріальні ресурси (забезпечення); (лідерство); Персонал; Інфраструктура; Взаємосумісність) (рис 1.1).

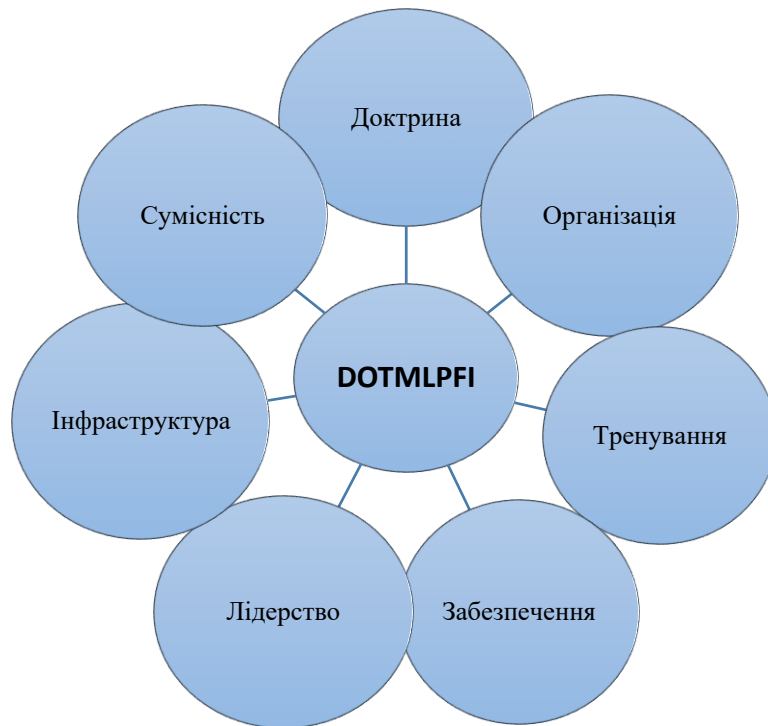


Рис.1.1. Організація оборонинних закупівель за формулою спроможностей НАТО (DOTMLPF-I).

За: [29, с. 56].

Процеси закупівель мають оптимізуватися за принципом безперервного вдосконалення, система закупівель повинна бути ефективно структурована відповідно до потреб, із достатньою кількістю залучених виконавців. Закупники мають підвищувати кваліфікацію, працювати в мовах достатньої матеріальної бази для адміністрування процесу закупівель.

До управління закупівлями можуть бути залучені компетентні люди з-поміж цивільних, оскільки специфіка закупівель не входить до компетенцій військового персоналу, а серед військово-облікових спеціальностей відсутній закупівельний менеджер. Урешті, процедури закупівель мають дозволяти взаємосумісність із процедурами та структурами інших країн-членів Альянсу, попри відсутність спільної визначеної моделі організації закупівель [29, с.56].

Міжнародний досвід забезпечення прозорості оборонних закупівель за стандартами НАТО передбачає доброчесність, прозорість і підзвітність процесу закупівель. Цих принципів країни досягають шляхом забезпечення системи ухвалення рішень щодо оборонних закупівель, реалістичного планування оборонних бюджетів, зменшення рівня секретності закупівель, зокрема і тих, які стосуються сектору розвідки, проведення прозорих і публічних тендерних процедур, а також забезпечення парламентського нагляду за оборонними закупівлями.

Висновки до розділу 1

Теоретичний аналіз еволюції системи оборонних закупівель свідчить про необхідність підвищення прозорості процедур. Певні кроки у даному напрямі вже зроблено, попри обмеження військового часу. Вдосконалення нормативно-законодавчої бази регулювання процедури оборонних закупівель, з одного боку, є ключем до вирішення проблем. Проте, не дозволяє реалізовувати ефективний громадський контроль, зокрема, через відсутність процедури контролю за наданням інформації та невідомість щодо умов доставки і оплати, зберігання, переробки чи будь-яких інших супутніх послуг, які можуть закуповуватись разом з товаром.

Аналіз міжнародного досвіду забезпечення прозорості оборонних закупівель за стандартами НАТО свідчить на користь дотримання ряду принципів (доброчесність, прозорість і підзвітність процесу закупівель), що забезпечуються шляхом ефективної системи ухвалення рішень, реалістичного планування оборонних бюджетів, зменшення рівня секретності закупівель та забезпечення парламентського нагляду за оборонними закупівлями.

Водночас розглянуті моделі забезпечення цих принципів не є гарантією успіху реформування закупівель і мають працювати у комплексі із заходами, адаптованими під національні особливості та наявні інструменти досягнення принципів доброчесності.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ

2.1. Гіпотеза та методи дослідження

Проведений вище теоретичний аналіз, що включав ретроспективний аналіз, огляд нормативно-законодавчої бази, сучасну експертизу системи оборонних закупівель України, вивчення міжнародного досвіду, а також особистий досвід та спостереження автора у сфері оборонних закупівель – дозволив сформулювати ряд дослідницьких питань (2.1) та гіпотезу дослідження.

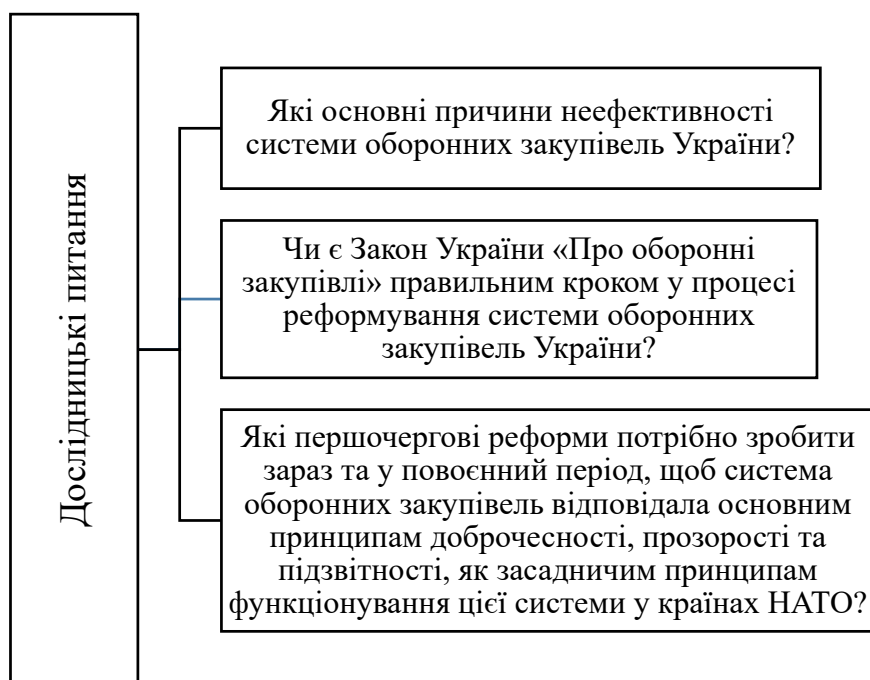


Рис.2.1. Ключові питання дослідження

За: власні спостереження автора.

Гіпотезу дослідження нами сформувано наступним чином: недостатня нормативно-правова база, якою регулюється система оборонних закупівель та її надмірна засекреченість, відсутність належного громадського контролю разом із відсутністю довгострокового планування з врахуванням актуальних

викликів у сфері національної безпеки та оборони, призвела до неефективного функціонування системи оборонних закупівель в Україні.

У науковій роботі, в рамках аналітичного розділу нами було використано наступні методи дослідження:

- матриця стейкхолдерів;
- соціологічне дослідження методом експертного інтерв'ю;
- SWOT- аналіз;
- PEST- аналіз.

Вибору респондентів для експертного інтерв'ю передував аналіз стейкхолдерів. Результати аналізу систематизовано у таблиці 2.1 стейкхолдерів, що розділяє їх на 4 групи за рівнем впливу і інтересу за моделлю А. Мендлоу. Підхід А. Мендлоу (відомий як матриця «влада/інтерес») – являє собою класифікацію та групування зацікавлених сторін залежно від їх ставленням до влади (можливості впливу на процес та ступеня їх інтересу. Побудова матриці враховує вплив на управлінські рішення (може бути сильний/слабкий) та інтерес стейкхолдерів (високий/низький). Така модель дає змогу виділити стейкхолдерів, що мають можливість та бажання впливати на процес. Рівень впливу зацікавлених сторін визначається як його владою, так й інтересом [34].

Таблиця 2.1

Матриця стейкхолдерів реформування системи оборонних закупівель

		Рівень інтересу	
		Низький	Високий
Рівень впливу	слабкий	A <ul style="list-style-type: none"> • Академічна спільнота 	B <ul style="list-style-type: none"> • Профільні ГО • Громадяни України • Генштаб
	сильний	C <ul style="list-style-type: none"> • Верховна рада • Кабінет міністрів 	D <ul style="list-style-type: none"> • Міністерство оборони • Міжнародні партнери

За: систематизовано автором.

Група А: ці стейкхолдери не становлять особливого інтересу при подальшому дослідженні, оскільки у них невисокий рівень зацікавленості і впливу.

Група В: дана група має високу заінтересованість, проте, не має достатньої влади. Для нас ця група є цікавою з точки зору експертизи.

Група С: маючи значну владу, рівень інтересу даної групи є невисоким. Низький рівень зацікавленості може бути пов'язаний як з не пріоритетністю питання, так й з нерозумінням рівня можливого впливу.

Група D: ключові стейкхолдери, що мають визначати напрям реформ у сфері оборонних закупівель, оскільки мають як високий рівень зацікавленості, так і суттєві важелі впливу.

У своєму подальшому дослідженні ми зосередили увагу на представниках груп стейкхолдерів В-D.

Наступний крок – соціологічне дослідження шляхом проведення експертних глибинних інтерв'ю. Цей метод вважаємо найбільш релевантним для тестування дослідницької гіпотези, так як для вирішення поставленого завдання потрібно залучити професіоналів та фахівців, що мають значний досвід у конкретній сфері (в нашому випадку – оборонних закупівель). Експертне інтерв'ю покликане зібрати думки фахівців про варіанти вирішення проблем, оцінки ситуації у досліджуваній сфері [30, с. 75-113].

Бесіда з респондентом відбувалася за заздалегідь розробленим планом (анкетою інтерв'ю) та дозволила отримати корисну інформацію в розгорнутих відповідях, оскільки більшість питань анкети були відкритими (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Анкета соціологічного дослідження методом експертного інтерв'ю

Зміст питання	Тип питання
1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.	відкрите
2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?	Закрите
3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?	Закрите
4. Які на вашу думку сегменти оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?	відкрите
5. Модель оборонних закупівель яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для України	відкрите
6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?	відкрите
7. Чи можливо проводити реформування оборонних закупівель під час війни із рф?	закрите
7.1. Якщо так, то у якому сегменті?	відкрите
7.2. Якщо ні, то чому?	відкрите
8. Які першочергові кроки щодо реформування системи оборонних закупівель потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?	відкрите
9. Назвіть Ваші критерії ідеальної системи оборонних закупівель для України?	відкрите

Анкета інтерв'ю (табл. 2.2) була укладена на основі попереднього теоретичного аналізу та сформованих дослідницьких питань. Відповіді на ці запитання мали допомогти:

- отримати розуміння причин неефективності системи оборонних закупівель в роки Незалежності;
- сформулювати ключові засади реформи системи оборонних закупівель.

Аналіз респондентів та аналітичні підсумки дослідження подано у наступному підрозділі.

2.2. Аналітичні підсумки соціологічного дослідження

На основі матриці стейкхолдерів (табл. 2.1), нами відібрано ряд респондентів для експертного інтерв'ю, які безпосередньо залучені у проблематику, яка розглядається у магістерській роботі та мають достатньо високий рівень експертизи. Інформацію про респондентів експертного інтерв'ю представлено у таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

Респонденти експертного інтерв'ю

Респондент	Посада	Експертиза/Досвід
Олексій Резніков	Міністр оборони України	Впровадив трирічний горизонт оборонних закупівель, ініціював створення Агенції оборонних закупівель
Олена Тригуб	Генеральний секретар Незалежного антикорупційного комітету з питань	З 2015 по 2017 рік відповідала за програми і проекти розвитку, фінансовані міжнародними грантами і кредитами у Департаменті координації міжнародних програм у Міністерстві економічного розвитку та торгівлі України. Забезпечила ефективне та прозоре використання коштів і доступ громадськості до інформації про допомогу через створену нею онлайн систему openaid.gov.ua жовтня. З 2017 року очолює НАКО, займаючись аналітикою та напрацюванням політик у царині оборонних закупівель та оборонної промисловості.
Артур Переверзєв	Керівник Проекту реформи оборонних закупівель	Працював експертом Центру оборонних стратегій та радником Міністра оборони України. З 2015 року досліджує та реалізовує напрацювання у секторі безпеки і оборони України, спеціалізується на сфері оборонних закупівель.
Гліб Канєвський	Голова експертної організації	Спеціалізується на висвітленні проблем корупції та ефективного державного управління у сфері оборонно-промислового комплексу, автор низки досліджень та аналітичних матеріалів у сфері ОПК.

Продовження таблиці 2.3

Сергій Рахманін	Депутат ВР, член парламентського комітету з питань нацбезпеки, оборони і розвідки	Понад 20 років досліджував проблеми сектору безпеки і оборони України як журналіст та редактор видання «Дзеркало тижня», з 2019 року автор цілої низки законодавчих актів у сфері оборонно-промислового комплексу.
Роман Костенко	Депутат ВР, секретар парламентського комітету з питань нацбезпеки, оборони і розвідки	Учасник російсько-української війни з 2014 року, полковник СБУ. З 2019 року працює секретарем профільного комітету ВРУ, брав участь в обговоренні, написанні та ухваленні усіх законодавчих актів у сфері оборонних закупівель.
Ярослав Юрчишин	Депутат ВР, перший заступник голови комітету ВР з питань антикорупційної політики у Верховній Раді України IX скликання	З 2016 по 2018 роки – виконавчий директор Трансперенсі Інтернешнл Україна, входив до Ради громадського контролю при НАБУ, співавтор Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про оборонні закупівлі” щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні”.
Надія Бігун	Заступниця міністра економіки, 2019-2022 - директор із закупівель ДК “Укроборонпром”	У 2015 році працювала заступницею генерального директора ДП «Прозорро», через яке реалізовувалась вся реформа публічних закупівель в Україні. Згодом очолювала напрямок тендерних процедур в ПАТ «Укрпошта» та була заступницею генерального директора у ДП «Медичні закупівлі України». З 2019 року працювала на посаді директора із закупівель ДК «Укроборонпром», одна із найкращих фахівців в Україні у сфері публічних закупівель.

За: складено автором.

Очевидною є однотайність респондентів у оцінках рівня ефективності системи оборонних закупівель та відповідності Закону України «Про оборонні закупівлі» стандартам НАТО (див. додатки А-К).

Критична оцінка ефективності сфери оборонних закупівель базується на цілій низці факторів, які не сприяли позитивним зрушенням у цій системі.

Насамперед була відсутня чітка візія розвитку сектору національної безпеки і оборони. Що в свою чергу не дозволяло запуснути процес ефективного реформування оборонно-промислового комплексу.

Гальмування реформи ОПК додатково здійснювалось у часи перебування при владі проросійської Партії Регіонів.

До моменту окупації Автономної Республіки Крим та початку бойових дій на Донбасі, профільними структурами не було напрацьовано жодних сценаріїв можливої військової інтервенції з боку РФ.

Оборонні закупівлі здійснювались не так у відповідності до потреб Збройних Сил України, як у відповідності до можливостей вітчизняного ОПК. Тобто купувалось те, що виробляли українські оборонні підприємства. І закупівельна номенклатура не завжди відповідала актуальності потреб, загроз і ризиків.

Нормативно-правова база оборонних закупівель дісталась нам у спадок від системи часів СРСР і проходила довгий шлях трансформації, поки не набула ознак відповідності актуальним викликам у 2016 році.

Існувала також проблема відсутності ефективного контролю за використанням коштів у рамках виконання державного оборонного замовлення. Як наслідок перелік номенклатури яка мала бути закуплена для потреб Армії міг переглядатись в кінці року. І за підсумками року Армія отримувала не те, що їй було потрібно, а те, що профільне міністерство могло придбати.

І ефективність виконання ДОЗу вимірювалась не відповідністю запланованого переліку та кількості необхідної номенклатури до її реального придбання, а відповідністю витрачених за підсумком фінансового року коштів до того, скільки було заплановано витратити.

Ефективність використання коштів у системі оборонних закупівель ускладнювалась також через надмірну засекреченість у цій сфері. У сукупності із відсутністю належного громадянського контролю процесу закупівель це породжувало суттєві корупційні ризики.

Ще однією ключовою проблемою було названо відсутність цілісного підходу до процесу оборонних закупівель, від етапу оборонного планування до безпосередньо закупівель.

Як наслідок ми отримали недосконалу систему, яка не сприяла появі стратегічних проектів у сфері ОПК, не стимулювала розвиток інноваційних напрямків озброєнь, як то автоматизовані системи дистанційного керування ведення вогню, БПЛА та дрони-камікадзе тощо. А відсутність цілісної концепції переозброєння різних родів військ спричинила велику залежність від імпорتنих поставок.

Тому Закон України «Про оборонні закупівлі», ухвалений парламентом 17 липня 2020 року усіма респондентами оцінюється, як правильний крок у питанні реформи системи оборонних закупівель.

Закон розроблявся з врахуванням стандартів та практик оборонних закупівель країн, які є учасницями оборонного альянсу НАТО. У ньому закладено необхідні елементи антикорупційних політик та прозорості під час планування та здійснення оборонних закупівель.

Попри те, що Закон не нівелює повністю проблематику закупівель під грифом «цілком таємно» та залишає запитання в контексті посилення громадянського контролю, головною проблемою Закону стала неможливість імплементувати його в реальне життя.

Відповідальність за це респонденти покладають на два профільних міністерства, які були відповідальні за розробку нормативно-правової бази, яка мала супроводжувати Закон – Міністерство Оборони та Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості.

Понад 30 підзаконних актів, які мали бути вчасно розроблені щоб оборонні закупівлі здійснювались у відповідності до Закону, так і не були розроблені і впроваджені. Електронний реєстр виконавців державних контрактів теж не було сформовано.

Тому, фактично, можемо констатувати провал у оборонних закупівлях 2021 року, що, безумовно, негативно вплинуло на стан готовності Сил Оборони до повномасштабного вторгнення росії.

24.02.2023 року до вищезгаданого закону було внесено зміни Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі»

щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні» [1].

Ці зміни позитивно оцінюються експертним середовищем як чергові кроки до прозорості та контролю в сфері оборонних закупівель, адже зараз у частині закупівель оголошення про них будуть розміщуватись у системі електронних закупівель а також зафіксовані чіткі строки публічної звітності Міністерством Оборони щодо закупівель, які робитимуться без застосування електронної системи закупівель.

Проте, зважаючи, що деякі положення цього закону набрали чинності менше місяця тому, то зараз немає можливості об'єктивно оцінити їх дієвість.

Проведення експертного інтерв'ю стало, фактично, заочною дискусією експертного середовища на предмет того, що саме у системі оборонних закупівель має залишатись під грифом «таємно», а що має бути відкритим для ознайомлення платниками податків в Україні.

Зазначу, що питання стосувалось погляду на повоєнний період, позаяк під час війни логіка приховування об'ємів та переліку номенклатури є зрозумілою.

Цікаво відмітити, що подібність позицій поділила респондентів на 2 табори: ті, хто мав чи має безпосередній стосунок до сфери оборонних закупівель і представники антикорупційних ініціатив, сектору громадського контролю.

Опитані депутати, члени парламентського комітету з питань національної безпеки, оборони і розвідки, Міністр Оборони та экс- директор із закупівель ДК «Укроборонпром» чітко сигналізували про необхідність збереження грифу «таємно» по ключових напрямках системи оборонних закупівель, які стосуються високотехнологічних розробок, важкого озброєння, систем ППО/ПРО, систем РЕБ/РЕР, ракетних програм тощо.

«А це означає ракетна програма, протиракетна програма. Я переконаний, що зараз буде шалений розвиток безпілотної не тільки авіації, а й безпілотних засобів ураження, розвідки і так далі. Системи РЕБ, радіоелектронної боротьби, ну, мені здається, що ці речі» Олексій Резніков (Додаток А).

«Інформація, що стосується зброї, озброєння, військової та спеціальної техніки, боєприпасів та компонентів для їх вироблення, спецобладнання, критичних матеріалів, змісту й характеру НДКР і ДКР має носити таємний характер» Сергій Рахманін (Додаток Б).

«Я точно прихильник того, що ми не повинні показувати кількість важкого озброєння, боєприпасів і тд. Навіть і вартості витрат на закупівлю і утримання, бо ворог все рахує навіть відштовхуючись від показників бюджету» Роман Костенко (Додаток В).

«Логіка така, таємним має залишатися все що стосується зброї та військової техніки, плюс ремонти, плюс розробки зразків. а не таємне все інше» Надія Бігун (Додаток Д).

Натомість керівники профільних недержавних громадських організацій та перший заступник голови комітету ВР з питань антикорупційної політики наполягають на максимальній прозорості системи та поступового відходу від таємних оборонних закупівель, аж до повного викорінення цієї практики.

«Після здобуття перемоги, потрібно буде від цього відходити та звітувати про все, чим поповнюється українська армія та яким коштом. Це і є сучасна прозора практика» Ярослав Юрчишин (Додаток Г).

«До прикладу, необхідно наполягати на розсекречування відомостей про плани, зміст, обсяг, фінансування державних контрактів (договорів), виконання яких завершено згідно із Законом України «Про державне оборонне замовлення», крім тих, які відповідно до висновків міжвідомчої комісії, визначеної Кабінетом Міністрів України, державних експертів з питань таємниць становлять державну таємницю» Олена Тригуб (Додаток К).

«Інформація про таємні закупівлі, на яких закуповується зброя і боєприпаси, може бути скоригована. А саме: має бути відкрита інформація, що

та у кого закупаються, і по якій ціні за одиницю товару. На початку року має бути оприлюднений план закупівель за обсягами. У кінці року мають бути наведені обсяги проведених закупівель» Гліб Канєвський (Додаток Ж).

Артур Переверзєв припускає гриф «таємно» у закупівлях, що стосуються специфічних та стратегічних напрямків, на кшталт систем протиповітряної оборони, ракетних програм тощо (Додаток Е).

Проте, з певним уточненням, що ця секретність не може мати місце постійно, «але в період планування, прийняття рішення, першої закупівлі\введення в експлуатацію\прийняття на озброєння. Після того як те чи інше озброєння з'явилося на озброєнні, продовжувати таємно закуповувати ці ж зразки техніки, боєприпаси до них, тощо, втрачає сенс».

І зрештою наводить умову за якої гриф «таємно» нівелюється повністю:

«У випадку швидкого вступу до НАТО, відпадає необхідність у фактично, будь-якому засекреченні, хіба що ядерної програми» Артур Переверзєв (Додаток Е).

Також відсутність однаковості була помічена при обговоренні питання навколо створеної «Агенції оборонних закупівель».

Відповідаючи на питання щодо того, як ця Агенція сприятиме прозорості оборонних закупівель частина респондентів вважає, що поки зарано давати оцінки ефективності роботи Агенції в цьому контексті, а варто дочекатись коли Агенція доведе свою життєздатність.

Натомість, Міністр Оборони, який і був ініціатором появи такої Агенції наводить приклади співпраці структури з гігантами оборонної промисловості світового рівня, як то компанії Nexter, Thales, Ryan Metal, аргументуючи цим необхідність існування і подальшого розвитку Агенції.

Проте, присутній також і максимально критичний погляд на це новоутворення в системі оборонних закупівель, яке, на думку Гліба Канєвського абсолютно не сприяє поглибленню прозорості у цій сфері а є радше ще однією структурою із дублюванням повноважень вже раніше утворених, які існують у структурі Міністерства Оборони.

