

Journal of Scientific Papers “Social development & Security”
home page: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/>

Holota O. (2018) Derzhavni zakupivli yak ody z naybil'sh koruptsiyno vrazlyvykh napryamiv diyal'nosti ministerstva oborony [*Public procurement as one of the biggest vulnerable direction to corruption of the ministry of defence*]. *Social development & Security*. 2(4), 14 – 27.

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1229619>

**ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ОДИН З НАЙБІЛЬШ КОРУПЦІЙНО
ВРАЗЛИВИХ НАПРЯМІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ**

Олена Голота

*Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського,
проспект Повітрофлотський, 28, м. Київ-049, 03049, Україна,
e-mail: golota_l@ukr.net
к.е.н., доцент*



Article history:

Received: December, 2017

1st Revision: February, 2018

Accepted: April, 2018

JEL classification:

H57 , D73

УДК:

355.61:328.02:185(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1229619>

Анотація: В статті проведено аналіз слабких місць в системі державних оборонних закупівель відносно вразливості корупційним ризикам. Встановлено що основними принципами щодо найбільш ефективної організації та проведення закупівель є: доброчесність; прозорість; доступність; нагляд, контроль та відповідальність, які у комплексі дозволять зміцнити стійкість зазначеної сфери до будь-яких ризиків, у тому числі корупційних. А також запропоновані можливі шляхи результативного використання зазначених принципів у сучасній практиці реалізації системи державних оборонних закупівель, шляхом зміни підходів до реалізації вказаної системи та законодавчих змін.

Ключові слова: державні оборонні закупівлі, корупційні ризики, державне оборонне замовлення, збройні сили, міністерство оборони.



Голота О. П. Державні закупівлі як один з найбільш корупційно вразливих напрямів діяльності міністерства оборони [Електронний ресурс] / О. П. Голота // *Social development & Security*. – 2018. – Вип. 2 (4). – С. 14 – 27. – Режим доступу до журн.: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/33/30>

1. Постановка проблеми

Всеосяжне поширення корупції в сфері оборони ставить під серйозну загрозу ефективне використання сил, підриває довіру до збройних сил, приводить до деградації державного управління в сфері оборони й загрожує самому існуванню держави.

По оцінці міжнародних експертів, однією із самих великих зон ризику виникнення корупції є сфера державних оборонних закупівель, через яку проходять істотні кошти і яка має ряд дуже слабких сторін які сприяють залученню вказаних коштів для задоволення власних інтересів осіб, які долучаються до цього процесу.

Актуальність теми полягає у необхідності розробки механізмів спрощення системи проведення державних оборонних закупівель та визначення основних напрямків ризиків виникнення корупції в цій сфері. Боротьба з корупцією в даній сфері вкрай важлива, однак досить ускладнена комплексністю закупівель. Процедура державних оборонних закупівель складна й неоднозначна, тому що предмет закупівлі – він охоплює безліч різних ситуацій і потреб: від простих товарів (канцелярське приладдя тощо) до розробки науково-дослідних проектів і конструювання різних будівельних об'єктів, озброєння й техніки – так і самої організаційної структури. Залежно від специфіки закупівель і конкретної ситуації зони ризику (за можливістю виникнення корупції) різняться, і в умовах обмеженої прозорості процесів закупівель вкрай важко виявляти правопорушення на ранніх стадіях. Тому серед безлічі пропонуєваних і впроваджуваних експертами методів протидії корупції один з найбільш популярних і обговорюваних є, насамперед, підвищення прозорості державних закупівель.

2. Аналіз останніх досліджень та публікацій

Визначені вище проблемні питання, які виникають при дослідженні державних оборонних закупівель вивчаються вітчизняними вченими, такими як Литвиненко О., Мельник О., Сунгуровський М., Маркеєва О., Московенко В, Голомша М., Луценко Ю., Андрушко П., Поляков Л., Волошенко А. шляхом аналізу сучасного стану та визначення можливих шляхів: запобігання та протидії корупції у вказаній сфері, вдосконалення законодавчої бази та підходів у реалізації процесу закупівель, фінансування та контролю за витрачанням грошових коштів на закупівлі та реалізації державної політики. У галузі наукових досліджень державних оборонних закупівель зазначені вчені розглядають окремо вказані напрямки, але не має наукових напрацювань з комплексним дослідженням піднятих питань у системі державних оборонних закупівель України.

3. Постановка завдання

Метою даної статті є аналіз сфери державних оборонних закупівель (законодавчої бази й практики) на предмет визначення корупційних ризиків та можливих шляхів зменшення ризиків корупції й проведення змін в існуючому порядку проведення оборонних закупівель.

4. Виклад основного матеріалу

В умовах неоголошеної війни з Російською Федерацією забезпечення національної безпеки перетворюється на основне завдання виживання держави. Однак рівень корупції, який панує у всій системі державного управління, є одним з основних чинників, який створює реальну загрозу національній безпеці, негативно впливає на всі сторони суспільного життя: політичну, економічну, управлінську, соціальну й правову, громадську свідомість та діяльність владних інституцій на міжнародній арені. Корупція підриває авторитет владних інституцій,

дискредитує діяльність публічних службовців і негативно впливає на правосвідомість громадян. Фактично вона набула рис, які визначають долю влади, економіки, держави і суспільства [1].

