

УДК 455:343.35

ГРЕСЬ О.М., науковий співробітник Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз СБ України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3642-4975>.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Анотація. У статті проведено аналіз чинних нормативно-правових актів у сфері оборонних закупівель, висвітлено деякі недоліки Закону України “Про оборонні закупівлі”, а також проаналізовано корупційні ризики, які можуть з’явитися в результаті реалізації положень Закону “Про оборонні закупівлі”.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, національна оборона, оборонні закупівлі, національна безпека.

Summary. The article is devoted to the analysis of current regulations in the field of defense procurement. The importance of the problem of corruption for the people of Ukraine is highlighted. The threat to national security caused by high levels of corruption is mentioned. A number of studies on the spread of corruption in the defense sector are processed, in particular by such public organizations as the Independent Anti-Corruption Committee on Defense, Transparency International UK, Transparency International Ukraine and others. Attention is drawn to the presence of a large number of corruption risks in the defense sector. The Law of Ukraine “On Defense Procurement”, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on July 17, 2020, was analyzed. Attention is paid to the fact that the Law of Ukraine “On Defense Procurement” provides for the purchase of goods, works and services for defense purposes, which is a state secret, through closed procurement, and it also regulates the absence of competitive procedures for procurement by import by making purchases directly through electronic trading platforms. Some aspects of the Law of Ukraine “On Public Procurement” used in defense procurement are considered. Based on the results of the analysis, it was concluded that the Law of Ukraine “On Defense Procurement” helps to overcome most of the corruption risks identified in the study of the Independent Anti-Corruption Committee on Defense, however, it also needs significant improvement, as some provisions contain gaps that lead to new corruption risks, if they are not corrected.

Keywords: corruption, corruption risks, national defense, defense procurement, national security.

Аннотация. В статье проведен анализ действующих нормативных документов в сфере оборонных закупок, приведены некоторые недостатки Закона Украины “Об оборонных закупках”, а также проведен анализ коррупционных рисков, которые могут появиться в результате реализации положений Закона “Об оборонных закупках”.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные риски, национальная оборона, оборонные закупки, национальная безопасность.

Постановка проблеми. Корупція для населення України є другою за значущістю суспільною проблемою після військових дій у Донецькій і Луганській областях. Такі результати опитування підприємців, експертів і населення презентували фахівці Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні разом з Національним агентством з питань запобігання корупції [1]. Про високий рівень корупції в Україні також свідчить індекс сприйняття корупції, який опубліковано антикорупційною громадською організацією Transparency International Ukraine за 2019 рік [2].

Сьогодні на забезпечення національної безпеки та оборони в Україні виділяється значна частина фінансових ресурсів [3], оскільки наша держава повинна захищати свою

територіальну цілісність та незалежність, особливо у зв'язку з агресією з боку Російської Федерації. Проте необхідно зазначити, що корупція є ключовою загрозою національній безпеці та має системний характер. Це, в свою чергу, впливає на інші загрози у сфері безпеки, сприяючи діяльності організованої злочинності, та позбавляє державу можливостей виконувати покладені на неї функції, а також стримує економічний розвиток. Вочевидь, прояви корупції у оборонній сфері підривають авторитет влади і заважають ефективному управлінню державою, тим самим можуть завдати значної шкоди й обороноздатності України.

Результати аналізу наукових публікацій. Серед українських та зарубіжних науковців, у працях яких досліджувалася проблематика протидії корупції у сфері державних закупівель, варто назвати таких, як В. Трепак, В. Лунесв, А. Закалюк, П. Чебоксаров, А. Кузьмін, К. Фрідріх, Д. Саймон, Д. Ейтцен, Дж. Най, С. Роуз-Аккерман, Т. Супрун [4], В. Гаращук, А. Мухатаєв, О. Пархоменко-Куцевіл [5], Л. Шестопалова [6], А. Кривенко [7].

Проте дослідження корупції в оборонній сфері України, у зв'язку з надмірною засекреченістю оборонних закупівель, здійснюють лише декілька недержавних (неурядових) громадських організацій, серед яких виділяються Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (далі – НАКО), Центр протидії корупції, Transparency International Україна. Тому дана сфера є невідомою для більшості науковців.

