

УДК 351.82

*І. В. Супрунова,
д. держ. упр., доцент, доцент кафедри національної безпеки, публічного управління
та адміністрування, Державний університет "Житомирська політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5484-6421>*

*Т. П. Назаренко,
к. е. н., доцент, доцент кафедри інформаційних систем в управлінні та обліку,
Державний університет "Житомирська політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7702-812>*

*В. М. Данюк,
магістрант кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет "Житомирська політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5140-4310>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.24.85

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

*I. Suprunova,
Doctor of Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department
of National Security, Public Administration and Management, Zhytomyr Polytechnic State University
T. Nazarenko,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Information Systems
in Management and Accounting, Zhytomyr Polytechnic State University
V. Danyuk,
Master's student of the Department of National Security, Public Administration
and Management, State University "Zhytomyr Polytechnic"*

ANTI-CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT DURING MARITAL STATE

У статті досліджено вплив корупції при публічних закупівлях у сфері оборони. Публічні закупівлі розглядаються як придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому Законом України "Про публічні закупівлі" та з врахуванням постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 "Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування". Визначено, які існують корупційні ризики та їхній негативний вплив на оборонний сектор країни. Корумповані і неефективні збройні сили знижують рівень суспільної довіри до державних інституцій та є безпосередньою загрозою безпеці країни та її громадянам. Визначено, що на законодавчому рівні під час воєнного стану система публічних закупівель зазнала значних змін. Процедура передбачає скорочення строків проведення повноцінних тендерів у Prozorro, що дозволить замовникам проходити закупівлі вдвічі швидше, ніж раніше. Проаналізовано якісний склад корупційної злочинності у сфері військової безпеки. Досліджено роботу системи Prozorro під час введення воєнного стану, яка безпосередньо покликана забезпечувати прозорість закупівель у сфері оборони. Проаналізовано механізми удосконалення процедури оборонних закупівель під час воєнного стану. Запропоновано напрямки подолання корупційних загроз, які сприятимуть збереженню суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та реалізації інших національних інтересів України.

The article examines the influence of corruption in public procurement in the field of defense. Public procurement is considered as the purchase of goods, works and services by the customer in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine "On Public Procurement" and taking into account the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 12. 10. 2022 No. 1178 "On approval of the specifics of public procurement of goods, works and services for customers, provided by the Law of Ukraine "On Public Procurement", for the period of the legal regime of martial law in Ukraine and within 90 days from the day of its termination or cancellation". It was determined what corruption risks exist and their negative impact on the country's defense sector. Corrupt and ineffective armed forces reduce the level of public trust in state institutions and are a direct threat to the security of the country and its citizens. It was determined that the public procurement system underwent significant changes at the legislative level during the martial law. The procedure provides for shortening the terms of conducting full-fledged tenders in Prozorro (an electronic public procurement system, which is an online platform where state and utility customers announce tenders for the purchase of goods, works and services, and business representatives compete at auctions for the opportunity to supply it to the state), which will allow customers to go through purchases twice as fast as before. The qualitative composition of corruption crimes in the field of military security is analyzed. The operation of the Prozorro system during the introduction of martial law, which is directly designed to ensure transparency in defense procurement, was studied. Mechanisms for improving the defense procurement procedure during martial law are analyzed. Directions for overcoming corruption threats are proposed, which will contribute to the preservation of sovereignty, territorial integrity, the democratic constitutional system and the realization of other national interests of Ukraine.

Ключові слова: корупційні ризики, оборонні закупівлі, тендер, система "Prozorro", військова безпека, оборонна сфера, воєнний стан.

