

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-1.12>

**О. В. Легка**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри міжнародного права  
Університету митної справи та фінансів

## ВПЛИВ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню проблематики правового регулювання закупівель у оборонній сфері України, що сприяє виникненню корупційних ризиків у цьому напрямі. Обґрунтовано, що належна підтримка обороноздатності країни передбачає трансформацію системи оборонних закупівель з посиланням на раціональне використання бюджетних коштів. Серйозну загрозу як національній безпеці, так і економічній стабільності та суспільній довірі становить корупція в оборонному секторі. Розглянуто статистику Transparency International у контексті досліджуваної тематики, наукові погляди правознавців, які вивчали вказане питання. Проаналізовано Закон України «Про оборонні закупівлі», яким урегульовано суспільні відносини щодо планування, порядку формування обсягів та особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення. Окреслено основні проблемні питання, визначено основоположні принципи, на яких здійснюється здійснення оборонних закупівель та запропоновано напрями реформування оборонних закупівель, які спрямовано на забезпечення відкритості та прозорості використання оборонного бюджету. Проаналізовано статистику Центру оборонних стратегій, визначено напрями, в яких найчастіше виникають корупційні ризики при здійсненні оборонних закупівель. Обґрунтовано актуальність створення в Україні Агенції оборонних закупівель, упровадження Електронного антикорупційного комітету з питань оборони, позитивний міжнародний досвід. Зроблено висновок, що незважаючи на суттєві зрушення у напрямі правового регулювання антикорупційної діяльності у сфері оборонних закупівель України, залишається значна частка невизначеностей, які знижують ефективність процесу оборонних закупівель, обумовлюють необґрунтоване витрачання бюджетних коштів. Окреслено основні чинники корупційних ризиків. Теоретично обґрунтовано, що створення належної законодавчої бази, дієвих регуляторних механізмів та забезпечення відкритості та прозорості можливе за умови комплексу заходів, які спрямовано передусім на реалізацію процесу довгострокового планування, усунення зайвої секретності та узгодження термінів подання бюджетних пропозицій силами безпеки і оборони.

**Ключові слова:** оборонні закупівлі, законодавство, корупційні ризики, чинники корупційних ризиків, автоматизовані бази даних, відповідальність та контроль, відкритість та прозорість.

### **O. V. Lehka. The influence of corruption risks on the transformation of defense procurements in Ukraine**

The article delicated to researching the issues of legal regulation of procurement in the defense sector of Ukraine, which contributes to the emergence of corruption risks in this direction. It is substantiated that the proper support of the country's defense capability involves the transformation of the defense procurement system with reference to the rational use of budget funds. Corruption in the defense sector poses a serious threat to both national security and economic stability and public trust. The statistics of Transparency International in the context of the researched topic, the scientific views of jurists who studied the specified issue are considered. The Law of Ukraine "On Defense Procurement" was analyzed, which regulates the legal norms regarding planning, the procedure for forming volumes and the specifics of procurement of goods, works and services for defense purposes. The main problematic issues are outlined, the basic principles on which defense procurement is carried out are defined, and directions for reforming defense procurement are proposed, which are aimed at ensuring the openness and transparency of the use of the defense budget. The statistics of the Center for Defense Strategies were analyzed, and the directions in which corruption risks most often arise during the implementation of defense procurements were determined. The relevance of the creation of the Defense Procurement Agency in Ukraine, the implementation of the Electronic Register of participants in the selection and executors of state contracts is substantiated. The results of the activity of the Independent Anti-corruption Committee on Defense Issues, positive international experience were considered. It was concluded that despite significant changes in the direction of legal regulation of anti-corruption activities in the field of defense procurement of Ukraine, there remains a significant share of uncertainties that reduce the effectiveness of the defense procurement process and lead to unjustified spending of budget funds. The main factors of corruption risks are outlined. It is theoretically substantiated that the creation of an appropriate legislative framework, effective regulatory mechanisms and ensuring openness and transparency is possible under the condition of a set of measures aimed primarily at the implementation of the long-term planning process, the elimination of excessive secrecy and the coordination of the deadlines for the submission of budget proposals by the security and defense forces.

**Key words:** defense procurement, legislation, corruption risks, factors of corruption risks, automated databases, responsibility and control, openness and transparency.