Метою статті є аналіз чинних нормативно-правових актів у сфері оборонних закупівель та виявлення корупційних ризиків, які можуть бути реалізовані виходячи з наявного законодавства.

Виклад основного матеріалу. За результатами дослідження НАКО було виявлено 12 основних корупційних ризиків [8]:

1) відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки;

2) брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування державного оборонного замовлення (далі – ДОЗ), доступу до інформації про потреби сектору оборони;

3) складність кваліфікації як виконавця ДОЗ;

4) неузгодженість законодавства в частині затвердження ДОЗ;

5) надмірна засекреченість ДОЗ;

6) відсутність конкурентних процедур у таємних закупівлях;

7) обмеження максимального прибутку постачальників;

8) відсутність конкурентних процедур при закупівлі за імпортом;

9) обмеження можливостей Управління військових представництв МО України щодо перевірки інформації під час реалізації оборонних закупівель;

10) зміна вартості продукції (послуг) під час виконання контракту;

11) розмитість відповідальності у сфері контролю за виконанням ДОЗ;

12) відсутність сучасних автоматизованих систем обробки інформації на етапі звітування про виконання ДОЗ.

Пропонуємо більш детально розглянути пункти 1 – 3, 5, 6, 8, 12, наведених у дослідженні НАКО.

З метою узгодження правил оборонних закупівель зі стандартами країн-партнерів ЄС та НАТО у частині, що стосується оборонної Директиви 2009/81/ЄС, а також Угоди про Асоціацію з ЄС, 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Закон України “Про оборонні закупівлі” (далі – Закон), яким визначено загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливості здійснення закупівель товарів,

робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони та 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.

Постанова Кабінету Міністрів України “Питання державного оборонного замовлення” від 27 квітня 2011 року № 464 (далі – Постанова КМ України № 464) визначає державне оборонне замовлення як “засіб державного регулювання економіки для задоволення наукових та матеріально-технічних потреб із забезпечення національної безпеки і оборони шляхом планування обсягу фінансових ресурсів, визначення видів та обсягів продукції, робіт і послуг, а також укладення з виконавцями державних контрактів на постачання (закупівлю) продукції, робіт і послуг” [9]. Водночас з’являється юридична колізія, оскільки діюча Постанова КМ України № 464 містить посилання на вже не чинний Закон України “Про державне оборонне замовлення”. При цьому в Законі України “Про оборонні закупівлі” не використовується поняття “державне оборонне замовлення”, а вживається дещо інший термін, а саме “оборонні закупівлі”, під яким пропонують розуміти 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” [10].

Слід зауважити, що прийнятий Закон України “Про оборонні закупівлі” скасовує застарілу радянську систему ціноутворення за розрахунково-калькуляційними матеріалами, що зменшує вірогідність корупційних ризиків, які наведені у дослідженні НАКО.

За результатами формування Міністерством економічного розвитку і торгівлі України електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів, передбаченого Законом України “Про оборонні закупівлі”, можливо усунути такі корупційні ризики, як: відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки; брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування ДОЗ; обмеження доступу до інформації про потреби сектору оборони. Згідно Закону електронний реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) – це система накопичення, обробки, обліку, захисту та надання даних інформації про учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) (далі – Реєстр).

Реєстр повинен забезпечувати систематизацію та здійснення ретроспективного аналізу даних щодо суб’єктів господарювання в оборонних закупівлях за такими класифікаційними ознаками:

- 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;
- 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 Законом, для відмови в укладенні контракту (договору) за результатами торгів.

Проте не зрозуміло, як новостворений суб'єкт господарювання зможе потрапити до Реєстру (скільки часу на це витратиметься) та як часто він буде оновлюватися. Слід зазначити, що це ще не весь перелік питань, які залишаються на сьогодні невирішеними. Ці питання повинні бути врегульовані в підзаконних актах, що мали б бути впродовж шести місяців прийняті Урядом України та міністерствами на виконання вимог Закону. Проте, на даний час такі акти не прийнято.

