

Юридичні науки

УДК 343.353

Мірошник Микита Миколайович

науковий співробітник

*Наукового центру проблем виховання доброчесності та
запобігання корупції у секторі безпеки та оборони*

Національний університет оборони України

Miroshnyk Mykyta

Researcher

Building Integrity Training and Education Center

National Defence University of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2730-4616

Шевчук Андрій Олександрович

науковий співробітник

*Наукового центру проблем виховання доброчесності та
запобігання корупції у секторі безпеки та оборони*

Національний університет оборони України

Shevchuk Andew

Researcher

Building Integrity Training and Education Center

National Defence University of Ukraine

ORCID: 0000-0003-2838-0159

Пікуль Ростислав Володимирович

начальник наукового відділу

*Наукового центру проблем виховання доброчесності та
запобігання корупції у секторі безпеки та оборони*

Національний університет оборони України

Pikul Rostyslav

*Head of the Scientific Department
Building Integrity Training and Education Center
National Defence University of Ukraine
ORCID: 0000-0003-3928-9596*

Абрамов Антон Павлович

*кандидат військових наук,
доцент інституту логістики та підтримки військ (сил)
Національний університет оборони України*

Abramov Anton

*Candidate of Military Sciences, Associate Professor of the
Institute of Logistics and Support of Military Sciences (Forces)
National Defence University of Ukraine
ORCID: 0000-0001-8514-6217*

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ТА
ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ
CORRUPTION RISKS IN THE MODERN PUBLIC AND DEFENSE
PROCUREMENT SYSTEM**

***Анотація.** Однією з найбільших проблем, з якою стикається наша держава та суспільство – прояви корупції, яка, як явище, здійснює значний руйнівний вплив на державні інституції, гальмує економічний, соціальний та культурний розвиток країни, а тим більше розвиток військової сфери, що становить вагомую загрозу національній безпеці України.*

Про високий рівень корупції в Україні говорять як вітчизняні, так і зарубіжних спеціалістів у цій галузі.

Відповідно до щорічного рейтингу «Індекс сприйняття корупції» за 2023 рік, опублікованому авторитетною міжнародною антикорупційною організацією «Transparency International», Україна посідає 104 місце із 180 країн світу, поруч із такими країнами, як Монголія, Алжир, Ангола та Замбія.

Сьогодні, боротьба з проявами корупції має вирішальне значення для всієї держави, однак цей процес відбувається вельми повільно, не в останню чергу через незадовільну реалізацію антикорупційної реформи, недосконалість існуючих механізмів протидії проявам корупції в системі публічних та оборонних закупівель.

Ключові слова: запобігання корупції, виявлення корупції, сектор оборони, закупівлі, публічні та оборонні закупівлі.

Summary. One of the biggest problems facing our state and society is the manifestations of corruption, which, as a phenomenon, exerts a significant destructive influence on state institutions, inhibits the economic, social and cultural development of the country, and even more so the development of the military sphere, which poses a serious threat to the national security of Ukraine.

Both domestic and foreign specialists in this field talk about the high level of corruption in Ukraine.

According to the annual ranking "Corruption Perception Index" for 2023, published by the authoritative international anti-corruption organization "Transparency International", Ukraine ranks 104th out of 180 countries in the world, next to such countries as Mongolia, Algeria, Angola and Zambia.

Today, the fight against manifestations of corruption is of crucial importance for the entire state, but this process is taking place very slowly, not least because of the unsatisfactory implementation of the anti-corruption reform, the imperfection of the existing mechanisms for combating manifestations of corruption in the system of public and defense procurement.

Key words: *prevention of corruption, detection of corruption, defense sector, procurement, public and defense procurement.*

Постановка проблеми. Корупція є однією зі загроз національній безпеці країни. За оцінками експертів Україна відноситься до групи країн, в яких політична, високорівнева та побутова корупція укорінилась в усіх сферах життя та стала органічним елементом суспільних відносин [1]. Прояви корупції у сфері публічних та оборонних закупівель призводять до значних втрат бюджетних коштів призначених для розвитку сектору безпеки та оборони України та підривають довіру суспільства і міжнародних партнерів до керівництва нашої держави.