**Постановка проблеми.** Національна безпека держави – один із пріоритетних напрямів для кожної країни, особливо в умовах збройного конфлікту. Відповідно, належна підтримка обороноздатності країни передбачає трансформацію системи оборонних закупівель з посиланням на раціональне використання

© О. В. Легка, 2023

бюджетних коштів. «У перший рік війни держава була не в змозі адекватно підтримувати свої збройні сили, а система закупівель не змогла організувати поставку необхідної техніки, оскільки вона була абсолютно непридатна для військових операцій» [1]. Лише упродовж року Міністерством оборони України, за активного сприяння громадянського суспільства, деякі питання щодо забезпечення Збройних Сил України було урегульовано.

Серйозну загрозу як національній безпеці, так і економічній стабільності та суспільній довірі становить корупція в оборонному секторі. За рейтингом корупції у сфері оборони, підготовленому Transparency International, Україна знаходиться у групі D+ (рівень корупційних ризиків у сфері оборони держав цієї групи становить 18%, що нижче середнього [2]. «Через корупційні схеми у сфері оборонних закупівель, збитки становлять приблизно 10–15% видаткової частини держбюджету» [3]. Порушення мають місце як при публічній закупівлі боєприпасів (у грудні 2023 року Служба безпеки України у взаємодії та за сприяння Міністра оборони ліквідувала корупційну схему закупівлі боєприпасів для Збройних Сил України майже на 1,5 млрд гривень), так і під час публічної закупівлі медичних препаратів і медичних виробів (поширеною є практика, коли формують лот під одного з потенційних постачальників шляхом включення до загального переліку найменування, яке може постачати тільки він). «У результаті, – зазначає О.С. Бондаренко, – обмежені ресурси розподіляються неправильно, а гроші платників податків витрачаються даремно, відволікаючи кошти від основних потреб оборони та підриваючи довіру суспільства до державних установ» [4].

Як бачимо, корупція, яка на сьогодні є доволі поширеною в Україні, загрожує не лише державності, але й є суттєвою перешкодою до європейської інтеграції. Важливим кроком у даному напрямі стало прийняття у 2020 році Закону України «Про оборонні закупівлі», яким визначено нові принципи для системи закупівель, разом з тим, навіть найкращі принципи потребують дієвих механізмів застосування, від яких напряму залежить якість проведених реформ. Відповідно, питання щодо правового регулювання запобігання корупційним ризикам у процесі трансформації системи оборонних закупівель є наразі актуальним та потребує подальшого дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематиці корупції у сфері оборони у своїх наукових працях приділяли увагу такі вчені як О. С. Бондаренко, О. П. Голота, О. М. Гресь, С. С. Задворних, Н. Г. Здирко, М. І. Мельник, Є. В. Очеретько, М. В. Романов, Д. Ю. Черніков, О. Ю. Чередниченко та інші. Разом з тим, незважаючи на суттєвий внесок вчених у даному напрямі, низка питань у контексті досліджуваної проблематики, з урахуванням перебування країни в умовах воєнного часу, відповідно, внесенням суттєвих законодавчих змін, залишається поза увагою.

**Мета статті** – дослідження та аналіз правового регулювання закупівель у оборонній сфері України, визначення чинників корупційних ризиків та корупційних ризиків, які виникають під час здійснення оборонних закупівель, аналіз позитивного міжнародного досвіду та окреслення шляхів їх вирішення.

**Результати дослідження.** У системі правового забезпечення національної безпеки і оборони та запобігання корупції особливе місце посідає Стратегія національної безпеки України (реалізація якої триватиме до 2025 року), затверджена Указом Президента від 16.02.2022 № 56/2022, якою визначено реальні й потенційні загрози державній безпеці України (у тому числі і корупційні), напрями та завдання державної політики у сфері державної безпеки [5]. Крім того, у липні 2020 року, з метою узгодження порядку закупівель у оборонній сфері із стандартами країн-членів ЄС та НАТО (Директива 2009/81/ЄС, Угода про Асоціацію з ЄС), в Україні прийнято Закон України «Про оборонні закупівлі», яким урегульовано суспільні відносини щодо планування, порядку формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки, а також забезпечення контролю у сфері оборонних закупівель.

Відповідно до ст. 2 розділу I Закону, «закупівля товарів, робіт і послуг здійснюється державними замовниками відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» з урахуванням особливостей, встановлених ним», «закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням вимог законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», «Про санкції» (ст. 11 розділу II) [6]. Під час дії в Україні особливого періоду, а також у період: введення надзвичайного стану, проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, якщо відомості про закупівлю товарів, робіт і послуг не становлять державної таємниці, передбачено спрощені торги із застосуванням електронної системи закупівель (ст. 24 розділу III).