Key words: corruption risks, defense procurement, tender, Prozorro system, military security, defense sphere, martial law.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Корупційні дії — одна з найскладніших проблем, тим паче під час війни. Дослідження стану корупції у сфері воєнної безпеки є надзвичайно важливим та соціально зумовленим питанням, оскільки прояви корупції порушують усі принципи функціонування сфери воєнної безпеки. Корупція у воєнній сфері взагалі недопустима, оскільки в такому випадку маємо ситуацію, коли особи, які уповноважені виконувати стратегічні, надзвичайно важливі питання забезпечення територіальної цілісності та суверенітету, своїми корупційними вчинками підривають внутрішню платформу національної безпеки. Особливо актуально питання протидії корупції звучить в умовах сьогодення, в умовах, коли в результаті військової агресії Збройні Сили України безпосередньо реалізують покладені на них Конституцією України повноваження щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості [1, с. 133].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аспекти корупційної проблематики як загрози національній безпеці в Україні розглядали у своїх працях А. Л. Баланда, З. С. Варналій, Т. І. Ковальчук, Є. М. Невмержицький. Правовим аспектам протидії корупції в

оборонному секторі присвячено публікації А. В. Волошенко, М. Я. Голомші, О. П. Голоти, О. П. Котляренко та ін. Вплив корупції на реформи українського війська досліджував Л. І. Поляков.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою дослідження є оцінка корупційних проявів під час воєнного стану в Україні. Провести критичний аналіз корупційних ризиків, які виникають при запровадженні механізмів швидкого та ефективного реагування щодо забезпечення оборонної сфери великими обсягами закупівель.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зловживання під час витрачання бюджетних коштів і відсутність належного контролю громадськості за процесом здійснення державних оборонних закупівель призводять до неефективного використання бюджетних коштів, зростання витрат бюджету, деформації механізмів конкуренції в економіці та погіршення інвестиційного клімату в Україні. Саме тому державні оборонні закупівлі були й залишаються однією зі сфер господарської діяльності, якій притаманні високі корупційні ризики.

Корупція в секторі безпеки може проявлятися в різних формах, таких як: відкати і хабарі, просування

неконкурентних контрактів або маніпуляції з зарплатами солдат, зловживання бюджетними коштами і використання військових ресурсів для отримання позабюджетних доходів.

Аналіз якісного складу корупційної злочинності у сфері військової безпеки свідчить, що в структурі даного виду злочинності переважають ст. 368 КК (44%), ч. 2,3 ст. 410 КК (24%) та ст. 369 КК (19%). Діяння, передбачені ст. 364 та 364-1 займають лише по 1% у загальній структурі.

Аналіз статистичних даних наведеної вище діаграми засвідчує значну розбіжність між кількістю виявлених осіб, які вчинили корупційні злочини та реальною кількістю засуджених осіб. При цьому кількість засуджених осіб є відносно стабільним. Так, у 2016 р. засуджено було 492 особи, а за 9 місяців 2022 р. 399 осіб. Ці роки з найнижчим рівнем засуджених осіб. Максимальний рівень виявлених осіб (3233) був у 2021 році, осіб, вироки відносно яких набрали законної сили (2178) та засуджених осіб (1692) можемо спостерігати у 2017 році.

Рівень корупційних злочинів у сфері воєнної безпеки надано у табл. 1.

Аналіз статистичних даних свідчить про незначний рівень корупційної злочинності у сфері військової безпеки. Так на підприємствах оборонного комплексу виявлено у 2018 р. — 6 корупційні злочини і 6 осіб, а у 2022 році — 6 корупційних злочинів та 8 осіб, також ми можемо бачити зростання рівня здійснення корупційних злочинів працівниками ЗСУ.