«У березні 2022 року уряд передав державну компанію «Укрспецекспорт» разом з іншими аналогічними компаніями «Прогрес» та «Спецтехноекспорт» від «Укроборонпрома» під управління Міноборони. Тобто, до трьох отриманих спецекспортерів, які мають право закуповувати зброю за кордоном, Міністерство оборони України утворило ще одного, що в принципі можна розглядати як неефективне використання державних ресурсів через дублювання повноважень. Проте, саме закупівельна організація так і не була утворена» Гліб Канєвський (Додаток Ж).

Вважаю, що правильним виходом із ситуації і зведенням думок експертів до спільного знаменника щодо ефективної роботи «Агенції оборонних закупівель» було б створення на її базі єдиного централізованого органу закупівель із глибоким залученням фахівців Агенції не тільки до процесу закупівель, але й до процесу формування потреби за прикладом ДП «Медичні закупівлі України», яке взаємодіє із Міністерством Охорони Здоров'я України.

Війна – не причина гальмувати реформу системи оборонних закупівель. Це узагальнений висновок після опрацювання відповідей на це запитання усіх респондентів.

Розробка та впровадження політик, стратегій, необхідні напрацювання нормативно-правової бази, яка супроводжує систему оборонних закупівель, виведення вищезгаданої «Агенції оборонних закупівель» із сфери впливу МО, створення політично незалежної наглядової ради для контролю діяльності Агенції та підбір кваліфікованих управлінців шляхом прозорих конкурсів на заміщення тих чи інших посад, навчання персоналу тощо.

Все це не потребує оголошення завершення війни, а може здійснюватись просто зараз і стати готовою базою для поліпшення ефективності системи оборонних закупівель у повоєнний період.

Що в свою чергу передбачає ключові моменти:

- прозорість;
- наявність антикорупційних запобіжників;

- ефективність використання бюджетних коштів;
- посилення громадського контролю над системою оборонних закупівель;
- комплексний підхід до планування оборонних закупівель із горизонтом у 3-5 років;
- реформування ОПК під актуальні потреби сфери національної безпеки та оборони.

Для цього сукупно Міністерство Оборони, Генштаб, Уряд, Парламент, недержавні громадські організації та представники волонтерського середовища України, мають перебувати у постійному діалозі, вивчати та аналізувати процеси, які відбуваються у сфері оборонних закупівель в період воєнного стану, напрацьовувати відповідну нормативну базу для реалізації необхідних політик, вивчати, адаптовувати та імплементувати кращі практики країн-учасниць НАТО у цій сфері.

2.3. Аналіз середовища

Дослідження середовища системи оборонних закупівель базується на проведених вище: теоретичному аналізі, спостереженнях автора та експертних інтерв'ю.

Аналіз середовища, як науковий метод є одним із базових інструментів наукового дослідження, який не може бути метою дослідження як такого, при тому надає інформацію щодо проблематики, моделі, складових системи та взаємозв'язку між ними.

У кваліфікаційній роботі аналіз середовища реформування системи оборонних закупівель проведено шляхом PEST-аналізу та SWOT-аналізу. PEST-аналіз, що покликаний оцінити макросередовище, базується на вивченні зовнішніх факторів за 4-ма напрямками: P-політичними, E-економічними, S-соціальними, T-технологічними [20, 41-45].

Political (політичні) – фактори, що глобально впливають на систему оборонних закупівель на міжнародному та національному рівні та залежать від

геополітичних балансів, наявних національних політичних систем, дипломатичних стратегій та інших чинників, що мають або можуть мати вплив.

Economy (економічні) – група факторів економічного характеру, що характеризує вплив макропоказників, стану глобальних ринків, рівень розвитку та спроможності національної економіки України та інших суміжних економік.

Social (соціальні) – в даній групі аналізується вплив на об'єкт дослідження соціальних балансів, а також взаємозв'язок системи державних закупівель із іншими сферами державної політики.

Technological (технологічні) – фактори, що дають можливість дослідити можливості та ризики, що зумовлені впливом швидкого розвитку та впровадження технологій та зміні парадигм, моделей та способів ведення сучасної війни.

При комплексній оцінці всіх цих факторів вибудовується наявна проблематика системи, потенційні можливості реформування та розвитку на підставі яких можна розробляти теоретичні моделі та кроки для збільшення релевантності діючим викликам, ефективності та результативності системи у короткостроковому та довгостроковому періодах.

Якісно виконаний аналіз дає можливість оцінити ситуації на стратегічному рівні, отримуючи уявлення про стан об'єкту дослідження на рівні helicopter view (стратегічний огляд ситуації ззовні) визначити силу впливу по кожному із факторів та впроваджені дані при розробці політик, стратегій та дорожніх імплементаційних карт [20].

На політичному рівні (табл. 2.4) на ситуацію критично впливає комплекс факторів, що пов'язані із міжнародною складовою, фактично оборонна сфера, складовою якої є сфера оборонних закупівель залежна від політичних коаліцій та політичної волі міжнародних партнерів України. Натомість об'єм МТД, у комплексі з наявною високою польовою експертизою та досвідом Сил Оборони створює ряд можливостей для диверсифікації за рахунок

внутрішнього виробництва та якісних закупівель на підставі досвіду, цей фактор підсилює схожість проблем у оборонних стратегіях сусідніх країн та потенціал координації.

Таблиця 2.4

Політичні фактори впливу на оборонні закупівлі в Україні

P (political) політичні фактори	
1.	Повномасштабна війна із рф та наслідки повномасштабного вторгнення
2.	Військова доктрина України, її сталість та фактична легітимність
3.	Нові потенційні геополітичні колаборації та партнерства
4.	Об'єми та номенклатура міжнародної технічної допомоги
5.	Якісний та кількісний склад міжнародної коаліції із допомоги
6.	Ступінь нарощування військового виробництва рф, а також інших партнерів росії: Білорусі, Ірану, Китаю, країн ОДКБ та інших неформальних союзників
7.	Партнерства України із ЄС та НАТО, рівень та глибина співробітництва
8.	Наявна міжнародна нормативна база, відповідні директиви ЄС
9.	Наявна внутрішня нормативна база України
10.	Авторитет України на Світовий геополітичній арені, відносини із партнерами
11.	Внутрішні політичні кризи та плинність влади, можливі внутрішні ризики
12.	Залежність від міжнародних партнерів із коаліції допомоги Україні
13.	Потенціал російської агентурної мережі у оборонній та суміжних галузях

За: складено автором.

Та чи інша стратегія має також враховувати ситуацію із оборонною сферою військового ворога (та його партнерів), оскільки має реагувати на теперішні та майбутні виклики.

Із економічних факторів (див. табл. 2.5) найбільше впливає на систему оборонних закупівель безумовно оборонний бюджет, що є наслідком загального стану економіки. Обмеженість об'єму закупівель диктує необхідність врахування важливості саме ефективності, цілеспрямованості та релевантності спроможності, яка має бути закуплена. Загальна вартість оборонних систем, як таких підкреслює важливість вищеперерахованих характеристик.

Також визначним є рівень спроможності закривати потреби за рахунок внутрішнього виробництва, як приватного так і державного, оскільки це: по-перше, диверсифікує та стимулює національну економіку; по-друге, знижує залежність від МТД.

Таблиця 2.5

Економічні фактори впливу на оборонні закупівлі

Е (economic) економічні фактори	
1.	Стан внутрішньої економіки, макроекономічні показники
2.	Спроможність оборонно-промислового комплексу (приватного та державного)
3.	Наявна база для ремонту та обслуговування озброєння та техніки
4.	Конкурентоздатність українських виробників
5.	Оборонний бюджет України
6.	Кількість підготовлених професійних закупівельників
7.	Спроможність до модернізації військової техніки
8.	Ринок вітчизняного виробництва ПММ
9.	Наявна база зберігання
10.	Корупція в оборонних закупівлях
11.	Дороговизна оборонних систем, як таких
12.	Коливання валютних курсів
13.	Волонтерський рух та об'єми волонтерської допомоги

За: складено автором.

Існують також валютні ризики, ризики пов'язані із системою ціноутворення оборонних контрактів (фіксовані або кошторисні), а також відверті корупційні ризики, що виникають протягом всього закупівельного циклу через брак прозорості та надмірну утаємниченість, що не відповідає реальним військово-інформативним ризикам.

Значний вплив на визначення потреби має об'єм волонтерської допомоги в певних номенклатурах, що є тимчасовим рішенням закриття певних потреб, проте, не може бути сталою практикою, що також варто враховувати.

Соціальні фактори макросередовища оборонних закупівель систематизовано у таблиці 2.6. Найбільшим значущим серед них є одночасно високий кредит довіри до Сил Оборони, і високі очікування суспільства, народу, що вистояв у війні із ворогом, що значно переважає в кількості живої сили та техніки. Це диктує умови, за яких неефективна або несвоєчасна реформа втратить легітимізацію суспільства, що у свою чергу може бути використано для корупційних зловживань, та зловживань в інтересах інших держав відповідними силами.

Таблиця 2.6

Соціальні фактори впливу на оборонні закупівлі

S (social) – соціальні фактори	
1	Очікування суспільства від системи закупівель
2	Кількість працевлаштованих в ОПК
3	Прозорість системи закупівель та громадський контроль
4	Система стимулювання якості закупівель для учасників
5	Волонтерський рух, експертиза окремих організацій у закупівлях

За: складено автором.

Систему оборонних закупівель, що стимулює внутрішнє виробництво можна розглядати також як фактор, що створює робочі місця та покращує соціально-економічний стан населення в цілому.

Доцільно було б також використовувати досвід великих волонтерських організацій, що мають експертизу у закупівлях досить широкої номенклатури, як всередині України, так і за кордоном.

Згідно нашого аналізу, найбільш чисельними щодо впливу на середовище оборонних закупівель виявились технологічні фактори, що представлено у таблиці 2.7.

Таблиця 2.7

Технологічні фактори впливу на оборонні закупівлі

	T (Techological)
1.	Швидкий темп розвитку військових технологій у Світі
2.	Поточна зміна парадигми ведення війни
3.	Спрможність українського R&D, інженерно-конструкторських бюро
4.	Велика номенклатура західної техніки, що передана у рамках МТД
5.	Залишки радянської системи управління обороною
6.	Розвиток беспілотних технологій, дронів-камікадзе, FPV
7.	Доступ до передових оборонних технологій
8.	Польовий досвід та експертиза у війні із РФ
9.	Складність оборонних систем, як таких
10.	Взаємозамінність оборонних систем та комплектуючих
11.	Система патентування та підтримки військових стартапів
12.	Наявність міжнародних експертів із міжнародної стандартизації
13.	Законодавча база, що дозволяє експериментувати, нормативна гнучкість
14.	Розвиток штучного інтелекту, OSINT та інших технологій
15.	Інтернет-покриття по території країни, наявність супутників
16.	Розвиток технології управління боєм та ситуаційної обізнаності
17.	Технології утилізації та відповідність стандартам
18.	Довгі терміни міжнародних поставок
19.	Тренд екологічності, що наростає у Світі

За: складено автором.

Надшвидкий розвиток технологій ведення війни зумовлює подальшу зміну парадигми ведення військових дій, і як результат - успіху на полі бою. Комплекс нових технологічних рішень, система прогнозування нових спроможностей та R&D грає визначну роль для побудови системи державних оборонних закупівель, як на рівні визначення потреби, так і на рівні визначення номенклатури та постачальника.

Технології БПЛА, радіоелектронної боротьби, супутникового зв'язку, OSINT, різноманітних систем ситуаційної обізнаності, автоматичного

наведення вже зараз широко використовуються у сучасній війні, значно впливаючи на результати бойових дій на оперативно-тактичному рівні.

Сильною стороною України є польовий досвід та експертиза користувачів різних видів натівських озброєнь, натомість побічним ефектом - занадто широка номенклатура, складна у ремонті техніки та обслуговуванні – що має бути враховано на рівні планування подальших закупівель.

Аналіз за системою SWOT є одним із найпопулярніших і водночас найінформативнішим методом оцінки дії факторів мікросередовища.

Він побудований на формуванні чотирьох груп факторів, що характеризують відповідно:

- S – сильні сторони (strengths);
- W – слабкі сторони (weaknesses);
- O – можливості (opportunities);
- T – загрози (threats) [41, с. 427-434].

Даний тип аналізу мікросередовища організації був заснований у 60-х роках у Гарварді, професором Кеннетом Ендрюсом і по наш час активно використовується для оцінки ситуації, розробки планів дій та інших стратегічних документів.

Застосовані чинники, своєю чергою, розділяються на зовнішні (на які складно або неможливо впливати): загрози та можливості, а також на внутрішні: сильні та слабкі сторони.

Сильні сторони й собі мають забезпечити пріоритетне просування для досягнення стратегічних цілей, тому їх потрібно посилювати, реалізуючи їх потенціал. Слабкі сторони – є бар'єром розвитку, тому треба мінімізувати їх вплив або зупинити. Можливості – зовнішні потенціали, які у майбутньому та при відповідних діях можуть забезпечити значну динаміку та просування до виконання цілей. Загрози – зовнішні, які за відсутності управління даними ризиками можуть мати негативний вплив, якщо не створити колапс всієї системи.

Таблиця 2.8

Сильні та слабкі сторони системи оборонних закупівель України

S - strengths (Сильні сторони)	W - weaknesses (Слабкі сторони)
<ul style="list-style-type: none"> - Польовий досвід та експертиза сучасної війни - Експертиза використання різних номенклатур, у тому числі НАТО - Створення Агенції оборонних закупівель - Наявність функціонуючих конструкторських бюро - Польова аналітика та досвід волонтерського руху - Розвинені електронні інструменти для закупівель - Розвинуте громадянське суспільство - Наявність наукової бази оборонної галузі - Наявність широкої виробничої бази та потужностей 	<ul style="list-style-type: none"> - Низька нормативна гнучкість системи оборонних закупівель - Велика номенклатура західної техніки та комплектуючих - Залишки радянської системи управління обороною - Якість визначення потреб на основі спроможностей - Низьке розуміння суті закупівельного циклу - Система зворотного зв'язку та аналітики - Бюджетне планування та гнучкість бюджетного процесу - Відсутність офсетної культури - Відсутність системи категорійного менеджменту - Залежність від волонтерської підтримки по певних позиціях - Відсутність чіткої довгострокової закупівельної стратегії - Оцінка об'єму закупівель не за номенклатурою, а за обсягом використаних коштів - Відсутність функціонуючого Електронного реєстру виконавців ДОЗ - Низький рівень державно-приватного партнерства в оборонній галузі - Низький рівень приватних інвестицій в оборонну галузь - Високий рівень бюрократії та надмірної секретності - Відсутнє чітке розподілення повноважень та функцій між учасниками процесу - Невідповідність законодавчої бази із підзаконними актами

Продовження таблиці 2.8

	<ul style="list-style-type: none"> - Прозорість та підзвітність процесу по певних категоріях - Низька ефективність системи гарантування якості - Відсутність середньо - та довгострокового планування - Відсутність чіткого розмежування між МО та Міністерством стратегічних галузей промисловості - Фрагментарність оборонного планування - Відсутність державної політики локалізації у закупівлях - Низька якість культури корпоративного управління - Великі витрати супровідних закупівельних процесів - Відсутність системи стимуляції внутрішнього виробництва та R&D
--	--

За: складено автором.

У таблиці 2.8 подано аналіз внутрішніх факторів впливу за методологією SWOT-аналізу (сильні та слабкі сторони), а у таблиці 2.9 систематизовано зовнішні фактори (загрози і можливості).

Найбільшою і значною сильною стороною системи військових закупівель, як частини військової галузі, безперечно, є бойовий досвід застосування різних оборонних систем та тактик. Цей досвід є унікальним та сучасним, його використання для побудови системи закупівель може створити найбільш актуальну систему, що відобразатиметься як на рівні формалізації самої потреби/спроможності, так і на побудові операційної ефективності системи.

Широка номенклатура переданої військової техніки та спорядження надає консолідовано велику базу знань, порівняння та бенчмаркінгу характеристик на спроможності в тих чи інших умовах.

Також перевагами є залишкові потужності та інтелектуально-інженерний потенціал існуючої оборонної промисловості, а також інноваційна на час впровадження система електронних закупівель Prozorro, як інструмент здійснення закупівель і збору аналітики.

Значним посиленням системи закупівель є волонтерський рух, який, з однієї сторони, значно посилює ефективність постачання та має глибоку експертизу щодо безпосередньо закупівель. Проте, це є скоріше феноменом українського громадянського суспільства, що взяло на себе не відповідну функцію тимчасово. Глобально всі волонтерські номенклатури, яких потребують Сили Оборони, мають бути закуплені державою. Вже створена Агенція оборонних закупівель також є сильною стороною, за умови нормативного та функціонального посилення під час реформи.

Наразі система оборонних закупівель знаходиться у стадії реформації, що почалася із 2015 року, і триває надалі. Наслідком процесу є відсутність чіткого розмежування повноважень та обов'язків ключових стейхолдерів, якими є, наприклад, Міністерство оборони України, Міністерство стратегічних галузей промисловості України, Агенція оборонних закупівель тощо. Щодо останнього – був запущений процес створення, але через слабе підкріплення підзаконними актами, неузгодження між собою нормативно-правових актів – процес так і не був завершений, зокрема не створений Електронний реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів. Такий стан речей у внутрішньому середовищі безперечно є слабкою стороною всієї системи.

Відсутність чіткої закупівельної стратегії, оцінка об'єму закупівель за об'ємом використаних коштів, низька гнучкість бюджетного процесу створюють умови, в яких ускладнюється процес закупівель, а також практично унеможлиблюється система релевантного оцінювання успішності системи та виконання цілей, які були на неї покладені.

Забюрократизованість, залишки радянсько-командних підходів створюють складнощі для постачання та виконання оборонних замовлень українськими виробниками, а також значно підвищує супутні витрати закупівельних циклів.

Опитані експерти також відмічають слабе розуміння як організації закупівельного циклу, як такого, що охоплює не тільки безпосереднє

проведення тендеру, а й інші етапи - детального визначення спроможності, що мають виконувати номенклатури для закупівель, так і наявність зворотного зв'язку/аналітики, яка має постійно застосовуватись для коригування/уточнення спроможностей/технічних завдань. Ситуацію ускладнює різне підпорядкування користувачів та закупників, що потребує виваженого та системного підходу та взаємодії.

На закупівельний підхід негативно впливає велика номенклатура військової техніки, що передана в рамках МТД. Зокрема це ускладнює здійснення закупівель запасних частин та ремонтних послуг, через неможливість укрупнення та уніфікації.

Надмірна секретність, що на думку експертів, є у багатьох випадках невідповідною до викликів, значно ускладнює організацію процесу закупівлі, а також процес громадського контролю, порушуючи принцип прозорості, який є базовим в побудові системи оборонних закупівель за стандартами НАТО. Це також негативно впливає на підтримку Сил Оборони з боку суспільства та міжнародних партнерів, створюючи корупційні ризики.

Нарешті, низький рівень локалізації, державної політики в частині стимуляції R&D не стимулюють українське виробництво, відповідно система закупівель стає залежною від зовнішніх постачань і зовнішньої геополітичної конфігурації, яка може змінюватись із часом. Своєю чергою, наслідком такої політики є низький рівень державного партнерства та інвестицій в оборонну галузь.

На думку експертів, наразі система має велику кількість потенціалів, які існують у поточному стані відкритої війни з особовим складом і військовою технікою ворога, що переважає у кількості.

Основним потенціалом є фактична інтеграція оборонного сегмента України до НАТО, що існує без юридичного вступу. Своєю чергою це відкриває можливості доступу до міжнародних експертів із закупівель та вивчення передових практик та механізмів, зокрема країн НАТО і блоку, як такого.

Таблиця 2.9

Можливості та загрози системи оборонних закупівель України

О - opportunities (Можливості)	Т - threats (Загрози)
<ul style="list-style-type: none"> • Високий авторитет України на міжнародному рівні • Консультації кращих міжнародних експертів • Світовий запит на українських військових • Інновації, передбачені Законом "Про оборонні закупівлі" • Органічний розвиток галузі приватного виробництва БПЛА • Нові потенційні геополітичні партнерства • Партнерства із ЄС та НАТО • Високий авторитет та кредит довіри до держави з боку суспільства • Розвиток військових технологій та доступ до них • Розвиток штучного інтелекту та OSINT • Об'єми та номенклатура МТД 	<ul style="list-style-type: none"> • Війна з РФ, наявність існування РФ, як такої • Різноманітні корупційні ризики по ходу всього закупівельного циклу • Ризики реформування системи у військовий час, ризик колапсу • Відсутність інституції підготовки професійних закупників • Відсутність реального контролю за процесом із боку виконавчої влади • Відсутність реального контролю за процесом із боку законодавця • Відсутність ефективного громадського контролю та підзвітності • Дефіцит номенклатур окремих комплектуючих, калібрів та юнітів • Потенційна наявність російської агентури в оборонній промисловості • Заполітизованість процесу оборонних закупівель та виробництва • Стан внутрішньої економіки та оборонний бюджет • Залежність від міжнародних партнерів та міжнародної політичної кон'юнктури

За: складено автором.

Можливістю є також доступ до передових технологій, зокрема технологій супутникового зв'язку, штучного інтелекту, різного роду безпілотних технологій, які також органічного набули стабільного розвитку серед недержавного сектору в Україні.

Високий авторитет України та міжнародному рівні відкриває можливості ефективних партнерств як в оборонній галузі, так і у державних оборонних закупівель в цілому; підтримка військових із боку суспільства відкриває можливості для державно-приватного партнерства.

Об'єм оборонних закупівель є функцією обсягу оборонного бюджету, що своєю чергою залежить від загального стану національної економіки.

Головною загрозою для реформування є воєнний стан та наявність бойових дій на території України, що ускладнюють процес реформування та створюють ризики, наслідки яких у вигляді затримок, колапсів та помилок можуть бути значними та критичними.

Водночас, ці ризики мають різну вірогідність та потенційні наслідки. Разом з тим існують виклики, що також можуть мати критичний характер (зокрема корупційні ризики, низька швидкість процесів), тому така ситуація диктує необхідність сегментарного та поступового підходу до реформування, а також моделювання процесу. Корупційні ризики також підвищує низький рівень громадського контролю через високу секретність процесів.

Через багаторічні операції зі знищення оборонної галузі України існує ризик залишків російської агентури серед осіб, що приймають та виконують рішення, це створює ризики саботажу, усвідомлених диверсій що призводять до не релевантних закупівель, браку та системних організаційних збоїв.

Відсутність системної інституції, що готує професійних закупівельників в Україні, негативно відображається й у частині оборонних закупівель, яка наразі є однією із найбільших галузей держави за об'ємами використаних коштів, кількістю номенклатур та високої специфіки відповідно до використання та застосування.

Висновки до розділу 2

Проведений теоретичний аналіз та спостереження автора дозволили нам сформулювати основні дослідницькі питання та гіпотезу дослідження, що окреслює основні проблеми неефективної системи оборонних закупівель в Україні. Це, на нашу думку: недостатня нормативно-правове забезпечення, надмірна засекреченість, низький рівень громадського контролю та відсутність довгострокового планування.

Для тестування даної гіпотези було використано такі методи: соціологічне дослідження методом експертного інтерв'ю (з попереднім аналізом стейкхолдерів для вибору респондентів), SWOT- та PEST- аналіз.

Проведений аналіз дозволив не лише підтвердити дослідницьку гіпотезу, а й розширити коло чинників неефективності системи оборонних закупівель України. У підсумку нами визначено наступні точки болю: неналежна нормативна база регулювання системи оборонних закупівель; відсутність чіткої політики у сфері національної безпеки і оборони; надмірна засекреченість оборонних закупівель; присутність корупційних ризиків; неефективне використання бюджетних коштів; відсутність належного громадського контролю за системою оборонних закупівель; невідповідність ресурсу ОПК реаліям сьогодення; відсутність комплексного підходу у оборонному плануванні; дублювання повноважень спецекспортерами.