Всесвітньо відома міжнародна неурядова організація Transparency International зазначає: “Кошти, які втрачаються через корупцію у сфері оборони, могли б бути використані на вдосконалення шкіл, системи охорони здоров’я чи інфраструктури. Корупція знищує довіру до військових установ та збройних сил, ризикуючи при цьому життями людей. Адже коли керівництво купує зброю, керуючись отриманими хабарями чи привілеями, з неякісними рушницями чи неналежними засобами захисту на полі бою лишаються солдати. Солдати повинні захищати громадян, проте уряди зобов’язані захищати своїх солдат, і з цією метою вони купують продукцію оборонних підприємств. З іншого боку, корупція захищає лише корумпованих осіб” [2].

Довготривалим чинником, який зумовлює корупційні ризики, є вплив на армію з боку зовнішнього надмірно корумпованого середовища всієї країни. Серед найбільш вразливих сфер щодо впливу загальнодержавного корупційного клімату є використання коштів оборонного бюджету, а саме – державні закупівлі для потреб оборони.

Тому, розвиток корупції в оборонному секторі, зокрема в галузі державних закупівель може мати серйозні негативні наслідки, в тому числі становити пряму загрозу життю бійців та звичайних громадян. Простіше кажучи, корупція вбиває. І боротьба з нею, нехай і опосередковано, але рятує життя військових і цивільних українських громадян.

Корупція в сфері державних оборонних закупівель може здійснюватися за кількома напрямками, які можна об’єднати в три великі групи: це політична корупція, яка відбувається на вищому рівні, рівні прийняття стратегічних рішень, формуванні та прийнятті законодавчих актів; бюрократична корупція, якій сприяють неправомірні дії службовців бюрократичного апарату силових відомств; а також корупція у господарському секторі, тому що без змови з представниками сектору, в якому здійснюється виконання закупівлі (контракту) неможлива реалізація корупційного діяння.

Незалежно від того, до якого типу відносяться корупційні дії в сфері державних закупівель, всі вони рівною мірою призводять до відчутних втрат, які умовно можна розділити на чотири великі групи.

По-перше, це безпосередньо фінансові втрати, коли угоди на постачання або закупівлю для потреб армії укладаються на не вигідних для держави і суспільства фінансових умовах (за завищеною ціною та кількістю).

По-друге, це кількісні втрати, тобто коли відбувається недопоставка кількості товарів, обсягів робіт та послуг, що закуповуються за держані кошти.

По-третє, це якісні втрати, коли угоди укладаються з порушенням необхідних технічних умов та постачання у подальшому товарів, виконання робіт або надання послуг неналежної якості і т.п.

Також виділяють репутаційні втрати, до яких відносять погіршення інвестиційного клімату в країні, втрата довіри з боку громадян до державних структур, роботи безпекового сектору і держави в цілому [1].

Навіть епізодичні прояви корупції у військовому секторі заплямовують репутацію всієї військової організації. Випадки корупції можуть негативно впливати на рівень довіри суспільства до армії, а також на загальний імідж збройних сил держави. Коли військовослужбовці або цивільні працівники військової організації дізнаються про корумпованість свого керівництва, це може серйозно підірвати їх морально-психологічний стан та готовність і далі сумлінно нести свою службу на користь держави і народу [3].

Державні оборонні закупівлі – це та сфера оборонної діяльності, яка, як правило, є найбільш уразливою до корупційного ризику, причому цей ризик існує на будь-якому з етапів закупівельного циклу.

На оборонні закупівлі в світі витрачається близько 1,5 трильйонів доларів щорічно, і вони по праву вважаються джерелом великих корупційних махінацій. Військові закупівлі ймовірно – це та сфера, в якій недобросовісні політики та старші офіцери з легкістю можуть отримувати істотні особисті вигоди. За самою своєю природою, закупівлі являються комерційною таємницею, технічні характеристики озброєння та військової техніки зазвичай суворо засекречені, що виключає участь у закупівельному процесі інших людей, крім самих близьких до проекту. Тому є відносно простим для тих, хто при владі, або залучений до процесу закупівель, впливати на те, що купувати, а також приймати рішення про доцільність закупівель та їхню відповідність певним вимогам [4].

Умовно цикл державних закупівель можливого поділити на три стадії:

визначення потреби у тих чи інших товарах, роботах та/або послугах (визначення потреби (що, в якому обсязі та коли купувати) та планування необхідних закупівель);

визначення шляхів придбання необхідних товарів, робіт та/або послуг для забезпечення цих потреб (обрання процедури закупівлі, вибір постачальника: дотримання тендерних процедур);

придбання необхідних товарів, робіт та/або послуг (укладання договору (контракту), управління контрактом, перевірка якості, повноти та своєчасності постачання предмету контракту тощо).

Оскільки корупційні ризики існують впродовж всього процесу публічних закупівель, необхідний комплексний підхід до профілактики ризиків та попередження корупції. Робота лише з одним видом ризиків може призвести до свободи корупційних дій через інші механізми. Впроваджуючи такий комплексний підхід, необхідно зауважити на принципах, які можуть, прямо чи опосередковано, попереджувати корупцію та стимулювати належне урядування і особисту відповідальність у публічних закупівлях. Ці принципи включають:

- добросовісність;
- прозорість;
- доступність;
- нагляд та контроль;
- відповідальність.