20 січня 2021 року Урядом України підтримано новий проект Стратегії воєнної безпеки України, який розроблено Міністерством оборони України на базі Стратегії національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України 14 вересня 2020 року [7]. У вищесказаному проекті значну увагу приділено питанню протидії корупції у сфері воєнної безпеки. Зокрема, метою розвитку інституційних спроможностей

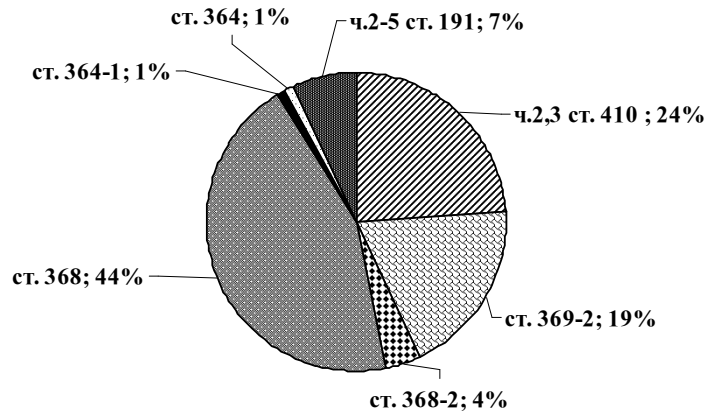


Рис. 1. Структура корупційної злочинності у сфері військової безпеки за 2016–9 місяців 2022 рр.

Джерело: [2].

Міністерства оборони України та інших органів управління складових сил оборони передбачається реалізація ефективних антикорупційних програм [1, с. 18].

Після початку повномасштабного вторгнення уряду знадобилося терміново провести великий обсяг закупівель, тим самим уряд фактично вивів публічні закупівлі з системи Прозорро, в свою чергу Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) тимчасово обмежило функцію перегляду відомостей та формування інформаційних довідок з Реєстру корупціонерів, що могло значно підвищити рівень корупції в оборонній сфері.

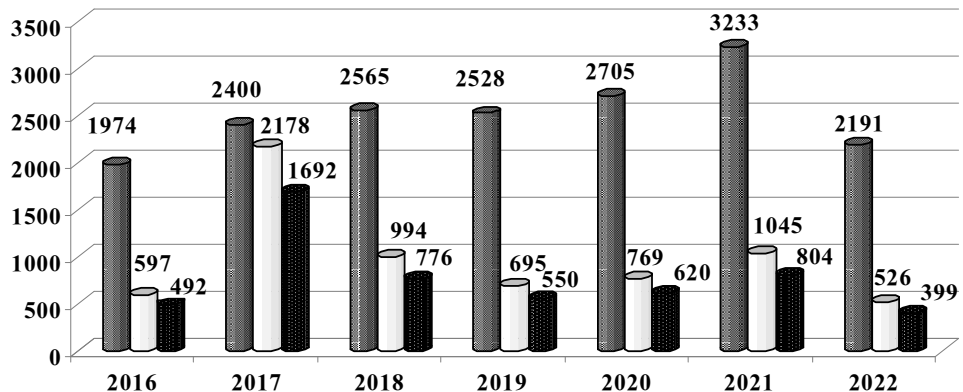


Рис. 2. Кількість осіб, які вчинили корупційні злочини за 2014–9 місяців 2022 рр.

Джерело: [2].

Таблиця 1. Рівень корупційних злочинів у сфері військової безпеки за 2018 — 9 місяців 2022 рр.

	2018	2019	2020	2021	9 місяців 2022
Вчинено корупційних злочинів на підприємствах оборонного комплексу	6	9	6	7	6
ч. 2, 3 ст. 410 КК Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем	6	4	5	5	-
Виявлено осіб, які вчинили корупційні злочини на підприємствах оборонного комплексу	6	9	10	9	8
Виявлено службових осіб і працівників ЗСУ	57	5	31	37	48
Виявлено службових осіб державної прикордонної служби	36	14	8	9	7
Виявлено осіб інших утворених відповідно до закону військових формувань	3	4	1	-	2

Джерело: сформовано на основі [1].

За результатами дослідження НАКО було виявлено 12 основних корупційних ризиків [4]:

- 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.

З метою стабілізації ситуації урядом країни було запроваджено низку важливих законів: Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" [4], Закон України "Про основи національного спротиву" [5], також було ухвалено постанову щодо особливостей проведення публічних закупівель на час воєнного стану. Відтепер закупівлі можна буде проводити в системі Prozorro за новою процедурою. При цьому значно розширюються рамки використання каталогів ProzorroMarket.