РОЗДІЛ 3

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РЕФОРМИ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

3.1 Оптимізація реформи

Для того щоб вийти на рівень рішень варто нагадати головні завдання, які реформа оборонних закупівель намагається розв'язати. Переважна більшість з них могла б бути виконана за умови втілення профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» № 808-ІХ від 17 липня 2020 року [2]. Який мав мінімізувати корупційні ризики в секторі оборони: забезпечити відкритість процедур оборонних закупівель, підвищити прозорість планування, запровадити дієвий громадський контроль тощо. Але, як ми розглядали вище, воєнний стан і пов'язаний з цим відкат через закритість та неефективність оборонних закупівель актуалізував наступні проблеми:

1. Обороні закупівлі, навіть у сфері закупівлі товарів та послуг не військового призначення здійснюються з підвищеним рівнем секретності з мінімальним рівнем цивільного контролю. Звісно, ключова аргументація цього рішення це намагання підвищити рівень безпеки та мінімізувати витік інформації, яка може бути використана ворогом. Але, як наслідок, ні парламентський, ні громадський контроль не можуть належно здійснювати свою функцію. Показовою в контексті «результатів такої секретності» є справа «яйця по 17 гривень для ЗСУ»: 21 січня 2023 року видання «Дзеркало тижня» опублікувало матеріал журналіста і засновника проєкту «Наші гроші» Юрія Ніколова, у якому стверджувалося, що за участі Міністерства оборони України розкрадаються кошти на закупівлі харчів для ЗСУ. Зокрема, за словами журналіста, відомство, за контрактувало яйця по 17 грн за штуку, тоді як роздрібна ціна в магазині Києва була близько 7 грн за штуку, а картоплю замовили по 22 грн за кілограм, при цьому роздрібна ціна в магазині становила 8–9 грн. У подальшому за результатами цього скандалу ДБР затримало підприємців, які продавали військовим яйця по 17 гривень. Однак, слідство встановило, що окрім продажу товарів за завищеними цінами, горе-підприємці

вносили до документів помилкові дані про те, що військова частина отримала продукти на свій склад, але насправді нічого не постачалося. Неіснуючі продукти згодом просто «списували» як такі, що «з'їли» солдати [39].

Дана проблема має не тільки економічний характер, такий як штучно збільшенні витрати бюджету, але і суспільний – зниження довіри до консолідованого оборонного сектору з боку населення, чим може скористатися російська пропаганда та російські ПСО, покликані порушити міцність внутрішньої єдності, підірвавши національну консолідацію зсередини.

2. Мінімальний рівень конкурентності зумовлений використанням прямих контрактів. Це дає змогу відповідальним за закупівлі чиновникам запрошувати до участі компанії наближені до них. За таких умови ринкові механізми не працюють. Прикладом, може бути кейс з використанням тієї ж фірми ТОВ «Актив компанії», яка продавала Міністерству оборони України «яйця по 17 грн за штуку». Як з'ясували в одній з військових частин вже у березні 2023 року ця ж компанія продавала військовим дрібні яблука по 52 гривні за кілограм, тоді як в магазинах кілограм цих фруктів гарної якості можна було купити за 20-22 гривні.

Це не тільки наносить прямі збитки оборонному бюджету, але і негативно впливає на стан національної економіки, оскільки монополізує та локалізує фактор фінансових вливань у певні сектори економіки, не стимулює розвиток та об'єм всього сектору (будь то харчова промисловість або легка), нівелює доброзесну конкуренцію всередині, що у свою чергу стримує модернізацію виробництва, впровадження технологій в галузі.

3. Реєстр учасників відбору і виконавців державних оборонних контрактів, який мав бути запущений досі не працює. Цей реєстр надзвичайно важлива інформаційно-аналітична система, яка мала зберігати інформацію про всіх, хто може стати постачальником для сил безпеки та оборони. А також сприяти ефективному і максимально прозорому забезпеченню української армії озброєнням та військовою технікою. Відтак немає можливості не лише

розуміти наскільки конкурентне середовище постачальників тих чи інших товарів та послуг, а й здійснювати адекватне планування оборонних закупівель. До того ж, реєстр мав би виконувати функції запобіжника від дії людського фактору при формуванні пропозиції до залучення потенційних постачальників на той чи інший товар. У свою чергу це створювало як корупційні ризики, так і ризики безпеки та втрати інформації у разі неможливості із різних причин відповідальної людини виконувати відповідні функції.

Реєстр мав би дати аналітичну основу для такого планування як в короткостроковому так і в довгостроковому періодах. На вимогу Закону України від 17 липня 2020 року № 808-IX «Про оборонні закупівлі» постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 р. №233 було затверджено Порядок створення, функціонування та ведення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), внесення до нього суб'єктів господарювання [12]. За створення, функціонування, та адміністрування Реєстру юридично відповідало Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, або Мінстратегпром. Однак, є інформація, що в рамках імплементації Закону «Про оборонні закупівлі» окремого реєстру не створювали, а, ймовірно, використали частину старих розробок. Проте деталі щодо цієї «розробки» засекречені, оскільки контракт уклали в рамках державного оборонного замовлення. 9 серпня 2021 року Мінстратегпром було впроваджено в тестову експлуатацію вказаний реєстр. Для використання електронного реєстру підготовлена відео – інструкція, яка роз'яснювала учасникам оборонних закупівель порядок користування електронним реєстром, зокрема щодо подання визначених документів он-лайн. Але за місяць функціонування вказаного реєстру до нього було включено лише близько 10 компаній. Наразі, взагалі складно зрозуміти, що відбувається із цим реєстром, і чи відбувається. Так як доступ до нього обмежено.

4. Уповноважені органи з питань закупівель для здійснення оборонних закупівель лише юридично створені, але не почали свою ефективну роботу.

За словами міністра оборони Олексія Різнікова на засіданні комітету ВРУ з питань антикорупційної політики Агенція для закупівлі зброї лише набирає оберти, а агенція для не військових закупівель існує суто на папері (див. додаток А). Так, постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2023 року № 494 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель службою державного замовника» [8] визначено механізм використання державним підприємством Агенція оборонних закупівель (яке є службою Міністерства оборони України) бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення в межах бюджетної програми КПКВК 2101150 «Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання» [16]. Тобто Агенція оборонних закупівель здійснюватиме закупівлі озброєння та військової техніки для Збройних Сил України. На початок року сума на «озброєння» становила 355 млрд грн бюджетних коштів. А це майже чверть усіх доходів бюджету держави на 2023 рік. Нагадаємо, що Агенція оборонних закупівель була створена в липні 2022 року на виконання вимог Закону України «Про оборонні закупівлі» і створювалася за структурою та моделлю NSPA (NATO Support and Procurement Agency) – агенції НАТО з питань закупівель та підтримки. Зараз за інформацією Міністерства оборони України також залучають партнерів із Великої Британії, Норвегії та Агенції НАТО з підтримки та постачання задля допомоги у розбудові механізмів роботи Агенції оборонних закупівель та проведення оцінювання на відповідність служби державного замовника стандартам НАТО.

Відповідно, наступним кроком для збільшення прозорості у оборонних закупівлях має бути створення Агенції, на яку буде покладено обов'язки проведення оборонних закупівель, які не лежать у сфері, власне, закупівель

зброї різного типу, від стрілецької до бронетехніки, від засобів РЕБ/РЕР до систем ППО/ПРО.

5. Запропоновані законом механізми вдосконалення процедур закупівель у сфері оборони, адаптовані до вимог Директиви 2009/81/ЄС Європейського парламенту та ради від 13 липня 2009 про координування процедур укладання окремих видів контрактів на виконання робіт, закупівлю товарів і надання послуг у сфері оборони та безпеки, та про внесення змін до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС так і не вступили в силу [22]. Тому такі нововведення як формула контрактних цін, система державного забезпечення якості, стратегічне планування тощо лишилися лише планами без чіткого розуміння дати втілення. Водночас, як підкреслено у Концепція створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, «застосування механізмів системи державного гарантування якості під час закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення дали би змогу перевіряти спроможності національних виробників та/або постачальників забезпечити виконання вимог договору щодо якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення; контролювати дотримання виробниками та/ або постачальниками вимог замовників щодо якості під час виробництва (постачання) товарів, робіт і послуг оборонного призначення, які визначені у контрактах; перевіряти відповідність (здійснювати аудит) виготовлених, поставлених товарів, робіт і послуг оборонного призначення згідно з вимогами, встановленими замовниками у контрактах» [10]. Та система забезпечення якості товарів робіт і послуг оборонного призначення, яка функціонує зараз в Україні, сформована на базі застарілих підходів щодо управління якістю та орієнтована переважно на контроль якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, проте, не приймає до уваги вимоги міжнародних стандартів і стандартів НАТО. В цілому, вона є несумісною з аналогічними системами забезпечення якості держав-партнерів.

Ще раз наголосимо, всі вищезгадані проблеми можна було б знівелювати повноцінно реалізувавши положення профільного закону. Та оскільки війна

триває і не варто очікувати зменшення рівня секретності, то спробуємо виокремити напрямки, які потребують оперативної оптимізації.

Перші кроки пов'язані з виведенням закупівельних Агенцій на повноцінний рівень ефективності, передачі їм усіх неприбуткових органу здійснення політики (міністерству та його департаментам) функцій. Насправді в умовах секретності виведення закупівель на профільні агенції матиме скоріше терапевтичний ефект, але, як показує досвід запуску ДП Медичні закупівлі України, наявність такої інфраструктури закладає основи для більш системного та прозорого підходу в цій сфері [35]. Позитивним кроком в цьому напрямку вже можна назвати залучення до команди Офісу змін при Міністерстві оборони Арсена Жуманділова, экс-директора ДП Медичні закупівлі [18].

Головними заходами для оптимізації цього напрямку є:

1. Запуск та нарощування спроможності закупівельних агенцій при Мінобороні;
2. Забезпечити повноцінний цикл здійснення політики в закупівлях;
3. Почати планування децентралізації закупівель на базі Міністерства оборони України та/або Генерального штабу через створення відповідного методологічного центру;
4. Запровадити сучасні ринкові підходи до оборонно-промислової політики через системну калькуляцію витрат, прибутку та неконкурентного придбання.

Третій пункт особливо актуальний у розрізі збільшення ЗСУ у зв'язку з війною. Децентралізація закупівель за аналогом як було здійснено в медичних закладах під час медичної реформи Уляни Супрун суттєво збільшить ефективність цієї сфери в майбутньому. Так як забезпечуватиме гнучкість і своєчасність поставок з урахуванням конкретних потреб військових підрозділів.

За умов військового стану здійснення всі цих пунктів можна повноцінно реалізувати без внесення змін до діючих норм та положень, використовуючи лише підзаконні акти КМУ та Міністерства оборони України.

Другим напрямком є запуск та належне функціонування Реєстру учасників відбору і виконавців державних контрактів. Це дозволить розробити чітку й прозору «точку входу» в оборонні закупівлі через надання платформи для реєстрації постачальників та участі в придбанні озброєнь. Навіть за умови війни розробити захищену систему з багаторівневим ступенем захисту та обмеженими доступами цілком реалістично.

Такі реєстри мають багато західних країн, зокрема США, Німеччина, Польща, Велика Британія. Водночас, не зважаючи на позитивні мотивації, необхідно враховувати труднощі та проблеми, з якими зіткнулася інші країни при впровадженні таких реєстрів. Зокрема, важливо, щоб запропонована система реєстрації була технічно не складна. Так як це може спричинити затримки в участі компаній у тендерах та, відповідно, зменшення їхньої конкурентоспроможності. Також простим має бути збереження та оновлення інформації в реєстрі. Так як неможливість оновити дані вчасно, буде призводити до виключення компаній з реєстру та втрати можливості брати участь у тендерах. Процес реєстрації не повинен бути досить довгим та займати багато часу. Так як це може затримувати проведення тендерних процедур та укладення контрактів, що відповідно негативно впливатиме на обороноздатність країни та безпеку її громадян. Варто збалансовано підходити до встановлення вимоги щодо певного рівня фінансової стійкості учасників. У випадку запровадження такої вимоги необхідно передбачити можливість зниження вимог до фінансової стійкості для менших підприємств. Також важливо організувати проведення додаткових навчань для учасників ринку оборонних закупівель, щоб забезпечити відповідність їх знань та навичок законодавству та вимогам, пов'язаним зі створенням та управлінням участю в реєстрі учасників відбору і виконавців державних оборонних контрактів.

Третій і достатньо проблематичний з точки зору втілення у час війни є напрямок посилення прозорості та контролю у сфері закупівель. Експерти Незалежної антикорупційної комісії у березні 2023 року зазначали про наступні кроки в цьому напрямку [42]:

1. Забезпечити прозорість під час здійснення оборонних закупівель у частині загального матеріально-технічного забезпечення.

2. Посилити парламентський нагляд і демократичний цивільний контроль над оборонними бюджетними асигнуваннями.

3. Зменшити надмірну засекреченість під час здійснення оборонних закупівель шляхом ухвалення нового законодавства про державну таємницю й секретну інформацію.

4. Ініціювати ухвалення управління життєвим циклом і системи планування, програмування, бюджетування та виконання.

5. Змінити підходи до систем контролю й забезпечення якості з огляду на насиченість Збройних Сил західними системами озброєння [42].

Щодо першого пункту, зрозуміло, що закупівлі безпосередньо для ведення бойових дій, не варто розголошувати у військовий час. Однак, решта статей видатків має бути прозорою вже. Інформація про ціни на продовольство, тилове забезпечення тощо не мають стратегічного значення для ворога. А корупційні скандали, на жаль, виникають. Тому, Міноборони має звітувати про “не військові” закупівлі, як це роблять інші міністерства. Це відповідно сприятиме й посиленню цивільного контролю, який є частиною демократичного контролю, покликаного забезпечити верховенство закону, справедливість, підзвітність і прозорість в органах державної безпеки і оборони, а також підтримувати їх ефективну роботу і виконання покладених на них обов'язків. Таким чином, ефективний цивільний контроль буде зміцнювати національну безпеку України.

Щодо ухвалення нового законодавства про державну таємницю й секретну інформацію – вся система захисту державної таємниці вимагає перегляду. Для подолання наслідків тривалого використання радянського

підходу фахівцями Міноборони, Збройних сил та інших сил безпеки і оборони необхідно провести аналіз досвіду НАТО, внести поправки до відповідного законодавства, а також обов'язково організувати належну підготовку і навчання фахівців.

Окрім цього, наголосимо, що вартувало б чіткіше прописати відповідальність чиновників за недотримання вимог щодо надання інформації про закупівлі. Бо в діючому законі навіть з останніми змінами притягнути чиновників до відповідальності за приховування чи викривлення інформації проблематично.

Загалом ці всі кроки не можливі без повноцінного запуску в дію положень закону 2020 року. Спроби дещо привідкрити інформацію про оборонні контракти заднім числом, як реакцій на критику з боку журналістів-розслідувачів законом 2958-IX від 24 лютого 2023 варто вважати частковими та такими, що не вирішать глобально проблему [1]. Мова йде, зокрема про такі положення (набрали чинності 23 квітня 2023 року). Врегулювали питання розміщення оголошення про закупівлю: тепер оголошення робитимуться протягом 1 робочого дня до розміщення в системі електронних закупівель. Якщо ж закупівля робитимуться без використання електронної системи закупівель, міністерство має публічно звітувати про них. А у разі закупівлі товарів на суму від 200 тис. гривень та послуг на 1,5 млн грн без використання електронної системи звіт має оприлюднюватися протягом 10 робочих днів з дня укладання договору. Крім того, до 22 червня 2023 року Міністерство оборони України зобов'язане оприлюднити звіти про договори, укладені з 24 лютого по 24 березня цього року.

Опираючись на власний досвід залученості до питань поліпшення функціональності системи оборонних закупівель у 2021-2022 роках [50], враховуючи багаторічні напрацювання експертного середовища зі сфери недержавних громадських організацій, маючи на озброєнні критерії доброчесності, прозорості та підзвітності, як стрижневі засади оборонних закупівель у країнах-учасницях НАТО, вважаю що для максимальної

відповідності системи оборонних закупівель України критеріям до вступу в НАТО потрібно здійснити наступні реформи:

- поглиблення напрацювань у сфері розробки та імплементації нормативно-правових актів, які зроблять дієвим Закон України «Про оборонні закупівлі»;

- внесення правок до Закону України «Про оборонні закупівлі», які розширять сегменти закупівель, які не потребують грифу «таємно», залишивши під цим грифом, частково, закупівлі у галузі новітніх технологій, діяльності органів розвідки та контррозвідки, первинні етапи розробок засобів ППО/ПРО;

- зведення функціоналу усіх державних підприємств спецекспортерів до спільного знаменника у вигляді «Агенції оборонних закупівель», яка вже функціонує в системі координат Міністерства Оборони, виведення цієї Агенції з-під підпорядкування МО та переформатування її діяльності за принципом діяльності ДП «Медичні закупівлі України»;

- введення процедури громадського контролю над роботою Агенції шляхом формування Наглядової Ради та публічної звітності;

- переведення оборонних закупівель у формат електронних закупівель.

- синхронізація планування оборонних бюджетів із Державним бюджетом в контексті розробки, мінімум, трирічного горизонту;

- аудит та реформа сектору оборонно-промислового комплексу на предмет відповідності загрозам реального часу.

3.2. Внесення змін до законодавства

Як ми зазначали вище, ухвалення 17.07.2020 року профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» стало важливим етапом розвитку інституту оборонних закупівель в Україні.

Метою самого закону стало «забезпечення матеріально-технічних і наукових потреб сектору безпеки і оборони держави шляхом ефективного та

прозорого здійснення оборонних закупівель із дотриманням заходів захисту національних інтересів, створення конкурентного середовища, запобігання корупції у сфері оборонних закупівель, розвитку добросовісної конкуренції, а також ефективного та прозорого планування, реалізації і контролю за здійсненням оборонних закупівель. Новоприйнятий закон, зокрема, передбачав гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель з положеннями Директиви 2009/81/ЄС відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2].

Водночас, за результатами вище викладеного аналізу проблематики оборонних закупівель стає зрозуміло, що інститут потребує подальшого підсилення та оптимізації, що забезпечить реалізацію визначених в законі мети та завдань оборонних закупівель.

Беручи до уваги проблематику, викладену нами у розділі 3.1 цієї роботи, а також аналіз сфери застосування оборонних закупівель в Україні, за результатами проведеного дослідження ми пропонуємо ряд ініціатив змін до нормативно-правового регулювання інституту.

1. Зниження рівня секретності оборонних закупівель.

Секретність оборонних закупівель в Україні є спадкоємцем радянської системи здійснення закупівель у сфері оборонно-промислового комплексу, коли все, що можна було закрити від стороннього ока, закривалося.

Так, відповідно до абзацу 10 п.2 частини першої ст. 8 ЗУ «Про оборонні закупівлі» до державної таємниці серед іншого відноситься інформація «про факт та предмет закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань та правоохоронних органів (крім випадків, якщо окрема інформація про закупівлю таких товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що закуповуються відповідно до Закону України «Про оборонні закупівлі», становить державну таємницю. У такому разі окрема інформація розміщується

у додатку до тендерної документації)». Згідно зі статтею 10 Закону України «Про оборонні закупівлі» віднесення інформації до державної таємниці здійснюється «мотивованим рішенням державного експерта з питань таємниць за його власною ініціативою, за зверненням керівників відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій чи громадян. Інформація вважається державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація, чи зміни до нього у порядку, встановленому цим Законом» [2].

Таке формулювання залишає доволі широку дискрецію того, що саме в оборонній закупівлі є державною таємницею та надає повноваження відповідальним органам засекречувати ту інформацію, яка їм видаватиметься необхідною. Воно потребує зміни та уточнення в частині визначення чітких складових закупівель, які можуть бути визначені державною таємницею, та визначення складових, які за жодних обставин не можуть бути засекречені задля забезпечення прозорості та підзвітності оборонних закупівель. Новоухвалені у 2023 році зміни до закону відкривають лише частину інформації щодо оборонних закупівель. Невідомими для громадського контролю залишаються умови доставки і оплати, умови зберігання, переробки чи будь-які інші супутні послуги, які можуть закуповуватись разом з товаром, що потребує внесення змін до статті 30 Закону України «Про оборонні закупівлі». Також для того, щоб перевірити чи завищена ціна потрібно мати назву номенклатурної позиції окрім загальної назви предмета.

Водночас, ми нагадуємо, що з початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну Кабінет Міністрів України постановою № 169 засекретив усі процедури здійснення оборонних закупівель, а замість конкурентних процедур закупівель були запроваджені прямі контракти [11]. Тому, протягом найближчого часу важливо не тільки відкрити доступ до некритичних оборонних закупівель, пов'язаних із забезпеченням особового складу Сил Оборони харчуванням тощо, а й поступово розширювати доступ

суспільства до більшої кількості оборонних закупівель задля забезпечення належного контролю та притягнення до відповідальності за зловживання.

2. Запуск реєстру учасників відбору і виконавців державних оборонних контрактів.

Законом України «Про оборонні закупівлі» передбачено запуск спеціалізованого електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) (надалі також – Реєстр), внесення до нього суб'єктів господарювання. Кабінет Міністрів України мав забезпечити створення та первинне наповнення реєстру ще до 01.01.2021, але повноцінно так і не зміг його запустити. Вже 09.08.2021 Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості було впроваджено в тестову експлуатацію реєстр, який, однак, базувався на старих розробках, а деталі його наповнення були засекречені.

Ми пропонуємо внесення змін в постанову Кабінету Міністрів України №233 «Про затвердження порядку створення, функціонування та ведення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), внесення до нього суб'єктів господарювання» від 17.03.2021, якою було врегульовано питання функціонування відповідного реєстру, шляхом визначення чітких критеріїв внесення юридичних осіб до нього, забезпечення безпеки функціонування та захисту даних реєстру, а також визначення питання фінансування його ведення [12].

Повноцінний запуск такого реєстру є надзвичайно важливим для усієї системи оборонних закупівель, оскільки у ньому повинна бути інформація про усіх потенційних постачальників для Сил Оборони. Реєстр дозволить забезпечити прозорість та підзвітність процесів забезпечення Сил Оборони озброєнням та військовою технікою, а також зробить такі закупівлі конкурентоспроможними та відкритими для моніторингу зі сторони громадянського суспільства.

3. Розділення повноважень уповноважених органів з питань здійснення оборонних закупівель.

Беручи до уваги те, що постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.2023 № 494 «Деякі питання здійснення оборонних закупівель службою державного замовника» [8] визначено механізм використання державним підприємством «Агенція оборонних закупівель» бюджетних коштів на закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення в межах бюджетної програми КПКВК 2101150 «Розвиток, закупівля, модернізація та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання» [16], доцільним видається формування двох окремих уповноважених органів з питань здійснення оборонних закупівель, що повинно бути визначено постановою Кабінету Міністрів України.

Так, Агенція оборонних закупівель здійснюватиме закупівлі озброєння та військової техніки для Сил Оборони, а інша агенція закупівель у сфері оборони займатиметься закупівлею забезпечення для Сил Оборони, що включатиме харчування, одяг, логістику тощо. Таким чином, вдасться уникнути повного закриття закупівель в умовах воєнного стану, оскільки закупівлі військової техніки та озброєння здійснюватимуться окремою структурою за процедурами, які враховуватимуть необхідність збереження державної таємниці, а закупівлі забезпечення зможуть повноцінно функціонувати через систему Prozorro. Важливим є забезпечення адміністративної та функціональної незалежності агенцій із формуванням наглядових рад та надання можливості проведення контролю і аудиту їх діяльності.