У Стратегічному оборонному бюлетені України (введений в дію Указом Президента України від 06.06.16 р. № 240/2016 [11]) йдеться про необхідність зміни підходів до захисту державної таємниці та розсекречення оборонних закупівель.

Проте, прихильники старої системи закритих закупівель намагалися [12], та і досі намагаються згорнути, або хоча б загальмувати реформу оборонно-промислового комплексу країни [13]. Вважаємо, що таке “засекречування” відіграє свою роль в неефективному використанні бюджетних коштів та формуванні корупційних схем, що негативно впливає на обороноздатність та державну безпеку.

Новим Законом України “Про оборонні закупівлі” передбачено придбання товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становить державну таємницю, шляхом проведення закритих закупівель. Порядок проведення закритої закупівлі передбачає можливість проведення переговорів (поетапних переговорів) із суб'єктами господарювання, які внесені до Реєстру. Такий вид закупівель застосовується виключно до товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю, і здійснюється без застосування електронної системи закупівель.

У разі, якщо за результатами відбору встановлено, що визначеним критеріям відповідає лише один внесений до Реєстру суб'єкт господарювання або для участі у переговорах надійшла лише одна пропозиція, укладення державним замовником державного контракту (договору) здійснюється за результатами переговорів. Якщо ж вартість закупівлі у єдиного виконавця дорівнює або перевищує 200 мільйонів гривень, державний замовник скликає міжвідомчу комісію у складі відповідальних осіб державного замовника, представників інших державних замовників і центральних органів виконавчої влади.

Водночас, Законом передбачено, що порядок проведення переговорів, порядок укладення державного контракту (договору) з єдиним виконавцем, а також положення про міжвідомчу комісію та її склад розробляються головним органом у сфері здійснення оборонних закупівель і затверджуються Кабінетом Міністрів України. На даний час Міністерство оборони України та Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості не забезпечили у визначений Законом термін розроблення та прийняття підзаконних актів, необхідних для реалізації положень Закону України “Про оборонні закупівлі” [14]. Це може привести до невиконання ДОЗ на 2021 рік.

Слід зауважити, що Закон врегульовує конкурентні процедури при закупівлі за імпортом шляхом здійснення закупівель напряму через електронні торговельні майданчики. Наприклад, у випадку відсутності потрібного обладнання в Україні або його імпортують в Україну посередники зі значними націнками. До таких торговельних майданчиків належать, наприклад, NSPA та FMS [15]. Проте поки що не відомо, чи є ці майданчики публічними.

Закон чітко визначає умови, коли можна змінити вартість продукції (послуг) під час виконання контракту. Разом з цим у Законі визначено можливість замовника встановлювати такий критерій оцінки пропозиції учасника, як локалізація виробництва.

Це питома вага вартості сировини, матеріалів, вузлів, агрегатів, деталей і комплектуючих виробів вітчизняного походження, а також виконання робіт та надання послуг вітчизняними виробниками на митній території України у вартості товарів, робіт і послуг, що є предметом закупівлі. Державний замовник може особисто визначати – використовувати цей критерій чи ні, з урахуванням того, що питома вага локалізації виробництва повинна бути не менше 25 %. Отже, учасник з українським товаром отримає перемогу в аукціоні навіть тоді, якщо його ціна є вищою за ціну конкурентів. Проте Закон та інші чинні нормативно-правові акти не містять порядку визначення ступеня локалізації чи шляхів його підтвердження. Це, в свою чергу, створює додаткові нові корупційні ризики.

Необхідно також звернути увагу на торги з обмеженою участю, оскільки ані Закон “Про публічні закупівлі”, ані Закон “Про оборонні закупівлі” не визначають, у яких випадках замовник повинен обрати таку процедуру закупівлі, для яких товарів або очікуваної вартості тощо. Тож можна припустити, що обрання такої процедури – це виключно вибір замовника, який він може зробити без обмежень в будь-який час.