Основоположними принципами, на яких ґрунтується здійснення оборонних закупівель – є відкритість та прозорість. МОУ визначено основні напрями реформування оборонних закупівель, які спрямовано на забезпечення відкритості та прозорості використання оборонного бюджету: прозорість у процесі закупівлі; оптимізація закупівлі через Централізовану закупівельну організацію; сучасна політика у військово-технічній сфері; ефективна система управління; створення системи державного гарантування якості оборонної продукції [7].

Зазначимо, що до прийняття Закону України «Про оборонні закупівлі», Міністерством оборони у 2015 році упроваджено систему електронних закупівель Prozorro. У тому ж році сформовано групу

волонтерів для роботи над оборонною реформою (у подальшому отримав назву Проектний офіс реформ, основне завдання якого – удосконалення нормативних актів, порядок закупівлі деяких категорій товарів/ послуг, вивчення автоматизації, аналіз міжнародного досвіду та надання пропозицій щодо подальшого реформування даного напрямку). Зазначеним офісом проведено значну роботу, проте удосконалення в основному торкалися несекретної сторони закупівель. Дане питання лише у 2020 році було частково урегульовано Законом України «Про оборонні закупівлі». Відповідно до статті 18 розділу II зазначеного Закону, «закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становить державну таємницю, здійснюється за закритими закупівлями» (ст. 18 розділу II) [6], до яких відносяться переговори та поетапні переговори, які ініціюються шляхом запрошення учасників, що включені до Електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів за номенклатурою, яку планує закупити замовник. Разом з тим, непроведення через відкриті процедури закупівель, які мають гриф обмеження «таємно», сприяє виникненню корупційних ризиків, і, як наслідок, неефективного використання бюджетних коштів та формування корупційних схем.

За відомостями Центру оборонних стратегій (аналітичний центр, який здійснює стратегічні дослідження з безпекової проблематики), факти порушень у даному напрямі доволі непоодинокі. Для прикладу, державне оборонне замовлення (ДОЗ) до переліку включає лише ту продукцію, яка входить до числа озброєння військової техніки, як наслідок, це унеможливило прозорий процес закупівель, починаючи від розробок, постачальників і закінчуючи постановкою на озброєння. Також виробники оборонної продукції не мають прозорих і доступних каналів зв'язку із замовником при розробці ДОЗ. Відповідно, «процес сповнений засекречених рішень, що призводить до корупції (замовники можуть вибирати лише ті «продукти», які вже є в «списку прийнятій на озброєння військової техніки») [1], затримок у постачанні та придбанні застарілого обладнання. Крім того, ДОЗ дозволено вказувати конкретний тип обладнання із зазначенням моделі та виробника, разом з цим відсутні вимоги щодо розгляду альтернативних варіантів з аргументованим обґрунтуванням. Це, як наслідок, виключає наявність конкуренції, відповідно, остаточний вибір ґрунтується виключно на одноосібних рішеннях, що, знову ж таки, призводить до виникнення корупційних ризиків.

Вартим уваги у досліджуваному контексті є неналежний рівень деталізації при закупівлі виробів медичного призначення, а також відсутність дієвих механізмів зворотного зв'язку з кінцевими користувачами (військовослужбовцями, військовими медиками, волонтерами), що, як наслідок, призводить до закупівлі неякісних товарів та необґрунтованого надання переваги певним постачальникам. Для прикладу, у 2015 році Військово-медичним департаментом (ВМД) закуплено 30 000 турнікетів. За результатами проведення Комітетом медицини Асоціації народних волонтерів України їх випробувань встановлено, що вони дуже низької якості (два з п'яти не витримали навантаження) [8]. У 2016 році «Офіс реформ МОУ вирішив спільно з волонтерськими організаціями розробити рекомендації для нового тендеру. Випробування відбулося в Науково-випробувальному центрі Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» («Надійність»). Результати дослідження використали для розробки вдосконалених медико-технічних вимог» [9]. Разом з тим, закупівля не відбулася з причин невідповідності товарів українських компаній технічним вимогам. Як наслідок, ВМД ухвалено рішення децентралізувати ці закупівлі (кошти перерозподілили і на госпітальному рівні закупили 20 000 турнікетів і 100000 джгутів Есмарха, які не враховували розроблені медико-технічні вимоги [10]).

Також виникають питання щодо проведення торгів з обмеженою участю, так як законами України «Про публічні закупівлі» та «Про оборонні закупівлі» не передбачено, у яких випадках замовник повинен обрати таку процедуру закупівлі, для яких товарів або очікуваної вартості тощо. Це свідчить про те, що обрання такої процедури – вибір виключно замовника, який він може зробити без обмежень в будь-який час, відповідно, може виникнути корупційний ризик.