Окрім того, необхідним елементом на шляху інтеграції України та НАТО є розділення повноважень формування політики закупівель та власне здійснення закупівель. Формування політики – це функціонал Міністерства оборони, а саме профільного департаменту, який опікується закупівлями, а безпосередньою реалізацією повинен займатися уповноважений орган, який не контролюватиметься зі сторони Міністерства оборони України, таким чином забезпечуючи виконання принципів відкритості, прозорості,

підзвітності та ефективності оборонних закупівель, передбачених статтею 3 Закону України «Про оборонні закупівлі».

4. Подальша інтеграція профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» із Директивою 2009/81/ЄС від 13.07.2009 року.

Україна, як держава-кандидат у члени Європейського Союзу, а також країна, яка підписала з ЄС Угоду про асоціацію взяла на себе зобов'язання гармонізувати законодавство із нормативно-правовим регулювання Європейського Союзу [22].

Подальша інтеграція профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» із Директивою 2009/81/ЄС від 13.07.2009 року, що регулює порядок здійснення закупівель у сфері безпеки та оборони у Європейському Союзі (надалі також – Директива), є необхідною на шляху до вступу України у склад організації. Так, імплементації в українське законодавство потребують норми, визначені у розділі 2 Директиви щодо обмеження сфери застосування; розділі 5 Директиви щодо процедур, які застосовуються до закупівель; статті 38 Директиви щодо системи відбору учасників та переможців закупівель; статтях 39-46 Директиви щодо критеріїв якісного відбору учасників і тд.

Гармонізація українського законодавства про оборонні закупівлі із законодавством Європейського Союзу дозволить пришвидшити інтеграцію українського та європейського ОПК, а також забезпечити єдиний підхід щодо закупівель разом із союзниками України у НАТО, що, в свою чергу прискорить процес інтеграції України до цих структур.

Висновок до розділу 3

Проблеми реформування системи оборонних закупівель можна було б втілити повноцінно реалізувавши положення профільного закону. Проте, оскільки війна триває і не варто очікувати зменшення рівня секретності, нами виокремлено напрямки, які потребують оперативної оптимізації. Серед них: запуск та нарощування спроможності закупівельних агенцій при Мінобороні; забезпечення повноцінного цикл здійснення політики в закупівлях;

планування децентралізації закупівель на базі Міністерства оборони України та/або Генерального штабу через створення відповідного методологічного центру; запровадження сучасних ринкових підходів до оборонно-промислової політики через системну калькуляцію витрат, прибутку та неконкурентного придбання.

Згідно проведених досліджень, процес реформування повинен містити ряд процедур щодо змін до нормативно-правового регулювання інституту, серед них: імплементація правок до нормативно-правової бази, яка регулює систему, спрямованих на зниження рівня секретності оборонних закупівель; запуск реєстру учасників відбору і виконавців державних оборонних контрактів; остаточне формування та розділення повноважень уповноважених органів з питань здійснення оборонних закупівель; проведення усіх необхідних процедури з подальшої інтеграції профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» із Директивою 2009/81/ЄС від 13.07.2009 року.

ВИСНОВКИ

Україна потребує гарантій захисту своєї незалежності та територіальної цілісності, що, на нашу думку, не можливе без членства органі колективної безпеки НАТО. Адже, інтеграція України в НАТО на рівні комунікацій з оборонними відомствами країн-учасниць носить безпрецедентний характер як і підтримка вступу України в НАТО в українському суспільстві, коли критична більшість громадян держави виступає за приєднання до Альянсу.

Окрім цього варто зазначити, що розв'язана росією проти України війна стала полігоном для апробації передових воєнних технологій виробників озброєнь зі всього світу, насамперед, країн НАТО. Десятки тисяч українських військовослужбовців пройшли навчання у тренувальних таборах країн-учасниць НАТО та опанували навички користування озброєнням, яким послуговуються армії країн НАТО. Проте, цього не достатньо для того, щоб сміливо претендувати на вступ до Альянсу.

Глобальна проблема України у прагненні до НАТО полягає не у тому чи відповідає стан наших Збройних Сил чи видів озброєнь стандартам НАТО, а чи наші політики функціонування оборонних закупівель та діяльності Міністерства Оборони в цілому відповідають критеріям НАТО. Окрім важливості проведення реформи судової системи, реформи правоохоронних органів тощо, одним з ключових критеріїв, які визначатимуть готовність України до вступу в НАТО є реформа системи оборонних закупівель. Власне цій проблематиці і є присвячена кваліфікаційна робота.

Результатом теоретичного аналізу стали наступні визначення основних причин неефективності системи оборонних закупівель:

1. Невідповідність нормативно-правової бази, яка регулювала оборонні закупівлі реаліям перехідної економіки. Багато років вона була, де-факто продовженням правового регулювання цієї сфери ще з 80-их років із актуального на той час радянського законодавства, в основі якого було державне оборонне замовлення, як продукт планової економіки де за умов

нульової конкуренції держава одночасно виступала і замовником і виконавцем оборонного замовлення, суттєво звужуючи номенклатуру закупівель, виходячи не з реальних потреб Армії, а з можливостей ОПК.

2. Відсутність до 2014 року на державному рівні реальної стратегії національної безпеки та оборони. Відсутність навіть гіпотетичного сценарію військової агресії РФ проти України не сприяла ні розвитку відповідних напрямків діяльності вітчизняного ОПК, ні, відповідно, закупівель необхідних видів озброєнь та засобів стримування, які могли б унеможливити цю агресію.

3. Закон України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. та правки внесені до нього глобально не вирішили одну з найважливіших проблем, а саме, надмірну засекреченість оборонних закупівель, яка, за оцінками експертного середовища сягала 95%. Подібна засекреченість сприяла появі корупційних явищ у системі оборонних закупівель та неефективного використання коштів. Що важко було виправити за умов відсутнього належного громадського контролю у цій сфері.

Позитивні зрушення в реформуванні системи оборонних закупівель в Україні відбулись. Насамперед прийняттям 17 липня 2020 року Закону України «Про оборонні закупівлі», який розроблявся із залученням експертного середовища, яке допомагало наблизити цей закон до вигляду нормативно-правової бази, яка регулює оборонні закупівлі в країнах НАТО.

Аналіз реформ системи оборонних закупівель у Литві, Польщі та Болгарії вказують, що після здобуття незалежності, реформа оборонних закупівель відбувалась у них із чітким орієнтиром на ті механізми та принципи, якими користувались країни, які на той момент уже були учасницями НАТО. Основні «кити» на яких стоїть ця система, це: добросовісність, прозорість та підзвітність. У сукупності з системним підходом до процесу довгострокового планування оборонних закупівель та належним рівнем громадського контролю, ця система вирізняється набагато вищою ефективністю, ніж існуюча в Україні навіть до повномасштабного вторгнення.

Відштовхуючись від гіпотези, що недостатня нормативно-правова база, якою регулюється система оборонних закупівель та її надмірна засекреченість, відсутність належного громадського контролю разом із відсутністю довгострокового планування з врахуванням актуальних викликів у сфері національної безпеки та оборони, призвела до неефективного функціонування системи оборонних закупівель в Україні, нами було здійснено дослідження середовища за допомогою SWOT-аналізу та PEST-аналізу, визначення матриці стейкхолдерів, а також проведено експертні інтерв'ю частини стейкхолдерів, які допомогло виявити основні проблеми, які спричинили відсутність імплементації Закону України «Про оборонні закупівлі» в життя та його недієвість.

В результаті SWOT-аналізу було виявлено сильні та слабкі сторони, можливості та загрози середовища. До сильних сторін відносимо: високу експертизу України у досвіді ведення сучасної війни, аналогів якої не знає будь-яка інша країна в світі; високу експертизу застосування різноманітних новітніх видів озброєнь, якими послуговуються країни НАТО; розвинутий волонтерський рух в Україні; суттєву науково-техічну базу та існування системи електронних закупівель. На противагу цьому, слабкими сторонами є: фрагментарність планування оборонних закупівель; відсутність електронного реєстру виконавців оборонного замовлення; недостатня нормативна база регулювання системи оборонних закупівель; неналежне стимулювання сфери новітніх технологій та, навіть, залежність сфери по ряду позицій від активності залучення волонтерського середовища.

Можливості, які ми маємо лежать у площині високого рівня довіри суспільства до державних інститутів, що дає нам можливість впроваджувати реформи та фінансувати перспективні напрямки, які посилять сферу національної безпеки та оборони; високий авторитет України на міжнародній арені, який зараз є запорукою стабільної підтримки по лінії матеріально-технічної допомоги від партнерів і дає нам можливість розраховувати на інтеграцію України у різні геополітичні союзи, включно зі вступом України до

ЄС та НАТО. Найочевиднішими загрозами є: екзистенційна загроза національній безпеці через сам факт існування РФ; корупційні ризики; недостатній цивільно-правовий контроль за системою оборонних закупівель; висока залежність сектору оборони від МТД країн-партнерів.

Проведений PEST-аналіз передбачає поділ факторів що вивчаються на 4 категорії: політичні, економічні, соціальні та технологічні. Загалом, на стан справ у сфері оборонних закупівель ці фактори можуть вливати, як з негативного так і з позитивного боку. Адже вони означають вплив на процеси на паралельних курсах геополітичної ситуації на планеті, та внутрішньо-соціальних пертурбацій, розвиток систем дистанційного ведення вогню чи БПЛА-технологій та макроекономічних показників української економіки, залежності бюджету оборонних закупівель від стану економіки в цілому та залежності від забезпечення потреби Сил Оборони новітніми типами озброєнь по лінії МТД.

Підсумовуючи опитування експертного середовища, зазначимо, що попри розбіжності у поглядах на роль Агенції оборонних закупівель у процесі інтеграції України в НАТО, попри заочну дискусію про рівень засекреченості оборонних закупівель, всі учасники визнали правильним, але недостатнім кроком, ухвалення Закону України «Про оборонні закупівлі». Критикуючи неефективність системи оборонних закупівель за майже 30 років Незалежності України, усі без винятку опитані експерти переконані, що повномасштабна війна, розв'язана РФ не може бути перепорою до подальших реформ у системі оборонних закупівель. Навпаки, є чітке переконання, що саме зараз в часи масштабного форс-мажору, є неймовірне «вікно можливостей» для розробки та просуванню подальших реформ.

Власне рекомендаціям щодо оптимізації реформ у сфері оборонних закупівель присвячено третій розділ кваліфікаційної роботи. Тому, опираючись на аналіз нормативно-правової бази, яка регулює систему оборонних закупівель, пропозиціях експертного середовища, вивчення застосування стандартів НАТО у системі оборонних закупівель країн Східної

Європи та кількарічний досвід автора у сфері лобіювання прозорості у оборонних закупівлях, вважаємо, що для подальшого успішного реформування системи, потрібно здійснити наступні кроки:

1. Поглибити розробку та імплементацію правок до нормативно-правової бази, яка регулює систему, спрямованих на зниження рівня секретності оборонних закупівель.
2. Завершення роботи над запуском реєстру учасників відбору і виконавців державних оборонних контрактів.
3. Здійснити остаточне формування та провести розділення повноважень уповноважених органів з питань здійснення оборонних закупівель.
4. Здійснити усі необхідні процедури з подальшої інтеграції профільного Закону України «Про оборонні закупівлі» із Директивою 2009/81/ЄС від 13.07.2009 року.

На нашу думку, подібні ініціативи призведуть до максимальної прозорості, доброчесності та підзвітності у системі оборонних закупівель, які в свою чергу, наблизять нашу країну до вступу в НАТО.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про внесення змін до Закону України «Про оборонні закупівлі» щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні: Закон України від 24.02.2023 № 2958-IX / Верховна Рада України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2958-IX#Text>
2. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17 липня 2020 року № 808-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
3. Про особливості здійснення закупівель товарів робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони: Закон України від 12.05.2016 № 1356-VIII / Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1356-19#Text>
4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
5. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 03.03.1999 р. № 464-XIV/ Відомості Верховної Ради України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/t990464?an=0&ed=0000_00_00
6. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1933-XII в редакції від 06.12.1991 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). URL: https://ips.ligazakon.net/document/T193200?an=1&ed=0000_00_00
7. Про Положення про Міністерство оборони України: указ Президента України від 17.12.1992 N 201/92-рп. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/r201_92?an=37834
8. Деякі питання здійснення оборонних закупівель службою державного замовника: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2023 № 494 /

Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2023-%D0%BF#Text>

9. Про затвердження особливостей здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України № 1275 від 11.11.2022 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>

10. Про схвалення Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.11.2022 № 976-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2022-%D1%80#Text>

11. Про деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України № 169 від 28.02.2022 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>

12. Про затвердження порядку створення, функціонування та ведення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), внесення до нього суб'єктів господарювання: Постанова Кабінету Міністрів України № 233 від 17.01.2021 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2021-%D0%BF#Text>

13. Про державний контракт і державне замовлення на 1993 рік: Декрет Кабінету Міністрів України від 22.01.1993 р. №14-93 / Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-93#Text>

14. Про військові формування в Україні: Постанова ВРУ від 24.08.1991 № 1431-ХІІ / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1431-12#Text>

15. Про державний план економічного і соціального розвитку Української РСР на 1988 рік: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 10.11.1987 р. №350 / Рада Міністрів Української РСР. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP870350?an=7>

16. Про внесення змін до паспорта бюджетної програми: Наказ Міністерства оборони України №401 від 28.12.2021 / Міністерство оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/401_nm.pdf
17. Про затвердження зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ служби безпеки України №440 від 12.08.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05#n14>
18. «Медзакупівлі» критикували МОЗ і Степанова – й тепер у них забрали закупівлю вакцин від COVID-19. 2021. 15 січня. URL: <https://texty.org.ua/fragments/102751/medzakupivli-krytykuvaly-moz-i-stepanova-j-teper-u-nyh-zabraly-zakupivlyu-vakcyn-vid-covid-19/>
19. 95% статей видатків на державне оборонне замовлення України засекречені. *Реанімаційний пакет реформ*. URL: <https://rpr.org.ua/news/95-statej-vydatkiv-na-derzhavne-oboronne-zamovlennya-ukrajiny-zasekrecheni/>
20. Берницька Д. І. Стратегічний аналіз зовнішнього середовища підприємства методом PEST/ STEP аналізу. *Економічний аналіз*. 2012. Т. 11 (2). С. 41–45.
21. В Україні вперше затверджено консолідований 3-річний план засекречених оборонних закупівель на парламентському рівні. *Сайт МО України*. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2022/02/11/v-ukraini-vpershe-na-parlamentskomu-rivni-pogodzheno-zvedenij-tririchnij-plan-zakritih-oboronnih-zakupivel/>.
22. Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС. *Збірник директив ЄС з питань державних закупівель*. 2015. URL: [ua Defence procurement procedures under martial law.docx \(nako.org.ua\)](https://www.nako.org.ua/ua/Defence-procurement-procedures-under-martial-law.docx)
23. Голота О. П. Нормативно-правове забезпечення як підсистема організаційно-економічного механізму функціонування системи державних оборонних закупівель. *Ефективна економіка*. 2020. № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7882> (дата звернення: 04.05.2023). DOI: 10.32702/2307-2105-2020.5.67

24. Голота О. П. Система державних оборонних закупівель України: теоретичний аспект. *Ефективна економіка*. 2020. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=7788> (дата звернення: 04.05.2023). DOI: 10.32702/2307-2105-2020.4.72
25. ГПУ оголосило про підозру экс-міністру оборони часів Януковича. *Дзеркало тижня*. 2023. 14 черв. URL: : https://zn.ua/ukr/UKRAINE/gpu-ogolosila-pro-pidozru-eks-ministru-oboroni-chasiv-yanukovicha-299549_.html
26. ДБР повідомило про зраду Януковичу і двом экс-міністрам. *Інтерфакс Україна*. 2020. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/670911.html>.
27. Другач О. Чия Тузла: як у 2003 путін вперше спробував відібрати в Україні її територію. 2022. 29 вересня URL: https://men.24tv.ua/ostriv-tuzla-konflikt-2003-roku-yak-rosiya-vpershe-sprobuvavla_n2168314
28. Ефективне врядування та виховання доброчесності у секторі безпеки та оборони. *Навчальний план*. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/2/pdf/210202-BI-Reference-Curriculum-UKR.pdf
29. Загороднюк А. П., Переверзев А. Б. Доповідь з питань оборонних закупівель. Центр оборонних стратегій. Київ, 2021. С. 58. URL: <https://defence.org.ua/wp-content/uploads/doslidzhennya/CDS-Dopovid-z-pytan-oboronnykh-zakupivel-ukr.pdf>.
30. Зарембо К., Лапшина І., Сологуб І., Доронюк Т., Юнген, А. Писати аналітику може кожен. Мистецтво переконливого тексту. Вид-во Віхола, 2021. - с. 75-113
31. Здирко Н.Г. Публічні закупівлі в Україні: історичний аспект становлення та розвитку. URL: http://bses.in.ua/journals/2019/48_3_2019/27.pdf
32. Каневський Г. Криза оборонних закупівель як відповідь, чому Україна не в НАТО. *Українська правда*. 2021. 22 лютого. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/02/22/671218/>
33. Куц А. Чи стануть прозорішими оборонні закупівлі: аналіз законопроекту 8381. *Transparency International Ukraine* URL: <https://ti->

ukraine.org/news/chy-stanut-prozorishymy-oboronni -zakupivli-analiz-zakonoprojektu-8381/

34. Левченко Н. М. Стейкхолдер-аналіз як інструмент ефективного управління проектами в умовах інтеграції України до європейського та світового бізнес-простору. *Інноваційні механізми управління корпоративними інтеграційними процесами підприємств* / ред. А. М. Ткаченко. Запоріжжя, 2019. С. 220.

35. Мартинишин О. Як працює державне підприємство “Медичні закупівлі України”. Український медичний часопис. 2019. 19 липня. URL: <https://www.umj.com.ua/article/159830/yak-pratsyuye-derzhavne-pidpriyemstvo-medichni-zakupivli-ukrayini>

36. Методичний посібник з публічних закупівель. *Transparency International Ukraine. 2020* URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/575/1.pdf>

37. МРІ: Вступ України до НАТО підтримують рекордні 82% українців, за вступ до ЄС – 85% .*Європейська правда*. 2023. 23 березня. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/03/22/7158465/>

38. НАТО визнає Україну партнером з розширеними можливостями. Сайт НАТО. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm (дата звернення: 03.03.2023).

39. Ніколов Ю. Тилові пацюки Міноборони під час війни пиляють на харчах для ЗСУ більше, ніж за мирного життя. *Дзеркало тижня*. 2023. 21 січня. URL: <https://zn.ua/ukr/economic-security/tilovi-patsjuki-minoboroni-pid-chas-vijni-piljajut-na-kharchakh-dlja-zsu-bilshe-nizh-za-mirnoho-zhittja.html>

40. Пацурія Н. Еволюція законодавства України про публічні та оборонні закупівлі: нарративний аналіз. Координата. 2023. 29 січня. URL: <https://coordynata.com.ua/evolucia-zakonodavstva-ukraini-pro-publicni-ta-oboronni-zakupivli-vid-vitokiv-do-sogodenna-narrativnij-analiz>

41. Піжук О.І., Пронькін М.С. Методика проведення SWOT-аналізу як передумови прийняття стратегічних рішень на підприємстві. Глобальні та

національні проблеми економіки. Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. Випуск 16. 2017. с. 427-434.

42. Процедури оборонних закупівель в умовах воєнного стану: проблеми й рішення . Аналітичний документ Незалежної антикорупційної місії НАКО. 2023. 24 березня. URL: [ua Defence procurement procedures under martial law.docx](https://naiko.org.ua/ua/Defence%20procurement%20procedures%20under%20martial%20law.docx) (naiko.org.ua)

43. Резніков О. Оборонне замовлення та закупівлі МО: напрями змін і перші кроки. *Армія INFORM*, 2021. 13 грудня. URL: [https://armyinform.com.ua/2021/12/13/oboronne-zamovlennya-i-zakupivli-minoborony-napryamy-zmin-ta-pershi -kroky/](https://armyinform.com.ua/2021/12/13/oboronne-zamovlennya-i-zakupivli-minoborony-napryamy-zmin-ta-pershi-kroky/)

44. Стельмах Н. Закупівлі в умовах воєнного стану. Радник у сфері публічних закупівель. 2022. 1 березня. URL: <https://radnuk.com.ua/voiennyj-stan/zakupivli-v-umovakh-voiennoho-stanu/>

45. Ткаченко М. У оборонні закупівлі повернуть прозорість: що це змінить? *Українська правда*. 2023. 12 травня. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/05/12/700050/>

46. Трансперенсі Інтернешнл Великобританія, Видатки на оборону: як зменшити ризик корупції. 2014. *Transparency International*. 2014. URL: <https://www.transparency.org/en/news/defence-spending-how-to-reduce-corruption-risks>

47. Флурі Ф., Бадрак В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела. Вид. 2-ге, доопрацьов. і допов. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння. Київ, 2016. 272 с.

48. Шатковський О. Від еволюції до революції. Юридична газета. 2015. 29 квітня. №17(463). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/vid-evolyuciyi-do-revolyciyi.html>

49. Щербан О. Як полікувати закупівлі Міноборони, та чому дорадчі органи та антикорупційні ради - це лише знеболення. *Українська правда*. 2023. 21 лютого URL: <https://www.ppravda.com.ua/columns/2023/02/21/7390241/>

50. Що відбувається з оборонними закупівлями. State Watch. 2021. 24 червня
<https://statewatch.org.ua/publications/shcho-vidbuvaet-sia-z-oboronnymy-zakupivliamy-kruhlyy-stil/>
51. Defence Procurement. SIGMA. *Public Procurement Brief 23*. 2011. URL:
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4vmntfz0p-en.pdf?expires=1683196560&id=id&accname=guest&checksum=D07FE6A3E013C0E8B9B0140B6EF542F4>
52. Tagarev T. (Ред.). (2011). *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A C Compendium of Best Practices*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 344 p. URL:
https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120607_BI_Compendium_EN.pdf
53. Bucur-Marcu, H., Fluri, P., & Tagarev, T. (Ред.). (2009). *Defence Management: An Introduction*. Center for the Democratic Control of Armed Forces. 211 p. URL:
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Book_Defense_ukr_final.pdf
54. The Definitive Guide for Conducting Expert Interviews. URL:
https://deepbench.s3.amazonaws.com/The_Definitive_Guide_for_Conducting_Expert_Interviews_DeepBench.pdf
55. Totev D. Implementation of Results-Oriented Defense Resource Management in the Bulgarian MoD – Problems and Way Ahead. *Information and security*. An international Journal. Vol.23, No.2, 2009, 175-187. URL:
<https://connections-qj.org/article/implementation-results-oriented-defense-resource-management-bulgarian-mod-problems-and-way>
56. Navigating NATO Procurement. UK Joint Delegation to NATO Department for International Trade. The Guide. 30 June 2016. 45 p. URL:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/653378/Navigating_NATO_Procurement.pdf

57. Jonusaite R. Providing for parliamentary oversight, the case of Lithuania. Seminar. 17-18 June, 2003, Riga, Latvia. P. 12-21. URL: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/publication.pdf>
58. Electronic Bulletin Board for European Defence Contract Opportunities URL: https://eda.europa.eu/docs/documents/EDA_EBB_Brochure_Feb_08

ДОДАТКИ

Додаток А

Респондент: *Олексій Резніков - Міністр оборони України.*

СП: В рамках написання наукової роботи по реформі оборонних закупівель як передумові вступу України в НАТО, кілька запитань до міністра оборони, Олексія Юрійовича Резнікова. Перше. Наскільки ефективною, на вашу думку, була система державних оборонних закупівель в часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

ОР: Вона, по-перше, змінювалась, і мені здається, що я можу особисто оцінити її ефективність на останні роки. Тому що буквально перед тим, як я був призначений на посаду, була змінена система, було введено трирічний горизонт планування, його раніше не було. І це дуже дозволяло, точніше, дало передумови, що Міноборони як замовник на підставі планування разом з Генеральним штабом може розміщувати замовлення як мінімум національному ВПК, як мінімум.