Є також і деякі дрібні розбіжності між Законом України “Про оборонні закупівлі” та Законом України “Про публічні закупівлі” [16] у частині, що стосується підстав для скасування процедур закупівель. За Законом України “Про публічні закупівлі” замовник скасовує торги (відкриті) у випадку подання менше двох пропозицій, а за Законом України “Про оборонні закупівлі” – у випадку неподання жодної пропозиції [17]. Отже, така норма дозволяє проводити замовникам спрощені торги із застосуванням електронної системи закупівель навіть у випадку подання лише однієї цінової пропозиції.

Висновки.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що Закон України “Про оборонні закупівлі” потребує значного доопрацювання, оскільки його окремі положення містять прогалини, що мають бути обов’язково усунені. Зокрема, слід: Постанову 464 привести у відповідність до Закону України “Про оборонні закупівлі”; врегулювати порядок визначення ступеню локалізації виробництва та шляхів його підтвердження; визначити випадки, в яких можуть використовуватись торги з обмеженою участю; унормувати процес скасування відкритих торгів тощо. Також, потрібно прийняти нормативно-правові акти для реалізації положень Закону, ввести в дію Реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) з оборонних закупівель.

З урахуванням наведеного, вважаємо, що сфера оборонних закупівель потребує подальших досліджень та удосконалення законодавства.

Використана література

1. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність: презентація результатів дослідження *Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні*. URL: <https://euaci.eu/ua/news/present-aciya-doslidzhennya-korupciya-v-ua-2020> (дата звернення: 15.02.2021).
2. Індекс сприйняття корупції-2020. *Transparency International Ukraine*. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (дата звернення: 15.02.2021).
3. Президент підписав закон про Державний бюджет України на 2020 рік. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-derzhavnij-byudzheth-ukrayini-na-58837> (дата звернення: 15.02.2021).
4. Супрун Т.М. Зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2017. № 2. С. 199-204.

5. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретико-методологічні підходи до класифікації корупційних відносин в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 9. С. 138-142.
6. Шестопалова Л. Відмежування корупційних правопорушень від правопорушень, пов'язаних із корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 193-197.
7. Кривенко А.Л. Шляхи протидії корупції у сфері державних закупівель. *Інформація і право*. № 3(34)/2020. С.104-109.
8. Реформа державного оборонного замовлення. – (НАКО). URL:<https://nako.org.ua/publication/reforma-derzhavnoho-oboronnoho-zamovlennia-analitychna-zapyska> (дата звернення: 24.02.2021).
9. Питання державного оборонного замовлення: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.11 р. № 464. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-2011-p#Text> (дата звернення: 15.02.2021).
10. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.20 р. № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 10.02.2021)
11. Про Стратегічний оборонний бюлетень України: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.05.16 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#n10> (дата звернення: 24.02.2021).
12. Чиновник з Мінекономрозвитку звільнився через “тиск і зловживання” у сфері оборонки. *Громадське Телебачення*. URL: <https://hromadske.ua/posts/chynovnyk-z-minekonomrozyvutku-zvilnyvsia-cherez-tysk-i-zlovzhivannia-u-sferi-oboronky> (дата звернення: 24.02.2021).
13. Укроборонпром звинувачує в зриві реформи ОПК міністерство Уруського. *Наголос*. URL: <https://nagolos.com/news/ukroboronprom-zvinuvachue-v-zryvi-reformi-opk-ministerstvo-uruskogo> (дата звернення: 24.02.2021).
14. Два міністерства не виконали Указ Зеленського щодо оборонних закупівель. URL: https://zaxid.net/dva_ministerstva_ne_vikonali_ukaz_zelenskogo_shhodo_oboronnih_zakupivel_n1514527 (дата звернення: 24.02.2021)
15. . Завдяки приєднанню до організації NSPA, Міноборони може робити закупівлі без посередників. – (Міністерство оборони України). URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2020/01/22/zavdyaki-priednannu-do-organizaczii-nspra-minoboroni-mozhe-robiti-zakupivli-bez-poserednikiv> (дата звернення: 24.02.2021).
16. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.15 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
17. Що чекати від нового закону “Про оборонні закупівлі”. *Наші Гроші*. URL: <https://nashigroshi.org/2020/07/26/zakupivel-nyu-faq-shcho-chekaty-vid-novoho-zakonu-pro-oboronnizakupivli> (дата звернення: 24.02.2021).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~