Добросовісність зацікавлених осіб/учасників у публічних закупівлях (що означає дотримання етичних стандартів, професіоналізм) може значно знизити корупційні ризики, тому забезпечення добросовісності є основою будь-яких заходів з попередження корупції.

На додачу до цих загальних стандартів, конкретні стандарти для посадових осіб, залучених до процесу публічних закупівель, повинні мінімізувати специфічні ризики, пов'язані зі складністю та характером процесу цих закупівель. Цього можна досягти шляхом розробки спеціального Кодексу поведінки посадових осіб, залучених до процесу публічних закупівель (обмеження та заборони, які запобігають впливу особистих інтересів посадових осіб на виконання їхніх завдань/обов'язків).

Після впровадження Кодексу поведінки посадових осіб, залучених до процесу публічних закупівель, необхідно розробити конкретні рекомендації та провести навчання (щоб допомогти особам, залученим до процесу публічних закупівель, застосовувати ці нові стандарти в їхній щоденній роботі), що може ще більше підвищити обізнаність та відданість працівників, поглибити їхні знання та виховувати культуру добросовісності в Міністерстві оборони.

Боротьба з корупцією в даній сфері вкрай важлива, однак досить утруднена комплексністю закупівель. Процедура оборонних закупівель складна й неоднозначна, тому

що предмет закупівлі – він охоплює безліч різних ситуацій і потреб: від простих товарів (канцелярське приладдя і ін.) до розробки науково-дослідних проектів і конструювання різних будівельних об'єктів, озброєння й техніки – так і самої організаційної структури. Залежно від специфіки закупівель і конкретної ситуації зони ризику (за можливістю виникнення корупції) різняться, і в умовах обмеженої прозорості процесів закупівель украї важко виявляти правопорушення на ранніх стадіях. Тому серед безлічі пропонованих і впроваджуваних експертами методів протидії корупції один з найбільш популярних і обговорюваних є, насамперед, підвищення прозорості державних закупівель.

Прозорість є основним інструментом, який стимулює належне урядування в державному секторі, вона сприяє особистій відповідальності та забезпечує доступ до інформації, дозволяючи малим та середнім підприємствам брати участь в процесі публічних закупівель на рівних умовах.

Система електронних закупівель (використання інформації та комунікаційних технологій в публічних закупівлях) підвищує прозорість, сприяє доступу до публічних торгів, знижує рівень прямої взаємодії між службовцями, задіяними в процесі закупівель, та компаніями, дозволяє легше виявляти порушення та корупційні дії.

Розповсюдження цифрових технологій в процесі закупівель посилює внутрішній контроль, спрямований на боротьбу з корупцією, та сприяє виявленню порушень принципу добросовісності. Більше того, вони забезпечують інформацію для аудиторської служби, тобто задокументовану крок за кроком історію відповідних операцій із закупівлі. Це може сприяти виявленню та розслідуванню підозрілої діяльності.

Участь зацікавлених осіб сприяє стимулюванню особистої відповідальності та виховує довіру до державних інститутів, долучаючи велику кількість зацікавлених осіб (наприклад, уряд, спеціальні урядові комітети, антикорупційні органи, приватний сектор, кінцевих споживачів, громадськість, засоби масової інформації) до процесу публічних закупівель. Відкритий та регулярний діалог з постачальниками та діловою спільнотою може посилити загальне розуміння факторів, які формують ринок державних замовлень.

Надання можливостей прямої участі відповідних зовнішніх зацікавлених осіб у системі публічних закупівель може підвищити рівень прозорості та добросовісності, одночасно забезпечуючи належний рівень перевірки документів, за умови дотримання в процесі закупівель конфіденційності, рівного ставлення та інших правових обов'язків.

Доступність тобто доступ до договорів про здійснення публічних закупівель перспективних компаній, незалежно від їхнього розміру, є важливим для отримання найкращого співвідношення ціни та якості завдяки чесній конкуренції. Участь у публічних закупівлях може бути забезпечена шляхом проведення систематизованих публічних торгів та зменшення бюрократії (мінімізація адміністративного тягаря, обмін даними та їх стандартизація, наставництво та навчання), що зменшує корупцію, одночасно посилюючи конкуренцію та ефективність.

Зовнішній нагляд та контроль включає відповідні механізми для розгляду скарг та застосування санкцій, а також підтримки особистої відповідальності протягом всього циклу публічних закупівель.

Внутрішній контроль в закупівлях, який включає в себе фінансовий контроль, внутрішній аудит та адміністративний контроль, визначає ступінь дотримання юридичних, адміністративних та фінансових процедур. Гармонізовані процедури внутрішнього контролю забезпечують безперервність застосування правил та стандартів проведення закупівель в державному секторі.

Відповідальність передбачає види та міру покарань за вчинення корупційних діянь.

В українському законодавстві цей метод реалізується через окремі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Закону України “Про запобігання корупції” [5].

Ми згадали процес закупівель в оборонному секторі. Зараз ми детальніше розглянемо, хто і як здійснює такі закупівлі.

