

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.6.2. Закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення здійснюється в умовах надмірного режиму засекречування та має низький рівень конкурентності, що сприяє зловживанням та необґрунтованим витратам бюджетних коштів

З 2014 року після перших актів збройної агресії Російської Федерації, обсяги закупівель озброєння, боєприпасів та інших військових товарів постійно зростають. У 2021 році бюджетні витрати Міністерства оборони України в рамках державного оборонного замовлення сягнули 26,4 млрд грн, що майже в п'ять разів більше ніж аналогічні витрати у 2014 році. У тому році на модернізацію і закупівлю озброєння Міноборони витратило 5,6 млрд грн.

До 2024 року включно Міноборони планувало витратити на модернізацію озброєння та військової техніки понад 95 млрд гривень¹.

Водночас більшість процедур оборонного замовлення були здійснені із порушенням принципів конкурентності, відкритості та прозорості, що зумовлювало існування низки корупційних практик. Так, під час виконання державного оборонного замовлення часто використовувалися посередники, що не мали виробничої бази та не виконували реальних робіт. Нерідко ціна державного контракту штучно збільшувалась, а постачання продукції було фіктивним або із підміною на аналог нижчої якості, або вживаною технікою. Корупційні схеми, що виникали у цій сфері постійно стають предметом аналітичних досліджень², а також впливають із розслідувань, які проводило Національне антикорупційне бюро^{3 4}.

1. 1 січня 2021 року на зміну державному оборонному замовленню мав набрати чинності Закон України «Про оборонні закупівлі». Однак, імплементація закону розтягнулася на весь рік через повільний процес ухвалення необхідних нормативно-правових актів⁵. Не були розроблені додаткові зміни у законодавство про державну таємницю для того, щоб забезпечити прозорість і конкурентність більшості оборонних закупівель, оприлюднення яких не завдасть шкоди національній безпеці і обороні. Також не був запущений в промислову експлуатацію реєстр виконавців державних контрактів, котрий мав стати фільтром від фіктивних компаній. Після повномасштабного вторгнення російської армії на територію України 24 лютого 2022 року до Закону «Про оборонні закупівлі» були внесені зміни, відповідно до яких особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз⁶. Тому після скасування воєнного стану під час реалізації Державної антикорупційної

¹ НАКО: 95 млрд грн планують витратити у Міністерстві оборони України таємно (Режим доступу: <https://nako.org.ua/news/nako-95-mlrd-grn-planuyut-vitratiti-u-ministerstvi-oboroni-ukrayini-tajemno>)

² Збитки через корупцію в ОПК — понад 1 млрд грн (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/zbytky-cherez-korupciyu-v-opk-ponad-1-mlrd-grn-artem-sytnyk>)

³ Справу розтрати коштів ЗСУ під час закупівлі двигунів на Львівському бронетанковому заводі скеровано до суду (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/spravu-roztraty-koshtiv-zsu-pid-chas-zakupivli-dvyguniv-na-lvivskomu-bronetankovomu-zavodi>)

⁴ Розтрата 13 млн грн ДП «Авіакон»: матеріали відкрито (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/roztrata-13-mln-grn-dp-aviakon-materialy-vidkryto>)

⁵ Просування реформи оборонних закупівель (Режим доступу: <https://nako.org.ua/achievement/ach2>)

⁶ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» № 2526-IX від «16» серпня 2022 року

програми на 2023–2025 роки важливим завданням буде якісно реалізувати нововведення Закону «Про оборонні закупівлі», запровадження яких були призупинені у зв'язку з дією воєнного стану.

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано заходи, спрямовані на:

1) збереження незмінності та чинності положень Закону «Про оборонні закупівлі», які передбачають принципи конкурентності, ефективності використання коштів, результативності, відкритості та прозорості оборонних закупівель, (крім відомостей, що становлять державну таємницю і розголошення яких може заподіяти шкоду національній безпеці), запобігання корупції, зловживанням та дискримінації

2) визначення допустимості та недопустимості відшкодування витрат (формування повної собівартості) на продукцію оборонного призначення відповідно до принципів і процедур країн НАТО; ціноутворення та рівня прибутку на продукцію оборонного призначення відповідно до принципів і процедур країн НАТО.

2. У грудні 2021 року Незалежна антикорупційна комісія презентувала результати глобального Індексу доброчесності в оборонному врядуванні. Відповідно до результатів Україна отримала 41 бал зі 100 та потрапила до групи країн з оцінкою «D», що вказує на наявність високих корупційних ризиків. Цей індекс програми Оборона та Безпека мережі Transparency International - єдиний масштабний аналіз ефективності і контролю за корупційними ризиками у секторі безпеки і оборони⁷.

Згідно з висновками експертів, для того щоб підвищити рівень запобігання коупційним ризикам в секторі оборони, в Україні потрібно знизити рівень секретності оборонних закупівель та посилити демократичний цивільний контроль за Збройними Силами України.