Непоодинокими є також факти невнесення, у порушення ст. 17 «Про державні закупівлі», до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, окремих компаній, які вчинили корупційні правопорушення.

Вартим уваги є те, що з 09 серпня 2021 року, на виконання вимог Закону України «Про оборонні закупівлі», Міністерством з питань стратегічних галузей промисловості упроваджено Електронний реєстр учасників відбору та виконавців державних контрактів. Завдяки якому, зазначає О. М. Гресь, «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» [11, с. 130].

З метою створення інтегрованої системи закупівель в Міністерстві оборони України та забезпечення життєвого циклу продукції оборонного призначення, наказом Міністерства оборони України (МОУ) від 17 червня 2022 року № 159, утворено державне підприємство МОУ «Агенція оборонних закупівель», єдину національну агенцію, яка забезпечуватиме централізовану закупівлю товарів, робіт та послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки та оборони, за кошти державного бюджету та інших джерел фінансування [12] (до цього закупівельна організація МОУ складалася з Департаменту військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки, який здійснює держоборонзамовлення

та Департаменту державних закупівель). Разом з тим, відповідно до п. 3.9 Статуту ДП МОУ «Агенція оборонних закупівель», «єдина національна агенція» «... може бути засновником інших юридичних осіб будь-яких організаційно-правових форм та видів у порядку, визначеному чинним законодавством», що може спричинити виникнення корупційних ризиків.

Наразі, за сприяння Transparency International Великобританії та України, в Україні працює Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО), який є незалежним від держави. Серед основних завдань: оцінка корупційних ризиків у сфері оборони та безпеки в Україні, розробка рекомендацій державним органам та підприємствам щодо боротьби з проявами корупції та контроль їх реалізації. «Допомога з боку ЄС Україні, як зазначив речник ЄС Е. Мамер, спрямована на підтримку державних функцій, у тому числі і в боротьбі з корупцією» [13].

Незалежним антикорупційним комітетом з питань оборони за результатами проведеної роботи визначено наступні корупційні ризики у сфері оборони: неузгодженість законодавства в частині затвердження державного оборонного замовлення; відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки; брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування ДОЗ, відсутність доступу до інформації про потреби сектору оборони; надмірна засекреченість ДОЗ; відсутність конкурентних процедур у таємних закупівлях та закупівлях за імпортом; обмеження можливостей Управління військових представництв МО України щодо перевірки інформації під час реалізації оборонних закупівель; розмитість відповідальності у сфері контролю за виконанням ДОЗ; відсутність сучасних автоматизованих систем обробки інформації на етапі звітування про виконання ДОЗ [14; 11].

Також, з метою запобігання та недопущення виникнення корупційних ризиків під час здійснення оборонних закупівель, у 2023 році у Міністерстві оборони України створено Департамент з питань запобігання та виявлення корупції.

Що стосується міжнародного досвіду, то, на думку правознавців, незалежно від типу і предмету закупівель, оборонні закупівлі ґрунтуються на основних принципах доброчесності, прозорості та підзвітності. Виокремлюють дві моделі закупівлі у оборонній сфері – колективне фінансування (обладнання для командних пунктів, послуги супутникових телекомунікацій, ІТ-обладнання та периферійні пристрої); національне фінансування (закупівля платформ і систем озброєння). Досить ефективною у досліджуваному напрямі є нормативно-правова база Фінляндії, яка діє у поєднанні із підтримкою суспільства. Міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає її як одну з найменш корумпованих країн світу. Ключове поняття для даної країни не «боротьба», а «застереження» та «запобігання» у відповідних правових актах [15; 16]. Подібної точки зору притримуються і у Польщі. Для прикладу, Міністерством оборони Польщі розроблено та впроваджено комплексну систему попередження корупційних ризиків, які пов'язано із закупівлями у сфері оборони. «Вони існують протягом усього процесу (підготовчий етап, тендери та торги, фінальна стадія). Запобігання корупційних ризиків, забезпеченням дотримання підзвітності, прозорості та доброчесності здійснює Бюро антикорупційних процедур [18, с. 75–77].

При підготовці Антикорупційної програми Міністерства оборони України (МОУ) на 2021–2024 роки, затвердженої наказом МОУ від 31.08.2021 № 264, враховано антикорупційний досвід оборонних відомств Великої Британії, Королівства Норвегія, Фінляндії, Польщі, Болгарії та Грузії.