В середині Міністерства оборони України державні закупівлі здійснюються як централізовано так і децентралізовано. Причому централізовано здійснюється більша частина закупівель – на них припадає до 80% потреб. У 2016 році Міністром оборони України прийнято рішення про перерозподіл видів закупівельна зі збільшенням обсягу децентралізованих закупівель (тенденція до розподілу: централізовані – 60%, децентралізовані – 40%) децентралізовані закупівлі більш ризикові до уникнення відкритих тендерних торгів (шляхом подрібнення суми закупівлі). Відповідно до Бюджетного кодексу, в тому випадку, коли предмет закупівлі не містить відомості з державної таємниці, закупівельний процес керується Законом України “Про публічні закупівлі” [6] для Міністерства оборони України з 1 квітня 2016 року та Законом України “Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони” [7]. Цей Закон забезпечує вчасне та ефективно проведення закупівель для потреб Збройних Сил України та інших військових формувань в особливий період, період надзвичайного стану та проведення анти-терористичної операції. Він передбачає, що під час здійснення закупівель через систему електронних закупівель “Prozorro” буде значно посилено відповідальність постачальників за порушення процедури закупівлі та зрив термінів постачання (недобросовісні учасники тендерів нестимуть як фінансову відповідальність, так і втрачатимуть свою репутацію), а також цим Законом скорочено строки проведення процедур закупівель з 60 до 14 днів. Тобто, впроваджено переговорну процедуру на особливий період з використанням системи електронних закупівель. А також, відтепер участь компаній у тендерах здійснюватиметься під банківські гарантії, і в разі порушення процедури закупівлі, постачання неякісної продукції або зриву терміну її постачання банк, який надав гарантію учаснику, сплачуватиме Міністерству оборони 3% від вартості закупівлі. Недобросовісні постачальники змушені будуть сплатити гарантійне забезпечення – банківську гарантію, якщо порушать процедуру закупівлі. Також вони потраплять до дискваліфікаційного списку і протягом року не матимуть змоги брати участі у процедурах закупівель Міністерства оборони та інших силових відомств. При цьому дані фірми оприлюднюватимуться у відповідному розділі порталу державних закупівель. Дія Закону поширюється на усі військові формування, які виконують завдання щодо відсічі збройної агресії та відвернення небезпеки державній незалежності України. Це гарні зміни, хоч і тут є свої підводні камінці (про це пізніше). Але звернемось до цифр, Міністерство оборони оперує річним бюджетом; (в 2016 році бюджет Міністерства оборони склав майже 60 млрд. грн., з них 30 млрд. грн. склали витрати на забезпечення особового складу Міністерства оборони та Збройних Сил України основними виплатами; 10 млрд. грн. було виділено на закупівлі із застосуванням прозорих процедур (через електронну систему закупівель ProZorro), а 20 млрд. грн. було витрачено на непрозорі закупівлі, віднесені до категорії засекречених. В тому ж випадку, коли мова йде про державну таємницю, закупівля здійснюється згідно з Законами України “Про державну таємницю” та “Про державне оборонне замовлення”. І тут процедури закупівель зовсім непрозорі, але про це ми поговоримо пізніше.

До того ж, не все гаразд і з відкритими закупівлями. По-перше, навіть попри застосування електронної системи закупівель ProZorro, залишились досить великі можливості для маніпулювання та впливу “людського чинника”, а по-друге залишаються допорогові закупівлі (товари та послуги вартістю до 200 тисяч та роботи до 1,5 мільйона гривень), при проведенні яких не обов’язково використовувати електронну систему та лише потрібно відзвітуватися без

завантаження в систему укладеного договору, що відповідно знижує прозорість та можливість проаналізувати зазначених закупівель майже зводиться до нуля.

Розглянемо, як на практиці відбувається послідовність виконання усіх стадій організації та проведення відкритих державних оборонних закупівель:

1. Визначення потреб замовника та вивчення ринку щодо предмету закупівлі.
2. Формування і затвердження кошторису (програми, плану використання коштів).
3. Підготовка і затвердження річного плану закупівель, що передбачає вибір процедур закупівель.
4. Проведення процедур закупівель на підставі затвердженого кошторису та річного плану закупівель.
5. Визначення переможця процедури закупівлі.
6. Укладання договорів про закупівлю та звітування.
7. Виконання договорів про закупівлю та контроль за їх виконанням.

Кожна з зазначених стадій потенційно може містити ризики корупції, проаналізуємо, які ж основні ризики централізованих закупівель, наразі існують в системі відкритих закупівель.

Відповідно до положень “Закону про публічні закупівлі”, під його дію підпадають закупівлі товарів та послуг вартістю 200 тисяч або більше, а робіт – 1,5 мільйона гривен.

Для замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання, мінімальна вартість закупівель товарів та послуг становить 1 мільйон або більше, а робіт – 5 мільйонів гривен.

Згідно до вимог закону України “Про публічні закупівлі” закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур:

- відкриті торги;
- конкурентний діалог;
- переговорна процедура [6].