Звісно, це мало би погоджуватися парламентським комітетом, тобто, елементи цивільно-демократичного контролю, і так далі, і так далі. Але оцінити ефективність, я думаю, ми не встигли, тому що почалася відкрита частина україно-російської війни, яка тривала з 2014 року, але мала елементи гібридної війни, а оце вже відкрите вторгнення. Тому ми змушені були з колес працювати по системі закупівлі під час воєнного стану, тобто там спрощені процедури відповідно до постанови Уряду. Сьогодні у нас руки більш розв'язані, ми не стиснуті багатьма бюрократичними обмеженнями, умовами і так далі. Купити готовий необхідний засяг нам легше, а ось замовити виробництво все ж залишається складним, тому що ми зобов'язані перевіряти спроможності національного виробника, і тут національний виробник програє західному виробнику. Тому що нас не цікавить складова собівартості виробника снарядів, наприклад, закордонного заводу: з чого складаються у нього підривачі, пороха. Ми просто купляємо по ціні і по якості те, що пропонує наш ВПК, не має значення, національний, державний чи приватний. Ми маємо перевірити в нього наявності всіх можливостей і спроможностей, подивитися його калькуляції, сказати, підходить або не підходить. Це та історія, над якою, мені здається, нам потрібно працювати. Мало того, ми ще контролюємо його прибуток, тобто, скільки він собі складає відсоток на прибуток і ми його обмежуємо.

СП: Наскільки я пам'ятаю, нещодавно був ухвалений закон, який цю історію виправляє, але тут ми переходимо вже до другого питання.

Чи вважаєте ви прийнятий закон України “Про оборонні закупівлі” таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ, як передумови вступу до НАТО?

ОР: Думаю, що так, це один із елементів нашого реформування, нашої зміни.

Я хочу нагадати, що є поняття стандарти НАТО, є політики НАТО, є законодавча чи нормотворча база НАТО.

Стандартів НАТО більше 1200, перевірте мене 1230 чи 1240, я там точно не пам'ятаю.

Не існує жодної країни НАТО, яка вступила до цього Альянсу після 1997 року, яка б мала в себе впроваджених стандартів НАТО більше ніж на 31-32%, а нормативно-правих актів прийнятих було не більше 40-41%.

Я питаю міністрів оборони на зустрічах, наприклад, є країни, в яких було 2%, є 8%. Але всіх, хто після 1997 року, новоприбульці такі.

Тому ми точно переконані в тому, що ми скоро вже будемо відповідати навіть і цьому процентажу. Тому що нас, я думаю, сьогодні вже під 18-20% стандартів НАТО.

І у нас вже погоджено близько 180, які ми закриємо і будемо рухатися. Але і не потрібно 1200 НАТО. Якщо у вас немає флоту, у вас немає стандартів для флоту.

Якщо у вас немає космосу, немає стандартів для космосу. Ну і так далі, і так далі. Це абсолютно логічно.

Тому оборонні закупівлі – це більше підхід політики, навіть ніж просто стандартів. Три речі ключові, що потрібно зробити, щоб бути прийнятим в НАТО, на мій погляд. Перша річ – це наявність цивільно-демократичного контролю в країні за Збройними силами або за сектором безпеки й оборони, тому що всі цивілізовані країни бояться путчів, бояться військових переворотів, як це мало місце в історії Греції, Іспанії й багатьох інших країн. Тому цивільний демократичний контроль – це номер один вимога.

Друга вимога – це несприйняття, низька толерантність до корупції. А це означає, що оскільки величезні ресурси витрачаються на оборону в будь-якій країні, яка дбає про свою незалежність, прозорість і відкритість процедур і зрозумілість, і доступ ринку до можливості поставити свою продукцію, що вводить, відповідно, конкуренцію, а значить, понижує ціни – це друга складова.

Тому якраз будь-які закупівлі, як оборонні, ОВТ, а також і ресурсні, я не люблю слово «тилові», я називаю ресурсні, одяг, харчування, бронезилети, шоломи, білизна, медикаменти і так далі. Коли прозорі і зрозуміли процедури, вони зрозуміли натівцям, вони знають, що вони можуть прийти на цей ринок і запропонувати в тому числі свою продукцію. Це дозволяє їм забезпечити в тому числі поняття англійською “interoperability”, взаємосумісність.

Взаємосумісність – дуже важлива складова. Якщо ти заходиш в альянс без взаємосумісності, нічого далі не поїде.

І третя річ – це спільне планування військових операцій. Якщо спільне планування військових операцій – це вже до військових посередньо, до генералів, то прозорість, процедур, зрозумілість, транспарентність і так далі в тому числі на рівні законодавства, прийняття цього – це вже крок на зустріч НАТО.

СП: Ми зараз там ще торкнемося в питання, чи сприяють деякі процеси прозорості. Політкоректність наукового керівника не дозволила мені поставити третє питання з формулюванням «Чому воно не злетіло?», тому формулюється третє питання «Як ви оцінюєте дієвість закону про оборонні закупівлі?».

ОР: Чесно, я не можу його зараз оцінити, він не встиг запрацювати. Просто я з ним не зміг попрацювати і тому я не можу сказати. Тому що я зайшов на цю посаду офіційно 4 листопада 2021 на підставу рішення парламенту за паданням президента, тільки почали розбиратися, ходити на парламент, і тільки нам вдалося затвердити програму на наступний рік, якраз план 3-річний (ми тільки в комітеті цю баталію дискусію вели, абсолютно таку професійно, до речі, у нас комітет професійний) – і тут сталося 24 лютого. Тому я, на жаль, не можу дати цьому оцінку. Хороший він чи поганий? Ну, дієвий чи не дієвий, так. Слово «хороший» і «поганий» напевно не правильно. От дієвий чи не дієвий. Але мені здається, що сама ідея трирічного горизонту планування – це вже перевага, перемога. Але є один нюанс, про який треба зазначити.

Планування – це добре. Розуміння потреби – це добре. А якщо до цього не кріпляться гроші, тому рахуй, що в тебе нічого не вийде. А гроші кріпляться, коли міністр фінансів, колега міністра оборони по уряду, має готовність йому профінансувати. А у нас бюджет на рік приймається. В цьому хохма.

Тобто міністр оборони, разом з генеральним штабом, або навіть міністр внутрішніх справ, якщо він для Нацгвардії опікується чи для прикордонників, голова СБУ, окремий розпорядник коштів, керівник ГУР МО, і так далі. Вони на три роки можуть планувати і прийти навіть це погодити в Комітеті. Але що в них немає ресурсу фінансових, тому що бюджет тільки на рік, – це ще недоопрацьована історія, і з цим треба працювати, щоб можна було планувати фінансові витрати на три роки вперед і укладати контракти.

Зараз є такий квазіваріант – так звані рамкові угоди, які не несуть з собою зобов'язань фінансових, ти не реєструєш в казні, і так далі, і так далі. Тобто, знову ж таки, тебе трошки журять за дебіторку.

От мене є укладені контракти з нашим державним ВПК, поважна структура КБ “Луч”, наприклад, цікаві ракети, ракетна програма або протиракетна програма. У мене є деякі штуки, які замовлено, виготовлення яких заплановане на 2023-24 рік. Контракт я уклав

вже. Але дебіторка в мене висить. І мені по голові мені дають за те, що дебіторка в цьому році. І кожен раз я пояснюю, що друзі, ну це робоча дебіторка.

Я зробив аванс, передоплата, але мені його закриють через два роки. Тобто є на чим працювати.

СП: А які, на вашу думку, сегменти оборонних закупівель у повоєнний вже період мають залишитись під грифом секретно, а які мають бути доступні до знайомлення платникам податків?

ОР: Класне запитання. Я думаю, що все, що буде вважатися сучасним, високотехнологічним, наше, воно повинно максимально залишатися секретним. Тому що ми не повинні дати ворогу інформацію про наші переваги.

А це означає ракетна програма, протиракетна програма. Я переконаний, що зараз буде шалений розвиток безпілотної не тільки авіації, а й безпілотних засобів ураження, розвідки і так далі. Системи РЕБ, радіоелектронної боротьби, ну, мені здається, що ці речі.

СП: Модель оборонних замовлень яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для нашої держави.

ОР: Я б так сказав, я напевно всі країни не назву, тому що я не всіх сам вивчив.

Ми почали, моя делегація моєї команди вже їздили в Норвегію і вивчали досвід.

Ми зараз домовилися з Єнсом Столтенбергом, генеральним секретарем НАТО, він мені дав добро і зелене світло в наших перемовинах, і я маю надію що це офіційно буде закріплено в рішеннях саміту НАТО про те, що почнеться програма для нас на рік, яка буде називатися National Procurement Review.

Тобто одночасно вони будуть вивчати нашу систему закупівель, щоб дати нам потім поради, паралельно вже будуть вчити зразу, не чекаючи наших працівників МОУ і КСЛ вже їхнім підходом і так далі, і третє давати певні уже технології.

Але цікавий досвід скандинавських країн, і мені здається, так само хороший досвід в Пентагоні, тобто в Сполучених Штатах відпрацьований. І там, і там існують незалежні агентства, не зовсім незалежні, вони незалежні, бо вони під міністерством оборони чи під Пентагоном. Але це окремі комерційні структури, а самі департаменти займаються політиками, стандартами, контролем за якістю, плануванням і так далі.

А комерцію займаються агентства. І в них настільки розвинуті ці агентства при Міноборони, вони дають настільки якісний сервіс, що їхніми послугами користуються й інші представники сектору безпеки оборони. Ті ж самі, там Нацгвардійці чи прикордонники приходять і просять, щоб ті агентства для них купили те, що їм необхідно.

СП: Тут ми переходимо до наступного. Чи є поява та реєстрація Агенції оборонних закупівель, як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

ОР: Однозначно це була моя обіцянка, коли я на парламенті представляв себе за поданням президента на цю посаду, тому що я встиг вивчити. І це якраз і є аналог NSPA Натівського, або аналог таких агентів в інших країнах.

Тому перші клієнти чи контрагенти нашого цього агентства – це вже компанія Nexter, це компанія Thales, це компанія Ryan Metal. Тобто ми говоримо зразу про гігантів, всіх відомих, всіх зрозумілих. Тому моя задача – щоб це агентство розвивалося і стало тією структурою, яка буде давати якісний сервіс.

СП: Чи можливо проводити реформу оборонних закупівель під час війни?

ОР: Помилково перші місяці, навіть, напевно, два, а може і три, коли все летіло, все горіло і Київ був у напівоточенні, я вважав, що ні. Тому що мені приходилось просто з коліс займатися пошуком всього, що потрібно для мультиплікації росту Збройних сил України, ну і для захисту, для відсічі, зрозуміло.

Але потім я зрозумів, що навіть під час війни реформи треба робити паралельно, не зупинятися. І коли я це усвідомив, ми це почали робити. Принаймні по закупівлях ресурсних, як мінімум, сьогодні я маю надію, що у нас будуть позитивні зрушення.

Тому я переконаний, що навпаки, під час війни більше шансу зробити реформу, тому що менше опору від бюрократичної, мохом покритої старої системи.

СП: В якому сегменті можна зараз це робити?

ОР: У всіх. Я вважаю, що у всіх треба робити реформу. Не боятися.

СП: Не точково десь?

ОР: Ні, системно. Тому я і кажу, що підрозділ МОУ мають займатися разом з Генштабом планування, далі введенням політик, стандартів, контроль, якість і так далі. А комерцію треба забрати повністю з МОУ. Комерцію мають забрати незалежні агентства, одне чи два.

СП: Окей, зараз у нас внаслідок повномасштабної війни своя історія оборонних закупівель, яка модерується урядом. Закінчується війна, які першочергові кроки щодо реформування систем оборонних закупівель треба робити після перемоги?

ОР: Я переконаний, що першу чергу треба буде зробити аналіз, як ми прожили цю війну з точки зору закупівель, і подивитись, де ми були успішними, що нам, можливо, заважало, що реально варто було б покращити. І на підставі цього аналізу тоді робити якісь додаткові речі: можливо, це якісь закони, можливо, постанови уряду, можливо, наказ внутрішній по МОУ або спільну директиву разом з Главкомом.

Але для того, щоб це зробити, треба проаналізувати, як ми прожили, де у нас були навпаки, скажімо так, намазано і добре їхало, нічого не перешкоджало, тому що стан війни дозволяє певні процедури спрощувати, а ці процедури повернуться.

Звісно, ми марно запросили державний аудит, перевірку зробити. Я ще минулого літа це попросив: внутрішній державний. Але вони аналізували поки що тільки ресурсні закупівлі. Зараз буде ще аналіз наших по озброєнню, теж подивитися, чи є в них претензії, чи є в них питання. Знову ж таки, вони об'єктивні чи ні, чи вони за старою системою діють і так далі.

І от я думаю, що оцей проект National Procurement Review, який нам НАТО зробить, теж це буде користь від їх оцінки, це буде незалежна оцінка.

СП: І фінальне запитання, назвіть ваші критерії ідеальної системи оборонних закупівель для України.

ОР: Я б думав так, що ідеальна система має бути максимально прозорою, зрозумілою для громадськості з точки зору контролю публічних грошей, з умовами дотримання необхідних режимів секретності там, де це необхідно з точки зору обороноздатності.

Друге – це розумне, ефективне використання коштів. Тобто там не треба купувати дешеві речі, ні в якому разі, але і не переплачувати, тобто мати можливість вибору.

СП: Мені здається, що у нас була головна проблема в тому, що ми купляли не те, що треба, а те, що могли купити.

ОР: Те, що могли купити. А зараз, третя річ, я є, скажімо так, прихильником дуже мультикультурного ставлення до життя. Я дуже люблю різну кулінарію, там, тайську, китайську, в'єтнамську, італійську, арабську кухню. Я люблю подорожувати, я люблю різну музику. Але я залишаюся українським промисловим протекціоністом, щоб не казати націоналістом.

Я вважаю, що максимум ми маємо виготовляти в себе. Тоді це дасть нам незалежності, і ми будемо українські гроші залишати в українських підприємствах. Це українські робочі місця, українські платники податків. А те, що ми спроможні робити якісну зброю, в мене вже сумнівів у немає.

Якісний захист ми вже робимо: бронезилети, шоломи, взуття і так далі. Це вже все є.

А те, що Combat Testing in Ukraine зараз відбудеться, максимум це спільні підприємства з колегами. Вони теж, напевно, будуть зацікавлені з нами робити, але ми маємо робити своє. Ідеальна система – це коли максимальний відсоток бюджетних коштів будемо витратити на українську зброю.

СП: Окей. Дякую.

Додаток Б

Респондент: *Сергій Рахманін Депутат ВР, член парламентського комітету з питань нацбезпеки, оборони і розвідки.*

1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

До 2014 року, фактичного початку російсько-української війни, механізм державного оборонного замовлення (ДОЗ) не слугував дієвим інструментом зміцнення обороноздатності країни. Позаяк питання національної безпеки не було реальним пріоритетом державної політики, реформування Збройних сил України і модернізація оборонно-промислового комплексу здебільшого залишалися деклараціями, що не наповнювалися реальним змістом.

Перша спроба створити більш-менш адекватний механізм забезпечення сектору безпеки і оборони була здійснена 2016 року шляхом ухвалення Закону «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони». Втім означений нормативний акт не прибирав багатьох вад, як успадкованих від інституту радянського військового тилу, так і набутих за роки незалежності. Найбільшими ганджами, на мій погляд, були наступні:

а) відсутність чіткої візії розвитку сектору безпеки і оборони, в першу чергу, Збройних сил. Через що не відбувалося осмисленого системного реформування ОПК; його спроможності й потенціал чітко не прив'язувалися до реальних завдань і нагальних потреб Сил оборони. Забезпечення армії відбувалося за примітивним принципом – постачалося те, що вітчизняні виробники були здатні виготовити, а спецімпортери – могли (чи хотіли?) придбати. А не те, чого потребували ЗСУ з огляду на наявні загрози, ризики й виклики.

б) відсутність ефективного контролю з боку виконавчої влади за виконанням Державного оборонного замовлення.

Головним критерієм виконання ДОЗ була не кількість виробів, фактично переданих ЗСУ та іншим замовникам, а обсяг використаних коштів.

Спрощено: завод А отримує держзамовлення на виготовлення озброєння В у кількості С одиниць, на що передбачені кошти в сумі D млн грн. Близьче до кінця року з'ясується, що завод з певних причин не здатний виробити означену продукцію. Невикористана сума грошей використовується на закупівлю іншої продукції (часто – менш потрібної, інколи, за великим рахунком, непотрібної), а відповідне «перекидання» коштів оформлюється як зміна до ДОЗ. Армія не отримує очікуваних ракет чи танків, натомість отримує, приміром, засоби хімічного захисту. Або не отримує нічого – бо гроші перекидаються на подовження фінансування тривалих науково-дослідних або дослідно-конструкторських робіт (НДКР і ДКР).

Застосування подібного хибного підходу дозволяло уряду (і Міноборони зокрема) звітувати про **повне виконання ДОЗ**, оскільки **вся сума виділених бюджетних коштів була витрачена**. Проте посиленню боєздатності армії й обороноздатності держави подібне неефективне використання коштів аж ніяк не сприяло. Причини, з яких невиконання замовлення зривалося виробниками/постачальниками, за замовчуванням, вважалися об'єктивними, реальної відповідальності за зрив ДОЗ порушники не несли.

На окрему згадку заслуговує система проведення НДКР і ДКР. Відсутність контролю за їх проведенням, відсутність критеріїв оцінки ефективності таких робіт призводила до того, що дослідження тривали роками/десятиліттями, на них витрачалися мільйони (інколи – мільярди) гривень державних коштів, але до взяття на озброєння й масового виробництва сучасних зразків зброї, озброєння, техніки, боєприпасів вони призводили вкрай рідко.

2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про Державні оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?

При розробці ЗУ «Про оборонні закупівлі» враховувалися стандарти й практики країн-членів НАТО, законодавчі новели належним чином гармонізували правила вітчизняних

оборонних закупівель із аналогічними процедурами, що діють в державах, котрі входять до альянсу.

3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?

Ухвалений 17 липня 2020 року ЗУ «Про оборонні закупівлі», попри певні недоліки, запроваджував більш сучасну, гнучку, чітку та прозору систему задоволення потреб сектору безпеки і оборони. Натомість через фактичний саботаж з боку уряду (в першу чергу, з боку тодішнього керівництва МО і Мінстратегпрому) запровадження нових правил постійно відтерміновувалося. Уповноважені центральні органи виконавчої влади зволікали із підготовкою необхідної нормативної бази, був зірваний своєчасний запуск Електронного реєстру виконавців державних контрактів, через що виконати базові вимоги й приписи нового закону було неможливо.

Фактично, нові правила оборонних закупівель, встановлені Законом, почали працювати в переддень повномасштабного вторгнення, тому реальний ефект від їх запровадження Сили оборони відчуті не змогли. В умовах війни виконання всіх приписів закону об'єктивно не є можливим. Дія правового режиму воєнного стану збільшила повноваження Кабінету міністрів щодо процедур здійснення оборонних закупівель. З одного боку, це простило механізм забезпечення Сил оборони, з іншого – послабило контроль над військовими закупками з боку парламенту.

4. Які на вашу думку сегменти державних оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?

Інформація, що стосується зброї, озброєння, військової та спеціальної техніки, боєприпасів та компонентів для їх вироблення, спецобладнання, критичних матеріалів, змісту й характеру НДКР і ДКР має носити таємний характер. Дані щодо речового майна, паливно-мастильних матеріалів, харчування і засобів індивідуального захисту, можливо, ремонтних робіт мають бути відкриті в питаннях ціни й можуть бути відкриті щодо постачальника. Але мусять бути закритими в частині обсягів продукції та послуг, що надаються.

5. Модель ДОЗ яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні?

У світі не існує ідеальних систем, і не існує абсолютно тотожних систем. Модель, запроваджена ЗУ «Про оборонні закупівлі» можна вважати прийнятною, але її слід скоригувати з урахуванням досвіду, набутого під час участі у війні.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

Відповісти на це питання можна буде лише тоді, коли буде напрацьована відповідна нормативна база, діяльність структури наповниться реальним змістом, а сама структура набуде практичного досвіду й доведе свою життєздатність. Поки це тільки назва.

7. Чи можливо проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із РФ?

Війна не є перепорою для оновлення, навпаки, нові виклики й загрози тільки підштовхують до необхідних перетворень. Але треба бути свідомим, що в умовах такої війни ці перетворення, за визначенням, не можуть бути системними й глибокими. Надто різкі рухи можуть поставити під загрозу всю систему постачань.

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи ДОЗ потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?

Запровадити більш гнучкі правила для державно-приватного партнерства в галузі ОПК; передбачити фінансування/залучення інвестицій для розгортання виробництва критично необхідної для Сил оборони продукції.

9. Назвіть Ваші критерії ідеальної системи ДОЗ для України?

Чіткий зв'язок між попитом Сил оборони і пропозицією виробника, жорсткий (навіть жорстокий) контроль за виконанням контрактів і використанням коштів, звільнення системи від зайвого бюрократичного обтяження, встановлення чітких меж повноважень і рівня відповідальності усіх суб'єктів процесу здійснення закупівель.

Додаток В

Респондент: *Роман Костенко Депутат ВР, секретар парламентського комітету з питань нацбезпеки, оборони і розвідки.*

Анкета інтерв'ю.

1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

Починаючи з часів незалежності і до моменту прийняття ЗУ «Про оборонні закупівлі» існувала система державних оборонних закупівель яка відрізняється від існуючої сьогодні.. На мою думку, назвати її ефективною ніяк не можна було. Якби вона була ефективно, то і потреби її змінювати не було. Не кажучи вже про те, що така модель і нормативне регулювання не відповідає тим стандартам, які є містяться в директивах НАТО, до стандартів яких ми бажаємо наблизитись.

І якщо трансформація стосовно прозорих відкритих державних закупівель товарів, робіт і послуг в цілому з часом розповсюдилась і на сектор безпеки та оборони і вже налагоджені процедури відкритих закупівель вже існували до прийняття ЗУ «Про оборонні закупівлі», то питання щодо такої важливої і одночасно чутливої складової як забезпечення сил безпеки і оборони саме ресурсами, озброєнням, технікою необхідними для виконання своїх безпосередніх функцій потребувало вдосконалення.

Якщо говорити конкретно про закупівлю військової техніки та озброєння, то фактично після здобуття незалежності, Україна успадкувала систему закупівель від Радянського Союзу, в основі якої лежить держоборонзамовлення. А такий формат ДОЗу є продуктом планової економіки радянського типу, в якій держава виступає і постачальником, і замовником, та одночасно бере на себе більшу частину комерційних ризиків в умовах нульової конкуренції. Фактично закупалось лише те, що могло виготовлятися власними потужностями за необґрунтованими цінами, не кажучи вже про актуальність та потребу в даній продукції. Крім того це все відбувалося під найвищим ступенем секретності без можливості будь якого контролю. В діючому ЗУ «Про оборонні закупівлі» при його розробці закладено іншу концепцію. Вона передбачає, що замовники в особі сил безпеки і оборони планують, що їм необхідно закупити не виходячи лише з принципу «що може виготовити наш ОПК те ми й зобов'язані закупати» а з принципу «що необхідно в сучасних реаліях для ефективного виконання своїх завдань в сучасних реаліях». А здійснювали таке планування і закупівлі в мирний час державні замовники під ретельним контролем профільного комітету ВРУ. І це стосувалося як відкритих так і закритих закупівель.

2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про Державні оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?