Згідно з постановою, в системі Prozorro з'являється процедура відкритих торгів з особливостями. Процедура передбачає скорочення строків проведення повноцінних тендерів у Prozorro, що дозволить замовникам проходити закупівлі вдвічі швидше, ніж раніше.

Крім того, Уряд зняв низку обмежень, які впливали на успішність проведення торгів. Серед іншого, тендер в Prozorro може бути проведений з пропозицією лише від одного учасника (а не мінімум двох, як раніше), що має підвищити кількість успішних закупівель в електронній системі, залишаючи при цьому можливість для відкритої конкуренції на торгах.

Ще одним важливим кроком є те, що було знято обмеження щодо підняття ціни за одиницю закупівлі у 10% в разі коливання цін на ринку. Це дозволить не розривати договори в разі суттєвої зміни ціни на ринку та не проводити нові торги.

Постанова також дозволяє максимально використовувати переваги ProzorroMarket. Так, знімаються обмеження щодо максимальної суми закупівлі в каталогах. Тож закупівельники зможуть майже в необмеженій кількості купувати типові товари (пальне, електроенергію, продукти харчування, ліки та медвироби тощо) за принципом електронного магазину або використовую-

чи запит цінкових пропозицій. Такий крок значно зменшить адміністративне навантаження на закупівельників.

Крім того, нова постанова запроваджує нові пороги для обов'язкового здійснення закупівель у Prozorro. Для закупівель товарів і послуг відкриті торги з особливостями необхідно буде проводити, якщо вартість закупівель дорівнює або перевищує 100 тис. грн; для послуг з поточного ремонту — 200 тис. грн; робіт — 1,5 млн грн.

Також важливо зазначити ряд змін, що відбулися в оборонних закупівлях на період воєнного стану:

— договірна ціна визначається на підставі калькуляції витрат, сформованої виконавцем державного контракту. При цьому дозволяється не використовувати під час розрахунку та встановлення цін Порядок КМУ про формування та коригування очікуваної вартості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, закупівля яких здійснюється за конкурентною процедурою;

— не дозволено переглядати погоджену ціну контракту, окрім контрактів на імпорт;

— заборонено укладати офсетні договори (офсетний договір — це зобов'язання іноземної юридичної особи щодо повної або часткової компенсації державі України витрат, пов'язаних з імпортом продукції оборонного призначення на суму, що перевищує 5 млн євро).

До середини квітня оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт і послуг здійснювалися без застосування процедур, визначених Законами України "Про публічні закупівлі" та "Про оборонні закупівлі". З 12 квітня уряд дозволив проводити закупівлі на суму до 50 тис. грн з використанням електронної системи закупівель, у т.ч. електронних каталогів.

А з 28 червня 2022 уряд поновив обов'язкові закупівлі в системі Prozorro. Водночас залишається і можливість проведення прямих закупівель, коли це критично важливо. Це стосується закупівлі товарів, робіт і послуг Міноборони та розвідкою, МВС, СБУ, Держспецзв'язку, ДСНС, іншими силовими органами та Укрзалізницею.

Використання відкритих процедур для більшого числа закупівель дозволить підвищити прозорість тендерів та конкуренцію на торгах, а отже допоможе більш ефективно витрачати бюджетні кошти під час воєнного стану.

Ще одним важливим кроком було погодження парламентом трирічного плану закритих оборонних закупівель на 2022—24 роки [3]. Це значний крок уперед до осучаснення процедур оборонних закупівель. Трирічний план стосується закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, які здійснюються за закритою процедурою. Він дасть можливість планувати розвиток систем озброєння та більш ефективно використовувати державні кошти, які витрачають на обороноздатність України.

Іншими словами, вперше в історії України Міністерство оборони не планує закупівлі "від тепер на тепер", а має чіткий план, який дозволяє виробникам вибудовувати свою стратегію виробництва та взаємодії з міністерством.