Таким чином, до ключових ризиків централізованих закупівель належать:

–маніпулювання з предметом закупівлі (коли вже з початку, ще на етапі планування, визначається що необхідно закупити і при цьому враховується не реальна потреба ЗСУ, потреба реалізувати власні амбіції щодо збагачення);

- підготовка технічних вимог під конкретного учасника;
- наявність конфлікту інтересів;

–завищення ціни предмету закупівлі, у тому числі за рахунок маніпулювання додатковими угодами (окрім завищеної орієнтовної вартості, є в Законі України “Про публічні закупівлі” одне упущення там сказано, що у разі укладання додаткової угоди, можлива зміна ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі [6], але не має обмежень, щодо кількості укладання додаткових угод, які можуть щоразу збільшувати ціну на 10 відсотків);

- завищення обсягів предмету закупівлі;

–маніпулювання на етапі формування лотів, тобто груп товарів для проведення тендеру (спроба закупити великий лот може бути небезпечною, оскільки часто лише один постачальник здатний виробити необхідну велику кількість товару, а дрібніші постачальники не можуть узяти участь у тендері. Окрім розміру лота, також корупційні ризики можливі в процесі вибору найменувань для лота. Значною корупційною загрозою при формуванні лотів є внесення у лот товару, наявного тільки в одного постачальника, разом з товарами, які потенційно можливо закупити в різних постачальників. Відповідно, лише один постачальник здатний поставити лот повністю [8]);

- відсутність гарантійних зобов'язань щодо предмету закупівлі;
- недопоставка товарів (робіт / послуг);

– приймання продукції, яка не відповідає стандартам якості.

В децентралізованих закупівлях ризику майже ті ж самі, але з'являється ще декілька додаткових, а саме:

– уникнення тендерних процедур;

– зайві витрати бюджетних коштів на децентралізовані закупівлі внаслідок закупівлі аналогічного майна в централізованому порядку.

Розберемо, як здійснюються закупівлі, предмет яких становить державну таємницю.

Продукція, роботи і послуги, які становлять державну таємницю закуповуються, якщо це стосується послуг з ремонту військової техніки, шляхом проведення преговорної процедури закупівлі, в інших випадках – без застосування конкурентних процедур.

Згідно вимог Закону України “Про державне оборонне замовлення” державні закупівлі – лише у суб'єктів господарювання, що зареєстровані як виробники продукції, робіт і послуг оборонного призначення [9].

Порядок формування та ведення Реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю (Реєстр), визначається Кабінетом Міністрів України (далі КМУ) (Постанова КМУ “Про затвердження Порядку формування та ведення реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі, яких становлять державну таємницю”) [10].

Підготовка пропозицій Міністерством оборони України до державного оборонного замовлення відбувається таким чином:

Після отримання проекту державного бюджету України Генеральний штаб Збройних Сил України надає на розгляд Міністерства оборони України заявку на формування державного оборонного замовлення відповідно до потреб та пріоритетів Збройних Сил, а Міністерство оборони України надає у Генеральний штаб перелік обмежень при плануванні з урахуванням наявних можливостей виробництва. При цьому враховуються:

1. Попередні обсяги фінансування заходів, відповідно до показників проекту держбюджету, схваленого Кабінетом міністрів України;
2. Можливості підприємств оборонно-промислового комплексу з виготовлення озброєння і військової техніки (кількість);
3. Технологічний цикл виробництва озброєння і військової техніки (терміни виробництва);
4. Зобов'язання Міністерства оборони України за укладеними державними контрактами;
5. Окремі обмеження (рішення господарських судів, виконавче впровадження, прострочена дебіторська заборгованість тощо).

Після узгодження між Міністерством оборони України та Генеральним штабом, Міністерство подає свої пропозиції до державного оборонного замовлення.

Розглянемо, як відбувається виконання державного оборонного замовлення. В першу чергу Міністерство оборони України та підприємства оборонно-промислового комплексу укладають державний контракт. В ньому підприємства вказують договірну ціну, номенклатуру та кількість озброєння і військової техніки, термін постачання та відповідність технічним умовам. В свою чергу, Міністерство оборони України за контрактом надає договірну ціну, виконує умови оплати, визначає місце постачання, забезпечує контроль військовими представництвами.

За державним контрактом підприємства оборонно-промислового комплексу постачають озброєння і військової техніки до баз та арсеналів (акти прийому надаються до Міністерства оборони України), після чого вони надходять до військових частин підрозділів Збройних Сил України відповідно до розпоряджень Генерального штабу Збройних Сил України.

Виконання державного оборонного замовлення пов'язане з корупційними ризиками, насамперед це:

–маніпулювання зі складом державного оборонного замовлення (тому як до складу державного оборонного замовлення, користуючись, широкими можливостями засекречування військового виробництва, входить великий спектр товарів робіт та послуг, стосовно яких, взагалі, стає питання щодо необхідності їх включення саме до державного оборонного замовлення);

–наявність конфлікту інтересів;

–зміни додатковими угодами суттєвих умов договору, які приводять до зменшення фактичних витрат виконавця або вимог до якості без зміни ціни договору;

–обмежена можливість військових представництв перевіряти фактичні витрати, у тому числі у співвиконавців та постачальників головного виконавця безпосередньо під час виконання робіт.

Одним із елементів зниження корупційних ризиків у сфері закупівель озброєння та військової техніки є застосування підходу врахування вартості життєвого циклу озброєння та військової техніки. При плануванні закупівельного циклу озброєння та військової техніки та здійсненні порівняльних оцінок пропозицій від різних зацікавлених постачальників необхідно враховувати не тільки закупівельну ціну, але й вартість усього життєвого циклу обладнання, що закуповується.