При розробці законопроекту враховувались практики країн НАТО, крім того, як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту №2398, «Прийняття Закону забезпечить гармонізацію правил оборонних закупівель із стандартами країн-партнерів НАТО та ЄС у частині, що стосується оборонної Директиви 2009/81/ЄС.»

Однак, повномасштабна війна в Україні і в зв'язку з нею швидке рішення НАТО про прийняття Швеції і Фінляндії до складу альянсу продемонстрували те, що коли постає пріоритетне питання забезпечення глобальної безпеки в регіоні, то всі умовності щодо особливостей певних процедур в різних країнах чи вимог до реформ можуть відійти на другий план. Реформи щодо оборонних закупівель в Україні могли б проводити і в процесі приєднання НАТО. Це не якась глобальна реформа, яка б вплинула на здатність вести бойові дії разом з партнерами у випадку спільної оборони від ворога.

3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?

Як і будь який новий закон, на стадії впровадження реформи можуть виникати певні питання, виявлятися недоліки у питаннях регулювання деяких процедур. Так було і з цим законом. Однак змін вносилось не багато, і він почав працювати. Достатньо дієво. Хоча і

не відразу. На етапі, коли всі зацікавлені сторони адаптувалися, розпочалося повномасштабне вторгнення РФ, і зараз, в період воєнного стану як і передбачає цей Закон, Кабмін має визначальну роль в процесах. Але, якщо повернутися на початкову стадію впровадження реформи, то під час виконання саме цього Закону, ми більше зіштовхнулися з проблемою компетентності «виконавців» ніж з недоліками Закону. Наприклад МІнстратегпром дуже довго не міг запустити нормальне функціонування Електронного реєстру виконавців державних контрактів. Здавалося б це нескладне завдання для міністерства, однак це тривало дуже довго. Також дуже довго готувалися підзаконні акти.

4. Які на вашу думку сегменти державних оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?

Це складне питання, яке підіймалося і обговорювалося ще до початку повномасштабного вторгнення. І тут важливо було зберегти баланс між прозорістю і питаннями національної безпеки. А з таким сусідом нам не можна бути повністю відкритими. Я точно прихильник того, що ми не повинні показувати кількість важкого озброєння, боєприпасів і тд. Навіть і вартості витрат на закупівлю і утримання, бо ворог все рахує навіть відштовхуючись від показників бюджету. З корупцією в цій сфері можна запобігати іншими шляхами. Не обов'язково це повинно бути пов'язано з відкритістю даних.

5. Модель ДОЗ яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для України.

Дуже цікаве питання. Я відповім, що ми повинні створити свою модель. На жаль так склалося, що у нас в країні наймасштабніша з часів Другої світової війни і ми адаптуємося під реалії. Ми зіштовхнулися з тим, що відступаємо від правил і бачимо реальні проблеми, з якими зіштовхується воююча країна. У нас є унікальний шанс створити таку систему, модель якої навпаки будуть брати за основу інші країни, виходячи з нашого досвіду. Мінімально бюрократичну і максимально гнучку. Цього вимагають реалії.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

Я на це сподіваюсь. Але це розмови про далеку перспективу. Агенція розгортає спроможності, однак про прозорість ми поки не говоримо і це не через те, що ми цього не бажаємо. Багато країн, які не публічно нам щось постачають самі не бажають розголосу. А у нас зараз пріоритетне завдання це пошук ресурсів і укладання контрактів для забезпечення наших сил безпеки і оборони. Після війни будемо надавати оцінку роботі Агенції. Однак позитивним сигналом є те, що західні партнери виявили бажання допомогти налагодити роботу Агенції відповідно до стандартів НАТО.

7. Чи можливо проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із РФ?

Я не прибічник глобальних реформ під час війни, однак я за впровадження рішень, які є відповіддю на проблеми та виклики, з якими ми зіштовхуємося під час війни. І якщо десь потрібно спростити певні процедури, адаптувати їх під війну чи навпаки десь зробити їх більш прозорими, то такі кроки безперечно потрібно робити. Як приклад, це останні зміни в законодавстві, що стосуються публікацій цін за якими МОУ закуповуються продукти харчування. З'явилася проблема, знайшли рішення як зробити ці процедури більш прозорими без ризиків нацбезпеці.

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи ДОЗ потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?

Після війни буде багато молодих іноваційних підприємств ОПК і потрібно буде забезпечити їм всі умови для того, щоб вони швидко адаптуватися до процедур та існувала здорова конкуренція серед них.

9. Назвіть Ваші критерії ідеальної системи ДОЗ для України?

Це повинна бути незабюрократизована, гнучка, в міру прозора і належним чином контрольована як державою так і суспільством система, в якій замовники і виконавці взаємодіють так, щоб контракти гарантовано виконувались.

Додаток Г

Респондент: *Ярослав Юрчишин Депутат ВР, перший заступник голови комітету ВР з питань антикорупційної політики у Верховній Раді України IX скликання.*

Анкета інтерв'ю.

1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

Вочевидь багато запитань щодо ефективності оборонних закупівель виникає просто зараз, коли наша обороноздатність — пріоритет номер один для країни. Проте навіть з урахуванням скандалів на тлі корупції, ми мали й гірші часи в аспекті недоброчесності в Міністерстві оборони. І той факт, що нестиковки у відомстві можливі навіть зараз — наслідок системи та її хиткого фундаменту, який будували ще задовго до 24 лютого 2022 року.

Раніше тема закупівель та озброєння в Україні була не тільки з ознаками корупції, але ще й з дуже сумнівними джерелами надходження різних складових для нашої оборони. Показовою в цьому змісті була справа Гладковського: колишній заступник секретаря Ради національної безпеки та оборони у 2019 році й сам [визнавав](#), що окремі комплектуючі Україна й досі закуповувала з Росії.

2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про Державні оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?

Добре, що після оприлюднення закупівельних цін на продовольство, і Верховна Рада, і Кабмін постаралися оперативно вирішити проблему. Але оперативно не завжди означає якісно. Відтак, Міноборони тепер має більш обширно звітувати про витрати, але прогалини все ще є. І достатньо суттєві.

Адже чинні норми звітування можуть бути скасовані вже після воєнного стану і відстежити обсяги витрат після завершення війни, можливо, не вдасться. Чинна Постанова Кабміну №1275 зобов'язує замовників прозвітувати про прямі договори у сфері оборони після завершення воєнного стану, укладені за постановами № 169 та 1275. Для повного звітування встановлено строки 90 та 180 днів. Але цю постанову реально скасувати, тому більш доцільно для подальшої прозорості було би закріпити таку ініціативи не постановою, а на рівні Закону України.

3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?

Якщо говорити про Закон України «Про оборонні закупівлі» № 808-IX, ухвалений в 2020 році, то він мав мінімізувати корупційні ризики в секторі оборони: забезпечити відкритість процедур оборонних закупівель, підвищити прозорість планування, запровадити дієвий громадський контроль. Однак, він не був належно імplementований через системний збій у державному управлінні - не було розроблено в строк понад 30 підзаконних актів для запуску оборонних закупівель.

Щодо змін внесених Законом України «Про внесення змін до Закону України "Про оборонні закупівлі" щодо запровадження прозорості в оборонних закупівлях (крім відомостей про закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю) із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз на період дії правового режиму воєнного стану в Україні» від 24.02.2023 року, то оцінювати їх дієвість ще зарано. Так як деякі положення лише два тижні тому набрали чинності. Це, зокрема, положення щодо розміщення оголошення про закупівлю. Тепер оголошення робитимуться протягом 1 робочого дня до розміщення в системі електронних закупівель. Якщо ж закупівля робитиметься без використання електронної системи закупівель, міністерство має публічно звітувати про них. А у разі закупівлі товарів на суму від 200 тис. гривень та послуг на 1,5 млн грн без використання електронної системи звіт має оприлюднюватися протягом 10 робочих днів з дня укладання договору. Крім того, до 22 червня 2023 року МОУ зобов'язане оприлюднити звіти про договори, укладені з 24 лютого по 24 березня цього року.

4. Які на вашу думку сегменти державних оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?

Ви, можливо, здивуєтеся, але звіти щодо витрат на закупівлю та виготовлення техніки та озброєння у США є у вільному доступі від Міністерства оборони. Адже відкрита звітність формує довіру громадян та нівелює корупційні схеми. Звісно, приклад України особливий. Нам не варто наразі виставляти на показ усе те, чим ми будемо ліквідовувати ворога. Буде значно ефективніше, якщо росіяни дізнаються про придбану нами техніку чи ПЗРК не зі звітів Міноборони, а зі збільшення власних втрат живої сили і не тільки. Ліквідована ворожа техніка — найкраща ознака того, що кошти платників податків пішли у правильному напрямку.

Тому, наразі все те, що закуповують безпосередньо для ведення бойових дій, не варто розголошувати. Після здобуття перемоги, потрібно буде від цього відходити та звітувати про все, чим поповнюється українська армія та яким коштом. Це і є сучасна прозора практика.

Решта ж статей видатків має бути прозорою вже. Інформація про ціни на продовольство, тилове забезпечення тощо не мають стратегічного значення для ворога. А корупційні скандали, як ми вже побачили, виникають. Тому, я вважаю, що Міноборони може і має звітувати про безпосередньо “не військові” закупівлі. Аналогічно до того, як це роблять інші міністерства.

5. Модель ДОЗ яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для України.

Складно сказати модель ДОЗ якої країни є найкраща для впровадження в Україні, оскільки не володію інформацією щодо різних країн. Можливо, варто звернути увагу на модель ДОЗ США, зокрема, їх підхід до прозорості та підзвітності. У США усі ДОЗ повністю прозорі, за винятком невеликого числа спеціально обумовлених випадків - для спеціальних операцій та розвідки. Усе інше - закупівля боєприпасів, озброєння, техніки, новітніх розробок та інше є загальнодоступною інформацією, яку можна знайти в Інтернеті.

Окрім цього, до найбільш важливих рис ДОЗ США можна віднести: детальний і точний опис предмета закупівель; суворе виконання сторонами – учасниками торгів існуючих правил та інструкції; використання преференцій, які надаються при закупівлях на федеральному рівні, рівні штатів і муніципалітетів (наприклад, для підприємств представників національних меншин; ветеранів; вітчизняних виробників); активне залучення й підтримка участі малих підприємств у конкурсних торгах; розроблена та ефективно діюча на практиці система контролю за процесом здійснення закупівель від початку до кінця; відпрацьований механізм досудового вирішення спорів тощо.

Такий підхід та відкрита конкуренція призводить до «справедливих», помірних цін; гарантує рівні можливості всіх підприємств і фірм; допомагає уникнути корупції в розподілі держзамовлень та відповідно сприяє підвищенню ефективності закупівель.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

Це буде напряму залежати від її реалізації та кадрової політики. Агенція НАТО з підтримки та постачання — це безумовно хороший орієнтир для нас. І, переконаний, що для того, аби якісно почерпнути досвід НАТО, нам необхідно буквально залучати фахівців з агенції до наших реформувань. І це може бути історія Win-Win.

Не секрет, що українські військові будуть користуватися попитом по світу завдяки тому досвіду, який вони здобувають зараз. Представники Північноатлантичного альянсу могли раніше вагатися, проте приклад України мав їх остаточно переконати в тому, що саме РФ є головним порушником світового порядку та миру. Тепер важливою ціллю НАТО буде забезпечити всі свої структури як найкращими інструкціями по боротьбі з державою-терористом. І хто як не Україна може бути в цьому корисною?

Нас же будуть цікавити інші складові роботи військового альянсу. В тому числі, і NSPA. Тож, думаю, створення нашої аналогічної агенції може поглибити співпрацю між військовим союзом та Україною (уже як частиною НАТО). Кожна зі сторін зможе надати своїх найкращих фахівців у необхідній галузі.

7. Чи можливо проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із РФ?

7.1. Якщо так, то у якому сегменті?

7.2. Якщо ні, то чому?

Можна та навіть необхідно. Спершу треба зрозуміти, що наразі немає державних сфер, про які доцільно казати «не на часі». Направду на часі зараз усе: від соціальної політики до реформування державних оборонних закупівель. Не дарма тема боротьби з корупцією — у топ-3 найбільших проблем для нашого суспільства навіть під час повномасштабної війни. Це каже про те, що до післявоєної та відбудовчої епохи потрібно готуватися вже. Щодо можливості реформування, то особливих перешкод також не має бути. Найбільша перешкода для Міноборони у реформуванні державних закупівель — це і є саме міністерство. Якщо відомство не чинитиме опору в покращенні та відкритості закупівель, то й реформувати його діяльність буде цілком реально.

І перші кроки вже є. Передусім ідеться про створення Громадської антикорупційної ради при МОУ. Імена переможців оприлюднили 31 березня. Тішить те, що більшість її членів — це люди, які й раніше всіляко боролися з корупцією професійно або як члени ГО.

Надалі громадська рада в регулярній комунікації із керівниками Міністерства оборони буде брати участь у впровадженні політики нульової толерантності до корупції у секторі оборони для забезпечення прозорості, підзвітності та запобігання корупційним проявам в оборонному відомстві.

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи ДОЗ потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?

Важливо буде розкрити гриф секретності в оборонних закупівлях, коли питання обороноздатності (після перемоги над ворогом) буде вирішене. Є сенс і надалі зміцнюватися свої кордони та покращувати роботу армії, проте тримати витрати у секреті — навіщо? Це тільки посприяє створенню нових корупційних схем. Прозорість та звітність — шлях до очищення системи від корупції.

9. Назвіть Ваші критерії ідеальної системи ДОЗ для України?

Хоча й оборонні закупівлі мають свою специфіку, але базово для забезпечення безкомпромісної роботи потрібні три важливих чинники: прозорість, підзвітність, включеність. Це три вбивчих застосунки, які не дадуть звернути не туди.

Наразі головним показником якісної роботи ДОЗ буде наша обороноздатність та відсутність претензій з боку міжнародних партнерів. Адже окрім стратегічної цілі з визволення нашої землі від російських окупантів, ми також плануємо вступати до Європейського союзу. А 6 із 7 рекомендацій Європейської комісії до нас як до кандидата прямо чи опосередковано стосуються боротьби з корупцією. Тому, відсутність зауважень від наших екзаменаторів буде означати не тільки ефективну обороноздатність, але й прозору роботу Міноборони. Без останнього шлях до ЄС нам буде закритий.

Додаток Д

Респондент: *Надія Бігун, заступниця міністра економіки, 2019-2022 - директор із закупівель ДК "Укроборонпром"*

1. На скільки ефективною на вашу думку була система державних оборотних закупівель за часів Незалежної України, обґрунтуйте свою відповідь ?

Тут запитання, якщо ми включаємо амуніцію і продукти харчування і це зараз те питання на яке нам треба буде переглянути відповідь, тому що до повномасштабного вторгнення н до 24 у нас було 2 закони: "Закон про публічні закупівлі" та "Закон про оборонні закупівлі".

Логіка про оборонні закупівлі була виписана так, що туди потрапляли тільки озброєння, воєнна техніка, ремонт, все що стосується умовно війни, а то що ну і можна ще поставити знак дорівнює державної таємниці. Воно насправді там так не є, але логіка була застосована до того - що у нас є державною таємницею. Те що із повязано досвідно-конструкторськими роботами, нові зразки ремонти, озброєння, військова техніка це регулюється законом про оборонні закупівлі, а все інше, і іншого достатньо багато насправді це - їжа ГСМ, амуніція - це все було під Законом «Про публічні закупівлі».

Коли 24 трапилось, ми зрозуміли що оце все інше - це оборонні закупівлі, тобто воно напевно має бути виокремлено із Закону Про публічні закупівлі. бо в той спосіб коли ми купляємо їжу для оборони, хотілось б щоб ми повернулися до повної публічності але в найближчим часом. Наразі виглядає так, що такої можливості у нас не буде. Тому прям зараз ми працюємо над проблемою закупівель, саме того що не є таємне, але для потреб оборони купується, а також з нашої точки зору оборонні закупівлі, там в середині умовно цих закупівель у нас буде фактично два види оборонних закупівель: таємні та нетаємні.

Насправді ось цей закон був прийнятий в 2021 році, якщо не помиляюся, чи в 2020, можу зараз не пам'ятати точно. По хорошому він не запрацював насправді. До цього це був Закон про державне оборонне замовлення. Логіка цього закону передбачала, якщо ми говоримо про таємну частину, - можуть бути конкурси, а можуть бути прямі договори. Проводити конкурси це не означає автоматичну прозорість. Конкурс передбачає певну логіку дій коли ти можеш спочатку артикулювати те, що тобі треба, потім порівняти які є рішення на ринку, і приймати рішення яке із різних опцій є найкраще, поки в нас цього не буде казати про неефективність конкурсів не дуже коректно. Другий момент: це сфера спецефічна там багато виробників унікальних категорій в яких є широка конкуренція, Дійсно можна з чимось порівнювати. Іноді є унікальний єдиний постачальник.

Зараз у нас до сих пір діє система радянських РКМ. В РКМ у нас закладений одразу дуже великий кост з точки зору супровідних процесів, формування РКМ, підтвердження, адміністрування договору, там шалені витрати на цей процес, на те як, складаються дані, перевіряються, рефікуються. По-друге в цій моделі не закладені інструменти, які б стимулювали розвиток технологій, розвиток бізнесу, який формує оборонні рішення. Тому ця модель - вона не стимулює розвиток. Третій момент: виходить так, що для українських компаній – РКМ, а для іноземних виробників у нас договірна ціна. Тобто з це не рівний підхід, тому що виробникамів сильно обтяжуємо але стимулюємо.

Немає механізмів стимулювання розвитку, це фактично призводить до того що український бізнес навіть зараз в поточних умовах коли обсяги попиту дуже великі у нас все одно кволо все це розвивається. Я вже мовчу про те що в цій моделі закупівель взагалі немає елементів які би стимулювали залучень нових технологій і драйвили технологічні рішення Зазвичай така модель йде від зворотнього, тлму якщо коротко я не вважаю модель ефективною.

2. Чи вважаєте ви цей закон таким, що відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформи, як до передумови вступу в НАТО ?

Не скажу чесно кажучи, вимоги НАТО не є моєю глибокою експертизою. Тут треба пропрацювати тісно з партнерами, але не можна розглядати Закон без нормативних підзаконних актів. У нас є закон а під ним є низка постанов . Постанови викривляють логіку та механіку Закону. Логіка Закону яка б мала бути у стимуляції конкурентні , ну тобто мав

би бути механізм порівняння різних рішень, і механізм обрання найкращого... хоч мав бути. Навіть в прямих контактах треба перш за все адекватне порівняння. РКМ – це проблема. Тобто міноборони занурюють в розрахунок собівартості кожної запчастинки. Хочеш поставити БМП - у тебе має бути от така маржа, такі затрати ти несеш витрати, зарплата там і так далі. Що твої безпосередньо витрати на організацію проекту не відповідають, тут у тебе інша маржа там в тебе 1% та 30%. Це не правильна модель я вважаю, ну в кінці кінців якщо це унікальна модель, унікальність з точки зору українських реалій, але він точно не є унікальністю інших ринків. Все одно мають бути інші способи прийняття рішення порівняння опцій і на затверджену ціну. Знову ж таки, в принципі коли плнували модель, це б було з образу подобию американської та британської моделей, але потім підзаконні акти назад повернули в радянську, десь так. Ну плюс я пам'ятаю по Закону, якщо ви читали, є реєстр постачальників, реєстр так і не був створений. Тобто Закон так не запрацював так як треба і навіть в тій радянській моделі можна було краще зробити. Там не все працює. Немає реєстру постачальників, немає можливості для цих постачальників комунікувати потреби. Закупівельники, які готові озброєну військову техніку закупляти - вони проходять класифікацію подають документи і отримують доступ до державної таємниці і знаходять постачальників і замовників в сфері оборони. Перед тим як щось замовляти вони би мали зайти в цей реєстр подивитись хто в реєстрі є по цим предметам закупівлі і з ними почати вести переговори, от я там щось хочу купити. Реєстра немає до сих пір. Якщо ми ставимо мету купувати те, що ми купували там останні 10 років то в принципі міноборони знає і без реєстра хто що виробляє. Але зараз зараз інтенсивно викають нові бізнеса, до речі постанову про експеримент ми прийняли і це трошки все розворушить. Тут є велика зона для покращення

3. Які на вашу думку сегменти державних закупівель повинні бути під грифом секретно а які до ознайомлення платників податків ?

Логіка така, таємним має залишатися все що стосується зброї та військової техніки, плюс ремонти, плюс розробки зразків. а не таємне все інше.

4. Модель ДОЗ яких країн Ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність такої моделі для України.

Державні оборонні замовлення Ви маєте на увазі ? В більшості є європейські директиви , є директиви про публічні закупівлі, є директиви про оборонні закупівлі . Директива про оборонні закупівлі дає членам ЄС самостійно визначати певні особливості за якими вони ці закупівлі проводять. У будь якому випадку вони все одно намагаються рухатись шляхом порівняльних альтернатив і обрання найкращий альтернатив з наявних . Ті моделі про які я чула і, ті куди нам потрібно рухатися. знову ж таки - те що США пропонує, Британія пропонує інші європейські країни пропонують.

Вони приймають рішення виходячи з оцінки, **купується рішення**. яке спроможне виконувати задачі для збройних сил. Це означає, що ми якби приймаємо не на рівні ТЗ конкретний вид, а ми оперуємо суттєво вищого рівнем, ми оперуємо цілями та задачами які ми ставимо і нам до цього треба рухатися. Це зачепає дуже багато питань, приймати рішення треба не виходячи скільки там танк коштує, а виходячи з того що ми маємо вміти.

Порівнювати різні види озброєння для досягнення тих чи інших спроможностей скільки ці скіли нам будуть коштувати. Тому що всі ці речі не можна міряти там ціною придбання. Є ще сукупні витрати пов'язані із обслуговуванням і т.д. нам треба на цей рівень підніматися. МО має комунікувати із ЗС, ми йдемо до того щоб мати рішення на підставі спроможності, тобто має бути взаємодія відповідних компетенцій: хто має ці потреби повністю і комплексно оцінити, що має робити міноборони виключно чи із залученням яких бойових представників генштабу.

Я досконально цієї кухні всередині них не знаю, відверто Вам скажу. Є генштаб, є Сили логістики, є міноборони. По зброї Вам не скажу, але продукти харчування і для мене це більш чутливою темою - це все таки більше про публічні закупівлі, і відповідно це та сфера за яку я відповідаю. Про спроможності коли ми говоримо, формування потреб знову ж таки. В який спосіб ми формуємо потреби і від того, наскільки ми вміємо ефективно це робити.

Потреба не може формуватися вільно, потрібні дані і тоді при формуванні потреби має працювати система для збору даних.

Сили логістики які відповідальні за забезпечення, вони б мали у себе накопичувати всі дані, щодо потреб, аналітику по результатах поставок. Дані, як певні види озброєння себе показують. І це мало би бути системно, військові давали б дані і виходячи від цих даних - могли б брати експерти цю аналітику і працювати. Я не знаю що там по зброї, але мені щось підказує - якщо немає по продуктах харчування де все суттєво простіше - то у зброї цього також немає, відповідно рішення приймаються дуже суб'єктивно. Вони не можуть бачать повної картини і це призводить до того, що рішення не завжди оптимальні. Все має працювати в комплексі, я так вважаю. Це не може це робити тільки МО, це має бути система, в якій є функціонал тих, хто до кінцевих користувачів можуть дотягнутися і збирати звітні дані, на певній регулярній основі, накопичувати ці дані, робити певні висновки. Давати певні позиції - що нам потрібно, що працює, а що не працює.

Знову ж таки сучасна війна, мені так здається вона таки відрізняється від того досвіду на якому вирости наші військові. Відповідно, швидкість впровадження технологій, нових рішень, мотивації - має критичне значення. Це значить, що нам критично важливий зворотній зв'язок аналіз даних, висновки.