**Висновки та перспективи.** Підсумовуючи, зазначимо, що незважаючи на суттєві зрушення у напрямі правового регулювання антикорупційної діяльності у сфері оборонних закупівель України, залишається «значна частка невизначеностей, які знижують ефективність процесу оборонних закупівель, обумовлюють необґрунтоване витрачання бюджетних коштів, зниження якості наданих послуг» [17]. Відповідно, наявність законодавства з питань забезпечення національної безпеки та запобігання корупції в оборонно-промисловому комплексі України не є гарантією його безумовного виконання і належної реалізації його норм.

Серед основних чинників корупційних ризиків у цьому напрямі – неузгодженість законодавства в частині затвердження державного оборонного замовлення, відсутність централізованої автоматизованої бази даних з інформацією про виробників озброєння та військової техніки, брак сучасних засобів обробки інформації на етапі планування ДОЗ, надмірна засекреченість ДОЗ, відсутність конкурентних процедур у таємних закупівлях та закупівлях за імпортом, неналежний рівень відповідальності у сфері контролю за виконанням ДОЗ, прогалини у тендерних процедурах та системі державних закупівель, недоброчесність посадових осіб, розширене коло дискреційних повноважень.

Вирішення зазначеної проблематики можливе лише за умови комплексу заходів, які спрямовано передусім на реалізацію процесу довгострокового планування, усунення зайвої секретності та узгодження термінів подання бюджетних пропозицій силами безпеки і оборони. Це включає створення належної законодавчої бази, дієвих регуляторних механізмів та забезпечення відкритості та прозорості.

### Список використаних джерел:

1. Доповідь з питань оборонних закупівель. Центр оборонних стратегій. 2023. Київ. 58 с.
2. Лапаєв Ю. Корупція в оборонному секторі – другий найсильніший ворог України. Тиждень.ua: сайт. URL: <http://tyzhden.ua/Economics/188134>.

3. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків: Права людини. 2017. 176 с.
4. Бондаренко О.С. Корупційні прояви в оборонному секторі в умовах воєнного стану та післявоєнний період: характеристика та заходи нівелювання. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 3. С. 323–327.
5. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента від 16.02.2022 № 56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377>.
6. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.
7. Офіційний сайт Міністерства оборони України. URL: <https://surl.li/ommlr>.
8. Асоціація Народних волонтерів України. Офіційний сайт. URL: <http://bit.ly/2wQAndJ>.
9. Міноборони скасувало закупівлю турнікетів – життя військовослужбовців дорожче. 21 березня 2016 року. URL: <http://bit.ly/2xvnZx1>.
10. Корупційні ризики в системі медичного постачання Міністерства оборони України. 2017. С. 17. URL: <https://nako.org.ua/research/te-scho-likar-propysav-koruptsijni-ryzyky-v-systemi-medychnoho-postachannya-ministerstva-oborony-ukrajiny>.
11. Гресь О.М. Корупційні ризики під час здійснення оборонних закупівель. *Інформація і право*. 2021. № 1(36). С. 128–133.
12. Про утворення державного підприємства Міністерства оборони України «Агенція оборонних закупівель»: наказ Міністерства оборони України від 17.06.2022 № 159. URL: [https://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/mou\\_2022/159\\_nm.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2022/159_nm.pdf).
13. У ЄС впевнені, що Україна зможе провести розслідування корупції в оборонній сфері. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3819770-u-es-vpevneni-so-ukraina-zmoze-provesti-rozsliduvanna-korupcii-v-oboronnij-sferi.html>.
14. Реформа державного оборонного замовлення. НАКО. URL: <https://nako.org.ua/publication/reforma-derzhavnoho-oboronnoho-zamovlennia-analitychna-zapyska>.
15. Черніков Д.Ю. Інформаційно-комунікаційні технології як ефективний інструмент протидії корупції. *Молодий вчений*. 2018. № 11(2). С. 948–950.
16. Навчальний курс: Фінське суспільство – законодавство Фінляндії – 2/2021. URL: [https://migri.fi/documents/5202425/62401598/\(ukr1649158127582](https://migri.fi/documents/5202425/62401598/(ukr1649158127582).
17. Здирко Н.Г. Державне регулювання та контроль у сфері публічних закупівель. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації*. 2019. Вип. 3–4. С. 79–89.
18. Стельмах Н. Закупівлі в умовах воєнного стану. Радник у сфері публічних закупівель. 2022. URL: <https://radnuk.com.ua/voiennyj-stan/zakupivli-v-umovakh-voiennoho-stanu>.