Так, оборонні організації та парламентські комітети, які бачать і розуміють окремі недосконалості процесу оборонних закупівель та бажають зміцнити цілісність і добросовісність цього процесу, можуть розглянути можливість запровадження міжнародного стандарту ISO 15288 та пов'язаних з ним вимог, визначених документом НАТО AAP-48. Запроваджені у НАТО вимоги щодо планування закупівельної діяльності відповідають стандарту ISO/IEC 15288. Цей стандарт передбачає планування, яке охоплює весь життєвий цикл обладнання. У відповідності з цим стандартом, закупівельний цикл ділиться на шість окремих етапів:

1. Створення концепції.
2. Розробка.
3. Виробництво.
4. Експлуатація.
5. Обслуговування впродовж терміну експлуатації.
6. Утилізація після закінчення терміну експлуатації.

Кожен з цих етапів відображає конкретну важливу частину життєвого циклу військового обладнання. Необхідність розподілу життєвого циклу обладнання на окремі етапи обумовлюється тим, що менеджмент конкретного виду діяльності на окремих етапах, які є відносно невеликими, добре зрозумілими та розподіленими відповідно до встановлених часових показників, здійснювати набагато зручніше й ефективніше, ніж менеджмент всього життєвого циклу в цілому. Крім того, розподіл закупівельного циклу на окремі етапи дозволяє більш ефективно вирішувати питання, що виникають у зв'язку з невизначеністю окремих моментів проекту та зниженням ризиків, пов'язаних з вартісними і часовими параметрами проекту, загальними завданнями та прийняттям рішень. Діяльність на кожному з цих етапів має свою чітко визначену кінцеву мету, а її успіх є складовою загального успіху закупівельного циклу в цілому. Перехід від одного етапу закупівельного циклу до наступного здійснюється на основі рішень, що приймаються по закінченні певних "контрольних відрізків" проекту та засвідчують відповідність досягнутих результатів встановленим вимогам, які дозволяють завершити етап чи почати роботу над іншим. Застосування стандартів ISO 15288 та AAP-48 дозволяє об'єднати процеси розробки систем і менеджменту проектів в єдиний інтегрований механізм. Це забезпечує узгодженість діяльності в усіх напрямках і окремих сферах менеджменту проекту впродовж всього його життєвого циклу, і також забезпечує прозорість

процесів взаємодії усіх учасників закупівельного проекту. Структурування життєвого циклу військового обладнання у вищезазначений спосіб також створює сприятливі умови для здійснення суворого нагляду за процесами військових закупівель з боку парламенту. Необхідно зазначити, що, хоча втручання парламенту у закупівельний процес дещо гальмує його просування, воно є необхідною передумовою зміцнення цілісності й добросовісності та підвищення до максимально можливого рівня прозорості процесів прийняття рішень. Таким чином, жорсткий нагляд з боку парламенту дозволяє суттєво знизити корупційний потенціал процесів військових закупівель [3].

Процедура державних закупівель та постачання озброєння та військової техніки імпортного виробництва не суттєво відрізняється від процедури з місцевими підприємствами ОПК. Різниця полягає в тому, що МОУ укладає договір зі спекекспортером, а вже він укладає подальші домовленості з іноземними виробниками.

Слід зазначити, що, у випадку, коли державним контрактом передбачена закупівля продукції оборонного призначення за імпортом на суму, що перевищує п'ять мільйонів євро, обов'язковою умовою такого контракту є одержання Україною відповідних компенсацій та укладання компенсаційних, або офсетних, угод [9].

З офсетами пов'язують три види корупційних ризиків:

- нечесний або неналежний вплив на визначення потреб у певних спроможностях;
- здійснення у непрозорий спосіб впливу на обрання постачальників;
- можливість отримання “відкатів”.

Нечесний або неналежний вплив на визначення потреб у певних спроможностях. На прийняття урядових рішень щодо необхідності придбання певних оборонних спроможностей (тобто яких саме спроможностей бракує і чи дійсно існує необхідність у придбанні конкретних спроможностей) можуть мати вплив інші на перший погляд привабливі пропозиції, що можуть пропонуватись в рамках конкретного оборонного закупівельного контракту. Оборонні закупівлі є не просто комерційними угодами, які укладаються суб'єктами економічної діяльності. Вони також мають міжнародний політичний вимір, коли держава-покупець, окрім отримання певних військових спроможностей, також часто має на меті і поглиблення політичних відносин з державою-постачальником. Оборонні закупівлі, як правило, мають великі обсяги, і з цієї точки зору вони можуть мати вплив на політичні настрої всередині держави-покупця. У таких випадках на рішення політиків щодо закупівлі конкретних спроможностей може мати вплив можливість на перший погляд безкоштовного отримання великої кількості товарів. Крім того, наявність додаткових привабливих переваг співробітництва з тим чи іншим постачальником підвищує вірогідність закупівлі виробів, які не відповідають реальним потребам покупця. Саме такий випадок мав місце у Чехії, де й досі намагаються з'ясувати, чи дійсно необхідно було купувати надзвукові реактивні винищувачі за рахунок забезпечення інших оборонних потреб. Аналогічну ситуацію можна бачити й на прикладі ПАР, де оборонне відомство звинувачують у закупівлі бойової техніки, що не відповідає визначеним потребам, та у порушенні вимог законодавства при здійсненні відповідних угод.