Закон України “Про публічні закупівлі” визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави. Метою цього Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання запобігання та виявлення корупційних ризиків в системі закупівель неодноразово привертало увагу вчених, серед яких: Гальчинський Л.Ю., Альциванович О. В., Бурак М. В., Голота О. П., Юсова К.М., Гресь О.М., Запорожець С.В., Донець Д. Є. та інші. Проте наявні наукові дослідження з цього приводу мають здебільшого фрагментарний характер.

Метою статті є аналіз корупційних ризиків у системі публічних та оборонних закупівель з урахуванням дії правового режиму воєнного стану та вироблення рекомендації щодо удосконалення системи запобігання та виявлення корупції у сфері публічних та оборонних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [3]. Отже військові частини, установи, заклади, підприємства та інші організації, які відносяться до сфери управління МОУ підпадають під дію Закону України “Про публічні закупівлі” як замовники, згідно статті 2 та з урахуванням вимог статті 3 цього Закону.

Слід зазначити, що дія Закону України “Про публічні закупівлі” не поширюється на товари, роботи і послуги, закупівля яких становить державну таємницю відповідно до Закону України “Про державну таємницю”, або які згідно із законами України потребують спеціальних заходів безпеки.

Згідно статті 8 Закону України “Про державну таємницю” до державної таємниці відноситься інформація про:

зміст мобілізаційних планів державних органів та органів місцевого самоврядування, мобілізаційні потужності, заходи мобілізаційної підготовки

і мобілізації та обсяги їх фінансування, запаси та обсяги постачання стратегічних видів сировини і матеріалів, а також відомості про номенклатуру та норми накопичення, загальні обсяги поставок, закладення, зберігання, освіження та відпуску, а також фактичні запаси матеріальних цінностей державних резервів;

найменування, загальну кількість, вартість озброєння, військової техніки, боєприпасів, запасних частин та матеріалів до них, що закуповуються для потреб військових формувань (правоохоронних органів);

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) тощо.

Основна маса закупівель в Україні здійснюється за допомогою системи ProZorro, яка визнана однією з найкращих у світі. Хоч електронні закупівлі завдяки забезпеченню прозорості таких закупівель зменшують вірогідність корупційних зловживань, але повністю їх не скасовують. Отже публічні закупівлі продовжують залишатися сферою із значним рівнем можливих корупційних зловживань.

Національним агентством з питань запобігання корупції було визначено 25 типових корупційних ризиків у сфері публічних закупівель, найпоширенішими з яких є [4]:

завищення очікуваної вартості закупівлі, її обсягів;

штучне розділення предмету закупівлі для уникнення конкурентних процедур;

дискримінаційні умови тендерної документації та обмеження конкуренції;

необґрунтоване застосування переговорної процедури закупівлі;

необ'єктивність та упередженість під час розгляду тендерної пропозиції;

вимагання паперових документів у складі тендерної пропозиції та зразків товару (продукції);

необґрунтоване внесення змін до договору про закупівлю через укладення додаткових угод;

непостачання товарів (робіт/послуг), приймання продукції, яка не відповідає умовам договору тощо.

Вище зазначені ризики притаманні усім бюджетним установам, які фінансуються з державного бюджету і проводять публічні закупівлі, у тому

числі органам управління, військовим частинам та установам у складі Міністерства оборони України та Збройних Сил України, які здійснюють закупівлі.

В той час, як сфера публічних закупівель зазнавала постійних змін та удосконалень, що стало можливим в першу чергу за рахунок публічності та громадської активності, сфера оборонних закупівель залишалася без суттєвих змін та функціонувала у відповідності до Закону України “Про державне оборонне замовлення” [5].