За даними українських журналістів-розслідувачів гучні корупційні скандали на закупівлях для армії останніх років, пов'язані саме із високим рівнем таємності у цій сфері⁸. Як наслідок, таємні контракти дістаються підприємцям, пов'язаним з посадовими особами, які регулюють оборонно-промислову сферу в Україні.

Рівень секретності у сфері оборонних закупівель визначається окремим Законом України «Про державну таємницю», який регламентує, що закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення Збройних Сил належить до державної таємниці. Деталізований перелік інформації, яка має бути таємною, формує СБУ у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю. Таким чином навіть застосування нового Закону «Про оборонні закупівлі» не вплине суттєво на зниження рівня таємності на оборонних контрактах.

Для зменшення рівня таємності оборонних закупівель у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується* розробити проект закону щодо охорони таємної інформації, яким, зокрема, визначено обсяг відомостей, який публікується в електронній системі закупівель та внести зміни до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, на виконання цього закону.

3. З 2014 року невпинно зростає частка приватних виконавців державного оборонного замовлення. Якщо у 2015 році підприємства-учасники Державного концерну «Укроборонпрому» забезпечували 67% державного оборонного замовлення, то вже 2020 року частка концерну становила майже вдвічі менше – 36% оборонного замовлення.

⁷ Індекс доброчесності в оборонному врядуванні: Україна - знову у групі з високим корупційним ризиком (Режим доступу: <https://nako.org.ua/news/indeks-dobrocesnosti-v-oboronnomu-vryaduvanni-ukrayina-znovu-u-grupi-z-visokim-korupciinim-rizikom>)

⁸ «Грифована оборонка»: чому тотальна секретність в закупівлях шкодить і армії, і виробникам зброї <https://bihus.info/gryfovana-oboronka-chomu-totalna-sekretnist-v-zakupivlyah-shkodyt-i-armiyi-i-vyrobnykam-zbroyi/>

Поява великої кількості приватних гравців призвела до неочікуваних негативних наслідків, що стало можливим через високий рівень таємності на оборонних закупівлях, про який ішлося вище, а саме: деякі компанії використовували політичні зв'язки та пропонували хабарі з метою отримання контракту, не маючи спроможностей до його виконання. Така шкідлива практика призводила до того, що держава витрачала кошти, однак не отримувала військовий товар. Зважаючи, на значну кількість замовників оборонних закупівель, які не мали спільної бази інформації про постачальників, недобросовісні підприємці могли неодноразово повторювати подібну «схему». Для того, щоб убезпечити замовників оборонних закупівель від підприємців, які не мають спроможності до виконання оборонних контрактів, у Законі «Про оборонні закупівлі» було передбачено створення реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів, де була б систематизована інформація про учасників оборонних закупівель, їх історія, а також ретроспективний аналіз щодо їх результатів діяльності.

Водночас з 2019 року Міністерство оборони України бере участь у закупівлях на платформі Агенції НАТО з підтримки та постачання (NATO Support and Procurement Agency). Першою закупівлею військового відомства на NSPA стали гусеничні стрічки до бойових машин піхоти⁹.

У 2021 році Кабінет Міністрів України затвердив три міжнародні платформи, на яких українські замовники військової продукції, включно з Міноборони, мають право здійснювати закупівлі. До NSPA були додані Агенція НАТО із зв'язку та інформації (NATO Communications and Information Agency) та Програма Уряду США «Міжнародні військові продажі» (Foreign Military Sales)¹⁰.

Разом з тим, наразі на законодавчому рівні відсутня онлайн-система, яка б відповідно до принципів прозорості та відкритості електронних закупівель, дозволяла б відстежувати закупівлі, їх вартість та результати. Фактично у відкритому доступі в Україні немає жодної інформації про закупівлі Міністерства оборони України чи інших замовників через міжнародні платформи закупівель.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується*:

- забезпечити введення Електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) в експлуатацію з повним функціоналом, в тому числі шляхом внесення відповідних змін до підзаконних актів;

- визначити процедури проведення оборонних закупівель через міжнародні спеціалізовані організації, їх представництва, спеціалізовані фонди, підприємства, установи та організації, а також через програми міжнародних військових продажів, які визначені відповідно до переліку міжнародних спеціалізованих організацій, їх представництв, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

⁹ Міноборони здійснило першу пробну закупівлю через систему НАТО (Режим доступу: https://www.unn.com.ua/uk/news/1851077-minoboroni-zdiysnilo-pershu-probnu-zakupivlyu-cherez-sistemu-nato-zagorodnyuk?fbclid=IwAR06hOucTlumyXZyHQKYIT3DciOpB8gUqJflbHCU_ducOzlmP34bPusp-NA)

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку міжнародних спеціалізованих організацій, їх представництв, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення» № 527 від «26» травня 2021 року