Здійснення у непрозорий спосіб впливу на обрання постачальників. Критерії оцінки офсетних пропозицій зацікавлених постачальників та їх порівняння з іншими чинниками впливу на вибір постачальника можуть давати великий простір для прийняття необ'єктивних рішень, і відсутність чітких критеріїв іноді буває не помилкою, а результатом навмисних дій. Яким чином переваги конкретних офсетних пропозицій мають порівнюватись на фоні економічних, технічних та інших критеріїв? Такі порівняння здійснювати буває важко через дуже різний характер цих критеріїв. Існує багато випадків некоректних оцінок та порівнянь, як видно з прикладів військових закупівель уряду ПАР.

Можливість отримання “відкатів”. Офсетні угоди часто укладаються і починають виконуватись через деякий час після підписання основного закупівельного контракту. Іноді процес їх повного узгодження займає декілька років. За цей час політики та ЗМІ встигають втратити інтерес до офсетної угоди і, відповідно, послаблюють свою увагу до процесів її узгодження й реалізації. В результаті виникають можливості для укладення сумнівних угод та отримання комісій у вигляді “подяки” за сприяння у наданні контракту. Також існує така проблема, як відсутність ефективного контролю за офсетами, а за умов відсутності належного нагляду й контролю виявлення фактів корупційної поведінки стає майже неможливим [3].

Зниження корупційних ризиків у сфері офсетів. Для зниження корупційних ризиків у цій сфері існують два шляхи. Це а) повна відмова від офсетної практики при здійсненні оборонних контрактів і б) максимальне посилення нагляду й контролю за процесами узгодження та реалізації офсетних угод. Механізми суворого контролю мають діяти впродовж усього життєвого циклу офсетної угоди, навіть якщо він становить 20 років і більше.

5. Висновки

Таким чином, за результатами огляду корупційних ризиків в сфері державних оборонних закупівель запропоновані такі зміни в організації та проведенні вказаних процесів:

запровадити додаткові принципи формування лотів для зниження ризиків маніпуляцій на цьому етапі (сьогодні лоти формуються згідно з принципами Єдиного закупівельного словника, проте має бути розроблений глибший рівень деталізації для розподілу найменувань, що закуповуються, на лоти);

підвищити рівень прозорості в рамках виконання державного оборонного замовлення (як перший крок, Верховна Рада повинна переглянути законодавство у галузі охорони державної таємниці, а також розглянути теоретичні та практичні аспекти здійснення закупівель у сфері оборони й оцінити ступінь їх відповідності стандартам НАТО і Глобальним принципам національної безпеки і свободи інформації (Цванські принципи));

розробити та запровадити внутрішні політики регулювання конфлікту інтересів;

переглянути підходи до формування технічних умов до предмету закупівель;

застосування жорстких санкції до фірм які не дотримуються умов контракту;

контроль за недопущенням необґрунтованого завищення кваліфікаційних вимог / звужування специфічних технічних умов / необґрунтованої дискваліфікації учасників (штучне створення сприятливих умов для окремого учасника);

недопущення необґрунтованого подрібнення предмету закупівель до допорогового рівня з метою уникнення тендеру;

обмеження кількості субпідрядників.

Успішність протидії корупції спирається на декілька факторів, зокрема:

формування нової свідомості та побудова доброчесності (Удосконалити процедури підбору персоналу, залученого до проведення закупівель, забезпечуючи прозорість, неупередженість, доброчесність і досягнення максимального потенціалу);

підвищення рівня життя та соціального захисту особового складу та персоналу Міністерства оборони України та Збройних Сил України;

сильна політична воля і підтримка на рівні вищого керівництва, єдність і стабільність політики;

інституційна спроможність структур і персоналу, який здійснює реформи, безперервний професійний розвиток;

спільні зусилля керівництва і персоналу, як цивільного, так і військового;

усвідомлення невідворотності покарання за злочинні дії;

правильні стратегія і фокус, баланс між важкими і легкими завданнями, делегування повноважень;

прозорість і чесний діалог зі засобами масової інформації;

вимірювання та звітування результатів через певні проміжки часу;

зовнішня незалежна оцінка.

Зазначений матеріал присвячений допомогти зрозуміти принципи і основні механізми, за допомогою яких процес оборонних закупівель може бути більш підзвітним та прозорим.

Author details (in Russian)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК ОДИН ИЗ НАИБОЛЕЕ КОРРУПЦИОННО УЯЗВИМЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ

Елена Голота

*Национальный университет обороны Украины имени Ивана Черняховского,
пр-т Воздухофлотский, 28, г. Киев-049, 03049, Украина,*

e-mail: golota_l@ukr.net

к.е.н., доцент

Аннотация: В статье проведен анализ слабых мест в системе государственных оборонных закупок в отношении уязвимости их коррупционным рискам. Установлено, что основными принципами для наиболее эффективной организации и проведения закупок являются: добродетель; прозрачность; доступность; надзор, контроль и ответственность, которые в комплексе позволяют укрепить устойчивость указанной сферы касательно любых рисков, в том числе и коррупционных. А также предложены возможные пути результативного использования указанных принципов в современной практике реализации системы государственных оборонных закупок, путем изменения подходов к реализации указанной системы и законодательных изменений.