Інтеграція України до Північноатлантичного простору виявила низку невідповідностей та ризиків у національній системі оборонних закупівель у порівнянні з аналогічними системами країн-членів НАТО.

Особливий вклад в дослідженні ризиків в оборонних закупівлях здійснили співробітники Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони (НАКО), вони виявили дванадцять основних ризиків у старій системі формування та реалізації Державного оборонного замовлення (ДОЗ) [6]:

- відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки;
 - брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування державного оборонного замовлення (ДОЗ), доступу до інформації про потреби сектору оборони;
 - складність кваліфікації виконавця ДОЗ;
 - неузгодження законодавства в частині затвердження ДОЗ.
- Відсутність чіткого розмежування повноважень органів з питань оборонних закупівель, зокрема Міноборони та Мінекономрозвитку;
- надмірна засекреченість ДОЗ;
 - відсутність конкурентних процедур у таємних закупівлях;
 - обмеження максимального прибутку постачальників;
 - відсутність конкурентних процедур при закупівлі за імпортом;

- обмеження можливостей Управління військових представництв Міністерства оборони України щодо перевірки інформації під час реалізації оборонних закупівель;
- ризик зміни вартості продукції (послуг) під час виконання контракту;
- нечіткості порядку контролю за виконанням ДОЗ;
- відсутність автоматичної системи обробки інформації.

Усвідомлення застарілості системи оборонних закупівель в Україні вищим воєнно-політичним керівництвом, представниками законодавчої та виконавчої влади, а також поради закордонних партнерів і громадських активістів спонукали до розроблення нового Закону України "Про оборонні закупівлі", який визначав 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.

З введенням в Україні правового режиму воєнного стану постала критична необхідність в оперативному постачанні товарів оборонного призначення. Тому Кабінетом Міністрів України була прийнята Постанова від 28 лютого 2022 р. № 169 [7] підпунктом 1 пункту 1 якої було визначено, що в умовах воєнного стану оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт і послуг здійснюються без застосування процедур закупівель та спрощених закупівель, визначених Законами України "Про публічні закупівлі" та "Про оборонні закупівлі". Це було непросте, але необхідне рішення для забезпечення виживання України як суверенної незалежної держави. Але водночас зазначене послаблення спричинило зростання ймовірності

настання корупційних ризиків під час здійснення закупівель для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони.

Враховуючи постійний інтерес суспільства до публічних та оборонних закупівель, особливо під час функціонування нашої держави в умовах дії правового режиму воєнного стану, усі виявлені прояви корупції чи натяки на неї під час закупівель набували значного суспільного резонансу.

У зв’язку з важливістю для населення питань законного, раціонального та ефективного витрачання публічних коштів, незважаючи на значну закритість оборонних закупівель, дослідження у цій сфері здійснювали такі недержавні громадські організації, як: Трансперенсі Інтернешнл Україна, Незалежна антикорупційна комісія (раніше – Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони), Центр протидії корупції, Центр оборонних стратегій та інші.

На початку воєнного вторгнення оборонні закупівлі в Україні фактично опинилися поза будь-якими правилами, відповідальним за закупівлі дозволили не використовувати процедури визначені законом і не звітувати перед суспільством про результати. В перші місяці війни таке рішення було виправдане. Тоді важливо було діяти швидко та робити все можливе для порятунку країни. Проте вже пройшов час, і чітко зрозуміло, що війна не закінчиться завтра, а відсутність правил та повна закритість інформації тільки поглиблюють проблеми, а не вирішують їх. Звісно, при укладенні договорів діють загальні норми чинного законодавства про договори, оплату та інше. Але жодних правил відбору постачальника, конкуренції не було. Все відбувалося в ручному режимі. Тому відсутність чітких правових норм в оборонних закупівлях – це величезний ризик як для розвитку корупції, так і втрати обороноздатності. Особливо враховуючи обсяги коштів, які сьогодні витрачаються через закупівлі.