В класиці закупівель, зараз не будемо говорити про оборонні є такий собі категорійний менеджмент. Є людина, яка відповідальна за певну категорію закупівель, визначається якась ключова категорія, що має стратегічне значення для замовника або по бюджету дуже велика. І от категорійний менеджмент – це підбір менеджера в команду і його відповідальність. Наскільки він розуміє ринок і те що є по цій категорії і те, наскільки достовірні дані по потребам, по плануванню потреб, по тому як контрактменеджмент по цьому процесу відбувається. Він ці речі має поєднувати і робити це ефективно.

Якщо не побудована категорійна експертиза та категорійний менеджмент, процесу управління категорією - то немає абстрактного замовника. Замовник має бути всередині організації. Якщо хтось думає, що він або вона відповідає суто за тендер там, чи суто за гранти, це не так. Він або вона відповідає за те, щоб поррахувати, скільки чого потрібно, а щоб поррахувати це потрібно робити систему та впроваджувати. Воно все одно за інше чипляється.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель, як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?»

Питання звучить «чи має це робити окрема агенція»? Скажу чесно, із NSPA пару разів зустрічалася, але я не знаю як вони працюють і мені цікаво зануритися глибше. Є така штука, як закупівельний цикл. Він починається із того, що формується потреба і підходить до цього застосовуються аналіз ринку, формування технічного завдання, формування тендерної документації, безпосередньо або прямі переговори, контракти. На цьому етапі дуже важливий збір зворотнього зв'язку, перевірка чи спрацювало чи не спрацювало рішення. Врахувати аналітику і потім знову по колу. Кожен цикл має бути кращий за попередній, я не знаю що саме робить NSPA.

Агенція, яку ми створили забрала на себе тільки переговори з постачальниками, вони не залучені до того як формується потреба, не залучені до того, яке рішення ми купуємо. Це дуже сильно звужує потенціал, який вони б змогли організувати. Окей, ви робите агенцію. Чим ця агенція буде відрізнятися від того, яким у вас був департамент, що був для того – аби укладати контракти. Вони також кажуть, що у них є проблеми з тим, що вони не можуть вести з не резидентами переговори: мовні проблеми, ми не знаємо їх законодавство. Це спеце�кспортери, тому що спеце�кспортна агенція власне - це окей, це напевно краще ніж департамент, але це повноцінно мати максимальну цінність.

Я колегам дуже радила, щоб вони подивились медичну закупівельну агенцію, як прототип того, як саме мають відбуватися закупівлі. Тобто вони виникають в агенції з моменту формування потреби, навіть не з моменту того, коли лікарні їм кажуть коли що потрібно. А ще до цього, коли вони з МОЗ сидять і приймають рішення які конкретно номенклатури для

того щоб були менші захворювання по тій чи іншій програмі. У них є певні експертизи, вони за рахунок експертизи допомагають краще рішення знайти. Потім інформація від людини, яка відповідає за потреби в лікарні - все стікається до них. Плюс у них є методологія, як вони збирають потреби. Кожна лікарня сказала скільки пігулок потрібно, тобто їх задача була подивитися - що вони можуть самі автоматом поставити, тому що є реєстр пацієнтів і т.д.

Ми можемо просто зробити систему, яка з інших систем може стягувати інформацію, ну і так щоб і людей трохи повідомили. Так і тут у агенції мають бути в руках якісь система, за рахунок якої вони бачать, що там є на складах. Я так розумію це буде виклик, кожної техніці по трохи у нас за рахунок МТД. Тобто потрібні тули, які б дозволили бачити, де і що як працює, з цього виходити. І це не означає, що з вони мають приймати такі рішення, мають виходити на генштаб і говорити: ми бачили ось така і така аналітика ми підготували цю аналітику і пропонуємо закупівлю робити по таким і таким напрямкам і позиціям. І далі після цього враховуючи те, що є на ринку виходити на закупівлю. Я розумію, що це процес не швидкий, і до нього треба дійти і вони повинні з чогось починати і знову ж таки по моделі NSPA.

Не думаю, що країни з NSPA пускають її в якусь свою внутрішню кухню і використовують як реєстр постачальників. Тобто NSPA каже: що от ми для вас можемо умовно робити кваліфікації постачальників і вони створюють такий собі каталог постачальників, їх продуктів. Просто ніхто не пустить якусь зовнішню організацію в у внутрішні процеси прийняття рішень. Нам треба іти далі, нам агенція потрібна займатися аналітикою, збором даних від хлопців, впровадженням якихось таких речей стандартних які будуть всюди виходити на очікуваний результат. Сили логістики це могли робити? Для мене це питання.

7. Чи можна проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із РФ. Якщо ні, то чому? Якщо так – що саме?

Що ви маєте на увазі під реформуванням, кожен під поняттям реформи розуміє щось своє. Під реформуванням я розумію якісь радикальні зміни. Є реформа, і є еволюція і з точки зору закупівель прям таку реформу в класичному розумінні, напевно – ні, а от еволюція ну напевно – так.

Чи є нам куди покращуватися? Однозначно є, і чекати закінчення війни для того щоб покращити процеси немає сенсу. Немає проблеми, щоб робити якісь покращення еволюційні, з точки зору потреб. Зараз у мін оборони ведуть розмови, вони зробили цю агенцію по військовій техніці, спецекаспортера свого і вони говорять що давайте зробимо окрему агенцію по продуктам харчування, гсм. Чи можна сказати, що якщо вони роблять таку агенцію - це реформа? З моєї точки зору - це еволюція. Якщо ми зараз не почнемо це робити - ми залишимося з купою проблем, а ця купа проблем це ж не тільки гроші.

По радіо слухала Ніконова, і якби він не опублікував своє звернення то вони б не вийшли б на переговори з постачальниками під усим цим суспільним тиском, департамент державних закупівель пішов з міноборони на переговори і домовився так щоб трохи напругу зняти. Домовився на зменшення цін, там зекономили на 6 млрд грн на рік. Мабуть, це плюс мінус те, що за рік великої війни зібрав Фонд Притули або ПЖ. Це колосальний об'єм допомоги силам оборони.

Думаю млрд на 10 ефективніше можна було б це закупляти. Чи треба нічого не чіпати – ні, з моєї точки зору, ми щось міняємо і все падає, чи ми нічого не міняємо і воно як є і воно їде. Варто десь посередині. Знову ж таки, з моєї точки зору ми маємо в принципі весь час покращуватись в закупівлях, кожен рік повинен відбуватися ефективніше ніж попередній рік. Але з урахуванням таких обставин які ми маємо у нас є досвід використання Прозорро є переваги і недоліки Прозорро.

Але ці недоліки ми почали розуміти тільки тоді коли почало прилітати підприємства, через які ми могли використати цей досвід. Треба дивитися, що ми можемо покращити в закупівлях, стабільності системи і це робити. Процес повинен запуститися і стати суттєвішим тому що, цей критичний момент який справді підсвічує всі наші проблемні

місця. Тому при нашому мирному житті ми могли не бачити і не відчувати. Але зараз все вилазить і треба шукати рішення. Війна триває вже не рік

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи ДОЗ потрібно буде зробити першочергово після перемоги?

Я в Міністерстві економіки, я на це дивлюся з точки зору економіки держави. Ці речі пов'язані між собою, але якщо ми розуміємо що зараз половина бюджету йде на оборонку - тоді доля оборонки буде суттєва і після перемоги, я не думаю що вона буде менше 30%. Одночасно бізнес та економіка на штучній вентиляції легень підтримки міжнародної. Треба максимально шукати механізми аби кошти бюджету, які у нас йдуть на оборонку йшли безпосередньо на економіку, а не закордон.

Це питання нашого виживання після війни. Якщо не будемо уважно будемо ставитися до цього питання, і не шукати як нам вирішити це питання - у нас не буде економіки а з іншого боку будемо залежні від зовнішніх гравців. По оборонним закупівлям, в яких країнах ми це купуємо. На поверхні амуніція: Туреччина постачальник номер 1. Якщо якась категорія, бронжилети - наш виробник до якого є купа питань наразі не спроможний наростити потужності, обсяги збільшені і ми вимушені іти шукати. Це окей перший, рік купували що попало і де попало. На наступний рік ми вже думали як на шукати де є у нас, і які задачі. З точки зору оборонки розивати власний ринок і власних виробників це питання економіки та нац безпеки. Це питання стоїть на порядку денному, але про це до сих пір складно говорити. Це повинна бути спільна стратегія разом з колегами, які точно готові включатися та допомагати. Мова йде про розвиток українського ОПК, це частина нашої стратегії повинна бути. Та конкурентна перевага у всьому світі, той досвід що ми здобули насправді - клієнтський досвід. Зараз ми полігон для випробувань чужої зброї. Той досвід що ми маємо це переваги, дивлячись на Ізраїль, ті рішення які вони знайшли - спроможні та цікаві.

9. Назвіть ваші критерії для оборонних закупівель для України

Якщо говорити про якісь КПП в системі, загальна практика закупівель то це вивчення потреби в ті строки, коли це планувалося, але в нас зараз строків немає, то треба спочатку запланувати, а потім цілі задачі, як ми їх будемо досягати.

Ми робимо закупівлі щоб ефективніше воювати. Ось такі цілі і задачі, нам потрібен ось такий бюджет і ми хочемо в ці цілі час вкластися, щоб бути ефективними.

Додаток Е

Респондент: *Гліб Канєвський Голова, експертної організації StateWatch.*

Анкета інтерв'ю

1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

На мою думку, система оборонних закупівель в Україні не була ефективною через такі фактори:

1) До 2014 року військово-політичне керівництво країни не здійснило заходів з підготовки стратегії воєнної безпеки, яка б містила реалістичну оцінку воєнних загроз зі сторони сусідніх держав, зокрема рф. Хоча агресивна політика рф щодо України проявлялася задовго до анексії Криму². Таким чином, після перших військових зіткнень між ЗСУ і росармією в 2014 році на Донбасі, виявилось, що українська армія за ключовими параметрами не готова до війни з найбільш агресивною сусідською державою - росією:

- відсутність плану дій на випадок зовнішньої агресії ворога і подальшої окупації території (рф не розглядалася як ворог в офіційних документах, відповідно ніхто не робив розрахунки потреби в боєприпасах для відсічі агресії великій армії);

- відсутність державного резерву (відсутність сформованого запиту від Міноборони і корупція на залишках з радянських часів);

- брак контролю над боєприпасами (беззахисність перед подальшими диверсіями, які призвели до знищення арсеналів у наступні роки);

- занепад ОПК - особливо виробництво бронетехніки і танків, ракет і боєприпасів (відсутність стратегії переозброєння під час розробки державного оборонного замовлення) тощо.

2) Після 2014 року у воєнних стратегічних документах Росія була осмислена як ключова загроза національній безпеці, але так і не був розроблений реалістичний план переозброєння ЗСУ. Відповідно Державний концерн "Укроборонпром" і приватні виробники зброї отримують замовлення від Міноборони лише в межах одного календарного року в хаотичному порядку без плану оборонного замовлення на наступні 5-10 років (наприклад, відсутність замовлень Міноборони на дрони-камікадзе до 24.02.2022р). Відсутність розуміння планів у керівництва підприємств у сфері ОПК, де ключовим покупцем товарів і послуг є держава, що Міноборони буде закуповувати у найближчі роки, призвело до скорочення виробництва та втрати унікальних підприємств і виробничих циклів. Наприклад, останній танк "Оплот" у кількості 1 шт. на Харківському заводі ім. Малишева зібрали у 2018 році³. Останній літак на ДП "Антонов" - у 2015 році. При цьому державне оборонне замовлення не було пріоритетом для бюджетного фінансування, тому багато державників виробників зброї без плану виробництва і коштів збанкрутували⁴.

Це призвело до таких негативних явищ на державному оборонному замовленні як:

- хаотична зміна концепцій переозброєння різних родів військ⁵;

- відсутність державних стратегічних проєктів в сфері ОПК (наприклад, патронний завод⁶);

² Чия Тузла: як у 2003 путін вперше спробував відібрати в Україні її територію https://men.24tv.ua/ostriv-tuzla-konflikt-2003-roku-yak-rosiya-vpershe-sprobuvavla_n2168314

³ "Американський" БМ "Оплот" нарешті відправили замовнику https://defence.ua.com/people_and_company/amerikanskij_bm_oplot_nareshti_vidpravili_zamovniku-5072.html

⁴ На "Завод імені Малишева" два місяці не виплачують зарплату: робітники звинувачують у бідях гендиректора https://defence.ua.com/news/na_zavod_imeni_malisheva_dva_misjatsi_ne_viplachujut_zarplatu_robіtniki_zvinuvachujut_u_bidah_gendirektora_video-3325.html

⁵ Москітний флот чи турецькі корвети? Чому влада відмовляється від стратегії ВМС <https://nako.org.ua/en/media/moskitnij-flot-ci-turecki-korveti-comu-vlada-vidmovlyajetsya-vid-strategiyi-vms>

⁶ Патронний завод в Україні: як намагаються реалізувати проєкт <https://www.slovovidilo.ua/2021/09/03/infografika/bezpeka/patronnyi-zavod-ukrayini-yak-namahayutsya-realizuvaty-provekt>

- відсутність розвитку нових перспективних напрямків озброєння: коптери для спостереження, дрони-камікадзе тощо;
- зростання залежності від імпортованих поставок;
- старіння ключового озброєння ЗСУ.

2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?

Цей закон був розроблений з метою привести у відповідність українську систему закупівлі військових товарів до практик, які використовуються у країнах НАТО. Для того, щоб розібратися, які саме новели містить закон про оборонні закупівлі, потрібно навести контекст реалізації державного оборонного замовлення, який пояснює чому новий закон був ініційований та прийнятий.

Державне оборонне замовлення (ДОЗ) - це процедура державного регулювання у сфері наукового та матеріально-технічного забезпечення потреб оборони і національної безпеки України. За підрахунками незалежних експертів, ДОЗ на 95% є таємним⁷.

Особливістю процедури ДОЗ є надмірні дискреційні повноваження Міноборони та інших замовників щодо визначення продукції, яку треба закуповувати через таємні процедури, і щодо вибору виконавця та умов співпраці з ним. Застарілий Закон України “Про державне оборонне замовлення” від 1999 року не передбачав конкурсні процедури, відповідно до яких замовники ДОЗ були б зобов'язанні обирати постачальників на конкурентній основі.

У 2020 році набув чинності Закон України “Про оборонні закупівлі”, який скасував державне оборонне замовлення, і закріпив особливості проведення переговорів закритих оборонних закупівель, які мали прийти на зміну ДОЗ, і відбуватися через Реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів. Відповідно до нового закону, на переговори таємних закупівель мають бути запрошені всі учасники Реєстру, які можуть поставити необхідну номенклатуру товарів, послуг та робіт оборонного призначення. Такі новели мали підвищити рівень конкуренції на оборонних закупівлях, і знизити до поміркованого рівень таємності. При цьому групи товарів як автомобілі, амуніція, паливо, послуги харчування та подібне мають відбуватися за відкритими процедурами на вебпорталі Prozorro.

Однак, протягом 2021 року нормативно-правова база КМУ, яка регулює державне оборонне замовлення, залишалася чинною, через труднощі з імплементацією Закону “Про оборонні закупівлі”. Зокрема, не були готові нова нормативно-правова база регулювання оборонних закупівель⁸ та повноцінне функціонування Реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів⁹.

Загалом у 2021 році бюджетні витрати Міністерства оборони України в рамках державного оборонного замовлення сягнули 26,4 млрд грн, що майже в п'ять разів більше ніж аналогічні витрати в перший рік військової агресії РФ - у 2014 році на модернізацію та закупівлю озброєння Міноборони витратило 5,6 млрд грн.

Бум витрат на державне оборонне замовлення, дискреційні повноваження посадових осіб під час відбору постачальників та відсутність конкуренції в межах ДОЗ призвели до значних корупційних ризиків, та як наслідок резонансних корупційних справ.

⁷ Реанімаційний пакет реформ: 95% статей видатків на державне оборонне замовлення України засекречені <https://rpr.org.ua/news/95-statej-vydatkiv-na-derzhavne-oboronne-zamovlennya-ukrajiny-zasekrecheni/>

⁸ Мінстратегпром та Міноборони не виконали указ Зеленського щодо запровадження оборонних закупівель <https://statewatch.org.ua/publications/minstrategprom-ta-minoborony-ne-vykonyali-ukaz-zelens-koho-shchodo-zaprovadzhenia-oboronnykh-zakupivel/>

⁹ Урусський подав у відставку після зриву рішення РНБО про запуск реєстру оборонних закупівель <https://statewatch.org.ua/publications/urus-kyy-podav-u-vidstavku-pislia-zryvu-rishennia-rnbo-pro-zapusk-reiestru-oboronnykh-zakupivel/>

Кейс НАБУ по державному оборонному замовленню¹⁰:

Згідно з даними Національного антикорупційного бюро України, колишній заступник міністра оборони, виконувач обов'язки директора департаменту військово-технічної політики розвитку озброєння та військової техніки Міноборони перебували у змові з колишнім першим заступником секретаря Ради національної безпеки та оборони. За інформацією НАБУ, у 2017 році вказані особи організували закупівлю вантажних автомобілів підвищеної прохідності в межах державного оборонного замовлення за незаконно збільшеними цінами.

Виробником автомобілів виступила приватна компанія, яка входить до групи пов'язаних компаній, частки у статутному капіталі якого прямо та опосередковано належали посадовцю РНБО та його близьким особам.

Згідно з даними НАБУ, Кабінет Міністрів України під час формування державного оборонного замовлення на 2017-2019 роки висунув низку вимог до вантажних автомобілів, які мали бути придбані за кошти державного бюджету для потреб армії. Серед цих вимог був також рівень локалізації, який мав становити не менш ніж 60%. Водночас тоді вантажні автомобілі виробництва приватної компанії мали рівень локалізації до 10%.

Пізніше вимоги до рівня локалізації було знижено до 20%. Попри те, що виробник все одно не відповідав вимогам законодавства, він все ж отримав держзамовлення, однак за умови підвищення рівня локалізації до 20% до кінця 2017 року та подальшого його збільшення до 30% впродовж трьох років.

Утім згодом слідство встановило, що витрати зі збільшення рівня локалізації приватна компанія неправомірно переклала на бюджет. Цей факт згодом було підтверджено спеціалістами Державної аудиторської служби.

Контрактом між Міноборони та компанією-виробником були передбачені часткова передплата, неможливість перегляду ціни та граничність визначених контрактом статей калькуляції. Незважаючи на це, ціну було збільшено, а відповідальні за закупівлю посадовці Міноборони її погодили, попередньо узгодивши це питання з заступником Міністра оборони. **У результаті постачальнику автівок незаконно переплатили 17,44 млн грн**, що підтверджено висновками Держаудитслужби та експертизи.

У липні 2021 року НАБУ та САП скерували до суду обвинувальний акт стосовно колишнього першого заступника секретаря РНБО, ексзаступника міністра оборони та в.о. директора департаменту Міністерства оборони у завданні 17,44 млн грн збитків державі. Дії всіх обвинувачених кваліфіковано за ч. 2 ст. 364 Кримінального кодексу України.

Відповідно, якби вантажівки закуповували так, як це передбачає Закон "Про оборонні закупівлі", то Міноборони було б змушене закупити через відкриті торги. Тому що вантажівка - це не зброя і не унікальні технології, а постачальників вантажівок України налічується більше ніж одна компанія.

3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?

Закон про оборонні закупівлі я в цілому оцінюю як дієвий закон, потенціал якого не був розкритий через такі ключові управлінські проблеми:

1) Міноборони і Мінстратегпром невчасно та неякісно підготували нормативно-правові акти на виконання закону.

2) Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості не забезпечило повноцінне функціонування Реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів та забезпечити його наповнення .

3) Міністерство оборони і СБУ не ініціювали перегляд номенклатуру товарів, послуг та робіт оборонного призначення, які закуповуються на таємних закупівлях, з метою розсекречування тих груп товарів (наприклад, вантажіки), щодо яких є великий рівень конкуренції на ринку України.

¹⁰ Вантажівки для армії: скандальна справа про закупівлі дійшла до суду <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3274108-vantazivki-dla-armii-skandalna-sprava-pro-zakupivli-dijsla-do-sudu.html>

Додатково, Міноборони не утворило **професійну централізовану закупівельну організацію** для потреб оборони, яка має бути незалежною від політичного втручання Міністра, а мала чітко визначені критерії ефективності:

- вчасне виконання плану оборонних закупівель;
- підвищення рівня конкуренції на торгах;
- зменшення відсотку неуспішних торгів тощо.

На мою думку, тільки після виконання вище наведених завдань, можна буде надати об'єктивну оцінку дієвості закону про оборонні закупівлі.

4. Які на вашу думку сегменти державних оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?

Інформація про відкриті закупівлі (амуніція, паливо, послуги з харчування тощо) мають бути повністю відкритими як це було до вторгнення 24.02.

Інформація про таємні закупівлі, на яких закуповується зброя і боєприпаси, може бути скоригована. А саме: має бути відкрита інформація, що та у кого закуповують, і по якій ціні за одиницю товару. На початку року має бути оприлюднений план закупівель за обсягами. У кінці року мають бути наведені обсяги проведених закупівель.

Наприклад: *Міноборони закупило ракетну установку “Нептун” і ракети до неї за ціною 1000 грн за установку. За результатами року загалом закупили 10 установок і 100 ракет.*

Що дає ця інформація ворогу? Фактично нічого. Адже весь світ знає, що “Нептун” виготовляє КБ “Луч” і більше ніхто в Україні не здатен виготовити подібний товар.

Щодо закупленої кількості - це елемент демократичного контролю над закупівлями Міноборони. Тому що, з плану суспільство буде розуміти, наскільки ефективно Міністерство виконало план, якщо, для прикладу, на початку року воно планувало закупити 300 ракет, а реально закупило 100.

5. Модель оборонних закупівель ДОЗ яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для України.

Закон про оборонні закупівлі виписаний відповідно до практик НАТО із залученням фахівців офісу НАТО в Києві. Проте закон не був якісно імplementований до вторгнення через вище наведені управлінські проблеми.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

Ні, жодним чином, ДП “Агенції оборонних закупівель” не сприяє відкритості оборонних закупівель в Україні. Це не професійна централізована закупівельна організація про яку, йшлося в питанні № 3. А державне підприємство, яке займається імпортом зброї і боєприпасів, а також закупівлями інших військових товарів, необхідних для ЗСУ на іноземних ринках. У березні 2022 року уряд передав державну компанію “Укрспецекспорт” разом з іншими аналогічними компаніями “Прогрес” та “Спецтехноекспорт” від “Укроборонпрома” під управління Міноборони. Тобто, до трьох отриманих спецекспортерів, які мають право закуповувати зброю за кордоном, Міністерство оборони України утворило ще одного, що в принципі можна розглядати як неефективне використання державних ресурсів через дублювання повноважень. Проте, саме закупівельна організація так і не була утворена.

7. Чи можливо проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із рф?

7.1. Якщо так, то у якому сегменті?

7.2. Якщо ні, то чому?

На мою думку, наразі треба підготувати структуру і кадри, які будуть проводити оборонні закупівлі без політичного втручання під час війни з рф. І відповідно ця структура

і кадри будуть готові і спроможні провести необхідні реформи після перемоги. Тому під час війни необхідно на рівні Міністерства здійснити такі управлінські заходи:

- 1) утворити професійну централізовану закупівельну організацію в Міноборони за прикладом взаємовідносин: МОЗ - ДП “Медичні закупівлі України”¹¹;
- 2) сформувавши політично незалежний орган управління наглядової ради над закупівельною організацією з реальними повноваженнями контролю, до якої увійдуть представники союзників, що надають суттєву воєнно-технічну допомогу;
- 3) визначити публічну довгострокову стратегію розвитку організації із короткостроковими вимірюваними очікуваними результатами;
- 4) запровадити за участі наглядової кадрові відкриті конкурси на керівні посади;
- 5) розробити і за першої можливості з огляду на питання безпеки запровадити конкурсні процедури закупівель військових товарів;
- 6) запровадити цифрову автоматизовану логістичну систему для контролю над виконаннями контрактів Агенції і отриманого вантажу.