Поява Особливостей організації оборонних закупівель однозначно є важливим кроком, який дозволить

удосконалити процедуру оборонних закупівель під час воєнного стану. Слід виокремити кілька важливих моментів:

1. До держзамовників, які можуть проводити оборонні закупівлі, додаються військові частини, організації (установи, заклади). Однак звертаю увагу на важливий момент: такі військові частини, організації повинні бути уповноважені рішенням держзамовника у сфері оборони на проведення тендерів та укладення відповідних державних договорів/контрактів.

2. Практично всі оборонні закупівлі будуть здійснюватись максимально швидко, без проведення яких-небудь процедур закупівель, що, безперечно, є життєво необхідно для захисту нашої держави та швидких вирішень питань в умовах війни.

3. Для того, щоб підтримати вітчизняних виробників та зберегти робочі місця, були додані рамкові угоди для оборонних закупівель. Незважаючи на те, що зараз перелік товарів, на які розповсюджуються рамкові угоди, обмежується галуззю легкої промисловості, є впевненість, що з часом такий перелік буде розширюватись.

ВИСНОВКИ

Отже, у ході дослідження було встановлено, що в сфері безпеки та оборони реалізується політика, спрямована на мінімізацію впливу корупції на оборонну сферу, підтримання престижу та довіри суспільства до Збройних Сил України.

Поряд з тим, можна відмітити, що у зв'язку із введенням воєнного стану поступово було удосконалено законодавчу базу у сфері оборони, що дозволило швидко та ефективно задовольняти потреби армії. Також слід відзначити, що основним вектором антикорупційної роботи у сфері публічних закупівель оборонного сектору та забезпечення воєнної безпеки є виявлення та усунення корупційних ризиків.

Серед основних напрямків подолання корупційних загроз можна відзначити оновлення системи оборонних закупівель, що дозволить забезпечити прозорість та ефективне використання бюджетних коштів.

Протидія злочинності у сфері воєнної безпеки має стати головним пріоритетом держави, адже корупційна злочинність у даній сфері є загрозою для суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та реалізації інших національних інтересів України.

Література:

1. Войтович І. І. Кримінологічні засади протидії корупції у сфері воєнної безпеки: дис. докт. юр. наук: 12.00.08 / Войтович І. І. Київ, 2021. 394 с.
2. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Закон України "Про оборонні закупівлі" [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>
4. Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" [Електронний ресурс]. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_36096
5. Закон України "Про основи національного спротиву" [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20?lang=uk#Text>

6. Реформа державного оборонного замовлення. — (НАКО). [Електронний ресурс]. URL: <https://nako.org.ua/publication/reforma-derzhavnoho-oboronnoho-zamovlennia-analitychna-zapyska>

7. Указ Президента України №392/2020 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

References:

1. Voitovych, I. I. (2021), "Criminological principles of combating corruption in the field of military security", Abstract of Doctor of Law dissertation, Kyiv, Ukraine.
 2. State Statistics Service of Ukraine (2022), available at: <https://www.ukrstat.gov.ua> (Accessed 2 December 2022).
 3. Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On defense procurement", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (Accessed 2 December 2022).
 4. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "About the principles of preventing and countering corruption", available at: https://minjust.gov.ua/m/str_36096 (Accessed 1 December 2022).
 5. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), The Law of Ukraine "On the foundations of national resistance", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20?lang=uk#Text> (Accessed 2 December 2022).
 6. NAKO (2019), "Reform of the state defense order", available at: <https://nako.org.ua/publication/reforma-derzhavnoho-oboronnoho-zamovlennia-analitychna-zapyska> (Accessed 2 December 2022).
 7. President of Ukraine (2020), Decree "About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine 14 sept 2020 "About the National Security Strategy of Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (Accessed 2 December 2022).
- Стаття надійшла до редакції 08.12.2022 р.*

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net
тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73