Варто повертати і прозорість у процесі закупівель. Свого часу саме система електронних закупівель і безпрецедентна прозорість інформації про тендери та їх автоматизація і стали візитівкою нашої країни у тендерній сфері. Воєнний стан звісно накладає свій відбиток і на це. Але неможливо погодитися з тим, що публічна ціна на яйця чи капусту для військових загрожує безпеці. Навпаки – набагато більше загроз і проблем для безпеки у тому, що ціна закрита і, як наслідок, неспівмірно висока. З початком війни оборонні закупівлі стали стратегічною сферою діяльності держави. Від ефективності цих процесів залежить наше майбутнє і перемога. Тому сьогодні навіть частково повернути правила і доступ до інформації не просто недостатньо – це лише перші нагальні кроки, паралельно з якими потрібно втілювати системні зміни.

Випадки корупційних зловживань широко висвітлювались та обговорювались у засобах масової інформації, що свідчить про значну чутливість сфери публічних закупівель для суспільства.

Спеціально уповноваженими органами протидії корупції вживались заходи щодо викриття корупційних злочинів пов’язаних з закупівлями. Але часто ці заходи проводилися уже після набуття розголосу в медійному просторі, що свідчить про недостатню дієвість контролюючих органів у цьому напрямку.

Проаналізувавши випадки корупції під час здійснення закупівель та врахувавши недоліки законодавства фахівцями Національного агентства запобігання корупції були визначені корупційні ризики в закупівлях в умовах воєнного стану [8], основними з яких є:

можливість подання тендерних пропозицій за ціною, вищою за очікувану вартість;

зловживання закупівлями через електронний каталог;

застосування “штучних перепон” у закупівлях для надання переваги необхідному учаснику;

корупційні зловживання шляхом укладення прямих договорів;
неможливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності замовників під час проведення спрощених процедур закупівель;
інші (нецінові) критерії оцінки пропозицій як інструмент зловживання.

Також слід звернути увагу на те, що у відповідності до зазначеної законодавчої бази процедури за якими проводяться публічні та оборонні закупівлі є різними, також підходи до здійснення та оформлення вказаних процедур теж є різними, але для усіх закупівель єдиним є процес, який починається з визначення потреб та плануванням закупівель, а завершується отриманням товару (послуги чи роботи).

Висновки. Кожний етап процесу містить певні корупційні ризики, так:

на етапі планування закупівель, тобто з моменту оцінки потреб до складання плануючих документів корупційні ризики пов'язані із затвердженням непотрібних, неякісних або завищених за обсягом та очікуваною вартістю закупівель. Такі ризики часто виникають внаслідок наявності конфлікту інтересів у посадових осіб, залучених до процесу закупівель;

на етапі підготовки тендерної документації ризики корупції полягають

у формуванні технічних вимог, які штучно обмежують коло потенційних учасників торгів, складаючи тендерні документи з упередженими або неточними технічними специфікаціями, таким чином, що лише одна компанія відповідатиме їм, тому конкуренція або обмежена, або неможлива;

на етапі відбору постачальника та підписання договору потенційними корупційними ризиками можуть бути упереджений підхід до розгляду тендерних пропозицій, ймовірність необґрунтованого відхилення тендерної пропозиції за формальними ознаками із несуттєвими та/або

технічними недоліками для вибору переможцем іншого, заздалегідь визначеного учасника;

на етапі виконання договору найбільш поширеними корупційними ризиками є низька якість товарів, робіт та/або послуг, або неспроможність посадових осіб повідомити, що товари, роботи чи послуги не відповідають технічним вимогам. Іншими ризиками є необґрунтоване укладення додаткових угод до договору про закупівлю, що призводить до зниження якості/обсягу отриманих товарів, робіт та/або послуг без зміни його вартості, безпідставне збільшення вартості, а також зміни умов договору, які призводять до зменшення фактичних витрат виконавця (постачальника) без зміни ціни договору;

на етапі оплати договору та закінчення терміну його дії корупційні ризики пов'язані із неправильним веденням бухгалтерського обліку або нераціональним використанням коштів, шахрайством або дублюванням рахунків за товари, роботи та/або послуги, а також невідповідною сертифікацією завершення проекту.