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи оборонних закупівель потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?

На мою думку для якісної імплементації закону про оборонні закупівлі після перемоги, потрібно зробити наступні кроки:

- 1) визначити стратегію виробництва, розвитку і модернізації озброєння і боєприпасів згідно отриманого досвіду війни на 10 років (Генштаб-Міноборони-Мінстратегпром-ДК “Укроборонпром”-приватні виробники-представництво НАТО в Україні (щоб узгодити зі стандартами НАТО));
- 2) на виконання стратегії розробити план виробництва і закупівель на короткострокову перспективу (3 роки); середньострокову (5 років) і довгострокову (10 років) з переглядом після 3 і 7 років та визначеними обсягами і джерелами фінансування (Мінфін-Мінекономіки-парламентський комітет з питань бюджету-США, ЄС, Британія, Канада);
- 3) розробити Реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів. Виконати технічні вимоги до реєстру згідно закону про оборонні закупівлі (Мінстратегпром):
 - реєстр створюється як автоматизована система;
 - реєстр ведеться з метою моніторингу інформації про виконані державні контракти, підтримання в актуальному стані і забезпечення прозорості відомостей щодо учасників відбору та виконавців державних контрактів; об’єктивності оцінювання, відбору і повторного оцінювання виконавців державних контрактів, зважаючи на їх здатність виробляти та постачати товари, виконувати роботи та надавати послуги відповідно до потреб державних замовників.
 - реєстр забезпечує систематизацію та здійснення ретроспективного аналізу даних щодо суб’єктів господарювання в оборонних закупівлях за такими класифікаційними ознаками, зокрема:
 - (1) номенклатура товарів, робіт, послуг оборонного призначення, що виробляється суб’єктом господарювання, робіт і послуг, що виконуються таким суб’єктом;
 - (2) ціна на товари, роботи, послуги оборонного призначення, у тому числі, але не виключно, фіксована ціна на товари, роботи, послуги оборонного призначення, у тому числі за результатами попередніх закупівель, з додержанням законодавства про захист інформації;
 - (3) фінансово-економічний стан підприємства;
 - (4) наявність окремих видів виробничої діяльності підприємства;

¹¹ «Медзакупівлі» критикували МОЗ і Степанова – й тепер у них забрали закупівлю вакцин від COVID-19

<https://texty.org.ua/fragments/102751/medzakupivli-krytykuvaly-moz-i-stepanova-i-teper-u-nyh-zabraly-zakupivlyu-vakcyn-vid-covid-19/>

(5) наявність необхідних виробничих потужностей та технічної спроможності підприємства;

(6) наявність необхідних об'єктів права інтелектуальної власності;

(7) виконання або участь у виконанні науково-дослідних та інших робіт;

(8) наявність потенційних підстав, передбачених цим Законом, для відмови в укладенні контракту (договору) за результатами торгів.

Розкриття публічної інформації в Реєстрі на достатньому рівні для суспільного контролю, про що розглянуто в питанні № 4 (Міноборони і СБУ).

4) перегляд номенклатуру товарів, послуг та робіт оборонного призначення, які закупаються на таємних закупівлях, з метою розсекречування тих груп товарів (наприклад, вантажівки), щодо яких є великий рівень конкуренції на ринку України (Міністерство оборони і СБУ).

5) забезпечити функціонування **професійної централізованої закупівельної організації**, про яку йшлося в питанні № 7.

Додаток Ж

Респондент: *Артур Переверзєв Керівник Проєкту реформи оборонних закупівель.*

Анкета інтерв'ю.

1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

В цілому, за час незалежності України, системи оборонних закупівель була вкрай неефективною, що стосується і публічної частини, і закритої частини.

Законодавство в частині закритих таємних закупівель повільно еволюціонувало від відповідних норм Української РСР, поки не набуло форми Закону «Про державне оборонне замовлення», який втім, цілком відтворював логіку оборонного замовлення у советський час планової економіки.

У той час як економіка в цілому повільно та невпевнено, але все ж рухалась у бік від планової до ринкової, в частині оборонно-промислового комплексу спочатку штучно залишилась планова економіка, а з 2010 ОПК системно деградував, коли влада Партії Регіонів витягувала кошти з експортних операцій, розвалюючи комплекс далі.

Фінансування оборонних закупівель Міністерства оборони України (за державним оборонним замовленням) у 2013 році не перевищувало 1 млрд. гривень

Система державного оборонного замовлення сукупно із «програмно-цільовим» методом формування так званих державних цільових програм (наприклад розвитку ОВТ), а також заборонаю здійснювати міжнародні закупівлі Міністерством оборони, діяльність привілейованих «спецекспортерів» окрім неефективності, істотно додавали до фактору корупції

В сфері закупівлі ОВТ омофором для корупції виступало (і продовжує виступати) надмірна державна таємниця при закупівлі, де зазвичай, всі без розбору закупівлі озброєння є таємними.

Законодавство у сфері оборонних закупівель почало змінюватись у 2019 році після 20 років застою. Проте навіть в цьому процесі було багато компромісів і протиріч, зокрема, створення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості. Його функціонал і повноваження і політика, що стояла за його створенням повністю спотворюю логіку ринково-орієнтованих оборонних закупівель, і посилюють рудиментарну планову систему. Окремо слід зазначити що послідовна державна політика контрпродуктивної та по суті, дискримінаційної (до інших сторін процесу) підтримки державного сектору ОПК гальмувала як розвиток самого ОПК (оберігаючи його у теплій ванні від реальних ринкових процесів), так і розвиток системи оборонних закупівель, адже замовників завжди намагалися змусити купувати саме те, що виробляє ОПК незалежно від реальної потреби

Ключовою прогалиною системи закупівель в цілому – її фрагментарність і відсутність цілісного процесу від етапу оборонного планування (згодом, оборонне планування трансформувалося у планування на основі спроможностей що також знаменує віху у оборонній реформі) до проведення закупівель. Процес планування на основі спроможностей не поєднаний структурно з процесом бюджетування, що перетворює плани у великі недофінансовані списки побажань, які вже за даними чинного Міністра оборони фінансуються реально на 6% (державні цільові програми). Натомість реального процесу оборонного програмування не існувало і не існує досі.

2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про Державні оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?

Назва закону – «Про оборонні закупівлі»

Термін «державні» зникли з законодавства. Є оборонні а є публічні.

В цілому, закон відповідає таким вимогам, про що західні партнери зазначали у ході та за результатами його прийняття. Проте, диявол криється в деталях, і по-перше, імплементація

закону та створення Мінстратегпрому не відповідає таким очікуванням, як і в цілому військово-промислова політика. Вона є вкрай неструктурованою, суперечливою, реальність не відповідає керівним документам, а керівні документи не відповідають потребам галузі. Політичне керівництво (МСПУ, Мінстратегпром) полюбляє за політичними бонусами, і віддає перевагу короткостроковим вигодам на шкоду довгостроковим інтересам, тому що «швидкі перемоги» дають можливість просуватися по політичній кар'єрі. Проекти законопроектів від МСПУ та Укроборонпрому у галузі ОПК є жахливим прикладом руху назад в минуле без усвідомлення того, як працює сучасна модерна оборонна індустрія. Тут потрібна шокова терапія а не тепла ванна.

На додачу, у безпосередній зв'язці із законодавством щодо оборонних закупівель працює законодавство у сфері державної таємниці, оскільки одна з проблем оборонних закупівель надмірна та необґрунтована таємність. У час дії воєнного стану секретність справді має сенс, особливо за умови роботи на зовнішніх ринках та забезпечення безпеки постачання. Проте, фактично ми маємо ситуацію, в якій майже три десятки років таємності не принесли ніякої вигоди для сил безпеки і оборони, приховали корупцію та неефективність, і не сприяли технічній готовності до повномасштабної війни, бо роки таємності, відсутності адекватної політики розвитку ОПК та хронічне недофінансування потреб, рівно як і відсутність чіткої структури формування потреб, зробили свою справу та призвели до того стану в якому ЗС були в 2014 році. Попри значний прогрес з 2014 року, він значно менший, ніж міг би бути за умов реального бажання адаптувати західні норми і підходи у сферу.

Також питання державної таємниці у військових питаннях це також справа демократичного та цивільного контролю, а це є одним з ключових вимог до вступу в НАТО. У нас на жаль, досі не сформовано чіткого розуміння, що таке демократичний контроль і чому він особливо потрібен під час війни.

3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?

Дієвість закону оцінити важко у тому контексті, що була провалена належна його імплементація до початку повномасштабного вторгнення, а в умовах дії правового режиму воєнного стану низка його норм «деактивовані», тому можна сказати, що цей закон наразі не діє більшою мірою, ніж діє.

4. Які на вашу думку сегменти державних оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?

Розробки і дослідження направленні на досягнення технологічної переваги над супротивником. (наприклад, ракетна програма)

Таємними можуть бути закупівлі що мають заповнити ключові спроможності (ППО, Далекобійна артилерія, ракетна програма тощо), але в період планування, прийняття рішення, першої закупівлі\введення в експлуатацію\прийняття на озброєння. Після того як те чи інше озброєння з'явилося на озброєнні, продовжувати таємно закуповувати ці ж зразки техніки, боєприпаси до них, тощо, втрачає сенс. Адже головне – забезпечити безпеку розробки та розгортання виробництва, тощо.

Також «повоєнний» період може мати різне «безпекове середовище», тому слід говорити саме про те, в якому безпековому середовищі буде цей повоєнний період.

Якщо у повоєнному періоді конфлікт не вичерпано, Україна залишається позаблоковою країною, а Росія готується до наступної війни, то тут має сенс захищати таємницею ключові спроможності, у той час як звичайна масова закупівля ОВТ яке вже перебуває в експлуатації не потребує засекречення. Водночас, також не обов'язково купувати в режимі онлайн та реального часу, а скажімо, звітувати у визначені періоди часу постфактум. Разом з тим, участь виробників мала би бути за принципами «Прозоро», тобто там де можливі конкурентні торги, вони мають відбуватися в режимі реального часу для учасників процесу.

У випадку швидкого вступу до НАТО, відпадає необхідність у фактично, будь-якому засекреченні, хіба що ядерної програми.

5. Модель ДОЗ яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні?

Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для України.

Я би не сказав що є однозначна «модель», але є кілька ключових «модулів», чи «блоків». Наприклад, початком кожної моделі закупівель можна вважати реальне місце, роль та повноваження Генерального штабу – та ЗСУ. У свою чергу такі повноваження та роль будуть виходити із тої чисельності, структури, яку ми залишимо у мирний час.

Далі треба визначити, якими ми бачимо збройні сили у контексті утримання та забезпечення. Або ми наділяємо фінансовими повноваженнями відповідні структури ЗСУ\ГШ та повністю передаємо відповідальність за утримання, формуємо спроможність до децентралізованої закупівлі більшості речей пов'язаних із логістикою (речове майно, ПММ, харчування, певна номенклатура ОВТ) і покладаємо відповідальність на командирів (видів, командувань, бригад тощо).

Таким чином розвантажуюмо централізовані закупівлі, доводимо до кінця професіоналізацію, впроваджуємо оборонне програмування та управління на основі політик і налаштовуємо взаємодію у нових реаліях. Це були б ті «блоки», які нам слід запозичити. В цьому сенсі для нас є важливим і цікавим досвід Великої Британії, Норвегії (країна Скандинавії). Власне всі європейські моделі мають подібні риси та відрізняються саме розмірами ЗС, та їхніми завданнями.

Водночас, для впровадження блоку «програмування» можна безпосередньо позичити досвід США. Він продуманий, структурований, прозорий і ефективний. Одна за рахунок зовсім іншої чисельності та завдань, ми можемо позичити інструмент, але не спосіб його застосування в цілому.

Також, навчатися управлінню оборонними ресурсами слід саме в США, оскільки там дуже грамотні, цікаві і змістовні програми.

Переймати більш практичний досвід у різних аспектах нової системи оборонних закупівель доцільно передовсім в Великій Британії. Співрозмірність ЗС у мирний час, розміру населення країни та завдань по її захисту, прискіпливість британців до ефективного витрачання коштів, належного контролю, дають нам цінний досвід який слід перейняти.

Однак слід зазначити, що ніякої цілісної моделі «під ключ» яку можна запозичити не існує. В кожній країні вона є наслідком тривалих процесів – технічних, технологічних, політичних, бюрократичних. Однак взяти краще у кожної з моделей – справді можливо.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

Це є реальним кроком до збільшення ефективності, і - через певний час – прозорості закупівель зброї. Ця Агенція буде радше відповідником однієї з національних агенцій країн партнерів, ніж NSPA, оскільки NSPA наднаціональна організація і за замовчанням має відмінні риси, які неможливо втілити у національній Агенції. Проте логіка процесів побудови закупівельної організації як бізнес-моделі, що базується на сучасних інструментах управління програмами, проектами, ресурсами, персоналом, фінансами, тощо – це буде реальний, неминучий та необхідний крок.

Більше того, перехід від розуміння закупівель як якоїсь виконавчої рутини до розуміння що це – інвестиційний процес і потребує вкрай освіченого та інтелектуального підходу, фахівців, фінансування – знаменує реальний крок у спільноту західних партнерів.

7. Чи можливо проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із РФ?

На жаль, схоже це єдиний час, коли це взагалі можливо, оскільки всі знакові кроки у цій сфері були наслідками початку бойових дій (у 2014 та 2022) та були пов'язані з ними. У цей час існує гострий запит суспільства і за рахунок мобілізації – доступність фахового персоналу.

Існують значні обмежуючі фактори, зокрема швидкість забезпечення, безперебійність, укладання прямих контрактів тощо, але водночас, часу і маневру для закладення підвалин нової системи – також достатньо.

7.1. Якщо так, то у якому сегменті?

У сегменті розбудови нових інституцій, підборі, навчання персоналу, напрацювання процесів, політик, удосконалення нормативно-правової бази.

7.2. Якщо ні, то чому?

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи ДОЗ потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?

Залежно від того, скільки буде зроблено до Перемоги, а це важко спрогнозувати. Але точно після перемоги треба повністю переглянути питання державної таємниці у оборонних закупівлях, ліквідувати Мінстратегпром та почати процес приватизації оборонної промисловості.

9. Назвіть Ваші критерії ідеальної системи ДОЗ для України?

- електронні інструменти участі у закупівлях (Prozorro для озброєнь), попередня кваліфікація постачальників через дієвий Реєстр
- реальна конкуренція – ніяких преференцій чи дискримінації на користь державної частки ОПК та взагалі, поступовий, але однозначний вихід держави із власності над підприємствами ОПК (можливо, за деякими винятками та залежно від мирних умов та результатів війни.
- Одна професійна Агенція в МОУ, яка також (в даному випадку подібно до NSPA) виступає єдиною Агенцією для всіх сил оборони, що забезпечить економіку масштабів, консолідацію замовлень, тощо.
- МОУ фахово займається формування політики, та впровадило стандарти НАТО з програмного управління (AAP 20), Управління життєвим циклом (AAP 48), Управління якістю (STANAG 4107),
- Державна таємниця не перевищує 20-25% оборонних закупівель за вартістю контрактів (не за кількістю)
- Модернізована система розробок і досліджень із закріпленим достатнім фінансуванням

Додаток К

Респондент: *Олена Тригуб, Генеральний секретар Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони Transparency International.*

Анкета інтерв'ю.

1. Наскільки ефективною, на Вашу думку, була система державних оборонних закупівель у часи незалежної України? Обґрунтуйте свою відповідь.

Враховуючи, що система державних закупівель була успадкована від радянського союзу і не враховувала потреб української держави та сучасних реалій, її важко назвати ефективною. Надмірна засекреченість, відсутність конкурентних процедур, низький рівень прозорості та підзвітності, відсутність стратегічного планування на основі потреб, корупційні практики в процесах закупівель - це геть неповний перелік проблем ДОЗ. У 2019 році дослідники НАКО провели інтерв'ю з 35 добре поінформованими джерелами та проаналізували більше 47 виявлених або підтверджених випадків корупції у закупівлях Міноборони України у 2014-2018 роках. Результатом стало дослідження [“Шість червоних прапорців”](#), де підсумовуються найбільш поширені ризик-індикатори оборонних закупівель та пропонуються конкретні рекомендації щодо запобігання та виявленню корупційних ризиків. В аналітичній записці 2019 року [“Реформа державного оборонного замовлення”](#) НАКО проаналізувала чинне на той час законодавство, процеси та механізми в процесах планування розміщення та виконання ДОЗ. Для мінімізації та усунення 12 ключових корупційних ризиків експерти НАКО виробили 5 ключових рекомендацій, які були згодом враховані при розробці законопроекту [“Про оборонні закупівлі”](#).

2. Чи вважаєте Ви прийнятий Закон України «Про оборонні закупівлі» таким, який відповідає очікуванням західних партнерів в контексті їхніх вимог до реформ як передумови вступу до НАТО?

Вважаю, що закон в цілому відповідає очікуванням західних партнерів як такий, що спрямований на запровадження більш конкурентної, прозорої та ефективної системи оборонних закупівель. Закон спрямований, в тому числі, і на гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель з положеннями Директиви 2009/81/ЄС. Низка положень закону (про систему планування, публічність інформації як запоруку дієвого демократичного цивільного контролю, систему гарантування якості, чіткі процедури навіть для закритих оборонних закупівель тощо) відповідають засадам оборонних закупівель НАТО. Також закон прямо передбачає можливість закупівель державним замовником (або уповноваженим ним суб'єктом господарювання) через міжнародні спеціалізовані організації, їх представництва, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, в тому числі і через Агенцію НАТО з постачання. Для цього при розміщенні замовлення необхідно було б врахувати вимоги Агенції (наприклад, щодо правильного визначення коду товару, що замовляється), що сприяло б практичному впровадженню стандартів НАТО. Повноцінне функціонування Реєстру учасників відбору та виконавців державних договорів (контрактів) також могло б сприяти гармонізації з системою закупівель НАТО - при внесенні компанії в реєстр мала б перевірятися її здатність виробляти та постачати товари, виконувати роботи та надавати послуги відповідно до потреб державних замовників, що відповідає практикам NSPA. Крім того, закон передбачає можливість визнання Україною сертифікатів гарантування якості, виданих іноземними спеціально уповноваженими органами з державного гарантування якості. Все вищенаведене сприяло б досягненню сумісності з вимогами НАТО.

3. Як Ви оцінюєте дієвість Закону України «Про оборонні закупівлі»?

Фактично цей закон не був належним чином імплементований і запущений - спочатку через супротив системи, згодом - через повномасштабне вторгнення рф. Передбачене

законом реформування ключових систем - коротко, середньо- та довгострокове планування, система гарантування якості, запровадження Реєстру учасників відбору та виконавців державних договорів (контрактів), професіоналізація закупівель, запровадження процедур для закритих закупівель тощо - не відбулося. Тому для того, щоб оцінити дієвість закону, потрібно здійснити належну імплементацію передбачених ним механізмів.

4. Які на вашу думку сегменти державних оборонних закупівель у повоєнний період мають залишатись під грифом «секретно», а які мають бути доступні до ознайомлення платниками податків?

На даному етапі важко вичерпно навести такий перелік, оскільки на це вплинуть як зовнішні (формат існування росії після нашої перемоги), так і внутрішні - результати реформи системи захисту державної таємниці відповідно до концепції безпеки класифікованої інформації. До такої концепції мають бути включені, наприклад, чіткі критерії розсекречування та засекречування інформації, строки і підстави перегляду та зняття обмежень на доступ до інформації. Очевидно, що як мінімум мають бути дотримані вимоги закону “Про оборонні закупівлі” в редакції до лютого 2022 (публікація планів закупівель, оприлюднення всіх даних про відкриті оборонні закупівлі та окремих наборів даних для оборонних закупівель - наприклад, інформацію про загальний обсяг коштів державного бюджету, передбачених та реально використаних за закритими закупівлями), а для оптимального балансу секретності і прозорості ще й вжиті додаткові заходи. До прикладу, необхідно наполягати на розсекречування відомостей про плани, зміст, обсяг, фінансування державних контрактів (договорів), виконання яких завершено згідно із Законом України "Про державне оборонне замовлення", крім тих, які відповідно до висновків міжвідомчої комісії, визначеної Кабінетом Міністрів України, державних експертів з питань таємниць становлять державну таємницю.

5. Модель ДОЗ яких країн ви вважаєте оптимальною для впровадження в Україні? Обґрунтуйте актуальність та доцільність даної моделі для України.

Не думаю, що моделі будь-яких країн можуть бути ідеальними для впровадження в Україні, оскільки Україна знаходиться в унікальній ситуації успішної протидії повномасштабної збройної агресії рф. Системи закупівель країн, які традиційно виступали орієнтиром для впровадження (наприклад, Великобританія) не розраховані на проведення процедур закупівель в умовах воєнного стану. З іншого боку, система оборонних закупівель, запропонована у відповідному законі, була розроблена за участі широкого кола зацікавлених осіб із залученням експертного середовища та враховує українські реалії. Запроваджуючи і вдосконалюючи оборонні закупівлі, визначені законодавством, маємо можливість розбудувати ідеальну саме для України систему.

6. Чи є поява та реєстрація «Агенції оборонних закупівель», як відповідника NSPA, реальним кроком, який призведе до прозорості закупівлі зброї для України?

Сама по собі поява і реєстрація “Агенції оборонних закупівель” не робить її відповідником

NSPA. Тільки запровадження належних практик закупівель, розбудова спроможностей Агенції, втілення принципів корпоративного управління та систем незалежного аудиту, комплаєнсу та запобігання корупції може позитивно вплинути на прозорість і ефективність закупівлі озброєння для України.

7. Чи можливо проводити реформування державних оборонних закупівель під час війни із рф?

7.1. Якщо так, то у якому сегменті?

Не тільки можливо, а й необхідно, оскільки неефективне використання бюджетних коштів на оборонні закупівлі загрожує обороноздатності країни та зменшує її стійкість. Два ключових ризика при проведенні реформування полягають у розкритті інформації та можливій нестабільності системи в перехідний період. Перший ризик може бути

мінімізований шляхом посилення парламентського контролю та обґрунтованого визначення категорій чутливої інформації, обмеженої для оприлюднення. Другий - через тестування систем та забезпечення перехідного періоду на час адаптації.

7.2. Якщо ні, то чому?

8. Які першочергові кроки щодо реформування системи ДОЗ потрібно буде зробити першочергово після Перемоги?

Вище вказано, чому необхідно не зупиняти реформування системи оборонних закупівель навіть під час війни. Без ефективної системи оборонних закупівель ми зменшуємо запас міцності і втрачаємо цінні ресурси. Якщо припинити перетворення, то після перемоги система стане ригідною і чинитиме опір будь-яким змінам.

9. Назвіть Ваші критерії ідеальної системи ДОЗ для України?

Ідеальна система оборонних закупівель

- здатна забезпечити потреби сил безпеки та оборони в коротко-, середньо- та довгостроковому горизонтах планування
- ефективно використовує бюджетні кошти через чіткі процедури закупівель та професіоналізацію процесів
- є прозорою та підзвітною державі і суспільству через механізми демократичного цивільного контролю
- позбавлена надмірної секретності
- використовує сучасні аналітично-інформаційні системи для зменшення бюрократизації, пришвидшення процесів, збору та аналізу масивів великих даних
- має вбудовані запобіжники для своєчасного виявлення та мінімізації корупційних ризиків
- є взаємосумісною з системою закупівель НАТО. __