Ключевые слова: государственные оборонные закупки, коррупционные риски, государственный оборонный заказ, вооруженные силы, министерство обороны.

Author details (in English)

PUBLIC PROCUREMENT AS ONE OF THE BIGGEST VULNERABLE DIRECTION TO CORRUPTION OF THE MINISTRY OF DEFENCE

Olena Holota

*National University Defense of Ukraine,
28, Vozduhoflotsky av., Kyiv-049, 03049, Ukraine,*

e-mail: golota_l@ukr.net

Ph.D. of Economics Sciences, Associate Professor

Abstract: The article analyzes weaknesses in the system of public defence procurement that relative to vulnerability to corruption risks. Determined that the main principles for the most effective organization and conduction of procurement are: integrity; transparency; accessibility; supervision, control and accoutibility, which in the complex will strengthen the stability of this area to any risks, including corruption.

It also suggests possible ways to efficient using these principles in the current practice of implementing the public defence procurement system by changing the approaches to implementing the system and legislative changes.

Keywords: *public defence procurement, corruption risks, state defence order, armed forces, Ministry of Defence.*

Використана література

1. Голота О.П. Ризики втрат державних коштів під час здійснення державних закупівель в Збройних Силах України та шляхи їх зниження / О.П. Голота Науково-практична конференція “Актуальні проблеми національної економіки в інтересах оборони і безпеки держави та шляхи їх вирішення”, тези доповідей – НУОУ, К., 2015 р. – С. 10-21.

2. https://www.transparency.org/topic/detail/defence_security/

3. DCAF, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices, 2010. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf_topic/20120607_BI_Compendium_EN.pdf

4. Transparency International UK, Defence spending: how to reduce corruption risks, 2014. https://www.transparency.org/news/feature/defence_spending_how_to_reduce_corruption_risks

5. Закон України Про запобігання корупції від 14 жовтня 2014 року № 1700-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

6. Закон України Про публічні закупівлі від 25 грудня 2015 року № 922-VIII // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

7. Законом України Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони від 12 травня 2016 року № 1356-VIII // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1356-19>

8. Те, що лікар прописав? Корупційні ризики в системі медичного постачання Міністерства оборони України – Режим доступу: <https://naکو.org.ua/analytics/te-scho-likar-propysav-koruptsiyni-ryzuku-v-systemi-medychnoho-postachannya-ministerstva-oborony-ukrajiny/>

9. Закон України Про державне оборонне замовлення від 3 березня 1999 року № 464-XIV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/464-14>

10. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку формування та ведення реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі, яких становлять державну таємницю від 17 березня 2011 року № 262 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/262-2011-%D0%BF>

References:

1. Holota O.P. (2015) Risks of Public Funds Losses in Public Procurement in the Armed Forces of Ukraine and ways to reduce them / O.P. Golota Scientific-practical conference "Actual problems of the national economy in the interests of state defense and security and ways of their solution", theses of reports - NUOU, K., 2015 - pp. 10-21. [in Ukraine].

2. https://www.transparency.org/topic/detail/defence_security/

3. DCAF, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices, 2010. https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf_topic/20120607_BI_Compendium_EN.pdf
4. Transparency International UK, Defence spending: how to reduce corruption risks, 2014. https://www.transparency.org/news/feature/defence_spending_how_to_reduce_corruption_risks
5. Law of Ukraine On Prevention of Corruption dated October 14, 2014 No.1700-VI // Official Web-portal of the Verkhovna Rada of Ukraine: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukraine].
6. Law of Ukraine On Public Procurement dated December 25, 2015, No.922-VIII // The Official Web-Portal of the Verkhovna Rada of Ukraine: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukraine].
7. Law of Ukraine On the peculiarities of procurement of goods, works and services for the guaranteed assurance of defense needs dated May 12, 2016, No.1356-VIII" // Official Web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1356-19> [in Ukraine].
8. What the doctor prescribed? Corruption risks in the system of medical supplies of the Ministry of Defence of Ukraine: <https://nako.org.ua/analytics/te-scho-likar-propysav-koruptsijni-ryzky-v-systemi-medychnoho-postachannya-ministerstva-oborony-ukrajiny/> [in Ukraine].
9. Law of Ukraine On State Defense Order dated March 3, 1999 No. 464-XIV // Official Web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/464-14> [in Ukraine].
10. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Approval of the Procedure for Formation and Maintenance of the Register of Manufacturers of Products, Works and Services for Defense Purposes, Procurement, which are State Secrets dated March 17, 2011 No. 262 // Official Web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/262-2011-%D0%BF> [in Ukraine].

© 2017-2018 Social development & Security. All rights reserved.

This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY) 4.0 license.

You are free to:

Share — copy and redistribute the material in any medium or format Adapt — remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

Under the following terms:

Attribution — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made.

You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

No additional restrictions.

You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

Social development & Security is published by Public organization "Ukrainian Scientific Community" (USC), Ukraine, Europe.

Publishing with USC ensures:

- Immediate, universal access to your article on publication.
- High visibility and discoverability via the USC website.
- Rapid publication.
- Guaranteed legacy preservation of your article.
- Discounts and waivers for authors in developing regions.

Submit your manuscript to a Journal of Scientific Papers "Social development & Security" at <https://papersds.eu/index.php/JSPSDS/> or e-mail: sjdsusc@gmail.com