Основною причиною корупційних зловживань є недостатні засоби внутрішнього контролю, що повинні мінімізувати вплив недоброчесності посадових осіб, які задіяні в процесі закупівель товарів, робіт і послуг для потреб ЗСУ.

У зв'язку зі змінами в законодавстві у сфері закупівель, пов'язаними із запровадженням правового режиму воєнного стану в Україні, корупційні ризики значно посилилися, що знайшло своє відображення у корупційних схемах під час закупівель озброєння, боєприпасів, речового майна, продовольства для забезпечення потреб сил оборони.

Література

1. Україна проти корупції: економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр. Аналітична доповідь. Дніпро%

“Середняк ТК”. 2018. 85 с. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/Anticorruption_%20Report_Ukr_.pdf (дата звернення: 13.03.2024).

2. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 9. Ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 13.03.2024).

3. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення: 06.03.2024).

4. Типові корупційні ризики в публічних закупівлях. *НАЗК: вебсайт*. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyku-u-publichnyh-zakupivlyah.pdf> (дата звернення: 19.03.2024).

5. Денежкін М. М., Ткач М. Я. та ін. Проблеми реформування системи оборонних закупівель в Україні. Проблеми якості оборонної продукції: колективна монографія. Київ: Ткач І. М.: НУОУ ім. І. Черняхівського, 2021. 138 с. С. 57.

6. 12 корупційних ризиків, які долає законопроект про оборонні закупівлі. *АрміяInform*. 2019. URL: <https://armyinform.com.ua/2019/11/22/12-korupcijnyh-ryzykiv-yaki-dolaye-zakonproyekt-pro-oboronni-zakupivli/> (дата звернення: 12.03.2024).

7. Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 169. *Верховна Рада України: офіційний вебпортал*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF/ed20221115#Text> (дата звернення: 20.03.2024).

8. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного стану (станом на червень 2023 року). *НАЗК: вебсайт*. 2023.

URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Korzyzky_zakupivli.pdf (дата звернення: 07.03.2024).

References

1. Ukraine against corruption: the economic front. Economical evaluation of anti-corruption measures in 2014-2018. Analytical report. Dnipro: "Srednyak TK". 2018. 85 p. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/Anticorruption_%20Report_Ukr_.pdf (access date: 13.03.2024).

2. On public procurement: Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 922-VIII. *The Official Bulletin of the Verkhovna Rada*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (access date: 13.03.2024).

3. On state secrets: Law of Ukraine dated January 21, 1994 No. 3855-XII. *The Official Bulletin of the Verkhovna Rada*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (access date: 06.03.2024).

4. Typical corruption risks in public procurement. *NACP: website*. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-koruptsijni-ryzyky-u-publichnyh-zakupivlyah.pdf> (access date: 19.03.2024).

5. Denezhkin M. M., Tkach M. Ya. and others. Problems of reforming the defense procurement system in Ukraine. Problems of the quality of defense products: a collective monograph. Kyiv: I. M. Tkach: NUOU named after I. Chernyakhovsky, 2021. 138 p. P. 57.

6. 12 corruption risks overcome by the draft law on defense procurement. *ArmiiaInform*. 2019. URL: <https://armyinform.com.ua/2019/11/22/12-korupczijnyh-ryzykiv-yaki-dolaye-zakonoprojekt-pro-oboronni-zakupivli/> (access date: 12.03.2024).

7. Some issues of defense and public procurement of goods, works and services in the conditions of martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 28, 2022 No. 169. *Verkhovna Rada of Ukraine: official*

website. ULR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF/ed20221115#Text> (access date: 20.03.2024).

8. Corruption risks during public procurement under martial law (as of June 2023). *NACP: website*. 2023. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyky_zakupivli.pdf (access date: 07.03.2024).