



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

Корупційні ризики

під час здійснення централізованих
тилових закупівель для Збройних Сил
України

2024

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
ГУРСМЗ	Головне управління розвитку та супроводження матеріального та речового забезпечення ЗСУ
ДБР	Державне бюро розслідувань
ДП “АОЗ”	державне підприємство Міноборони “Агенція оборонних закупівель”
ДП “ДОТ”	державне підприємство Міноборони “Державний оператор тилу” (раніше державне підприємство “Агенція закупівель у сфері оборони” (ДП “АЗУСО”))
ЗСУ	Збройні Сили України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КК України	Кримінальний кодекс України
Мінекономіки	Міністерство економіки України
Мінстратегпром	Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України
Міноборони	Міністерство оборони України
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
Національне агентство	Національне агентство з питань запобігання корупції
СБУ	Служба безпеки України

Застереження. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Наведені у дослідженні кейси використано виключно для аналізу корупційних ризиків та ґрунтуються на відкритих офіційних джерелах інформації, оприлюднених правоохоронними та судовими органами і органами державного фінансового контролю, зокрема в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Інформація, викладена у кейсах, може не відображати всіх оновлень стану кримінальних проваджень, доступ до яких є лише у відповідних правоохоронних органів.

ЗМІСТ

СТИСЛИЙ ВИКЛАД КЛЮЧОВИХ АСПЕКТІВ	06
---	-----------

ВСТУП	08
--------------	-----------

РОЗДІЛ І.	16
------------------	-----------

КОРУПЦІЙНІ СИСТЕМНІ ВИКЛИКИ (ПРОБЛЕМИ)

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 1.	16
-----------------------------	-----------

Відсутність системного підходу до формування та реалізації політики закупівель, що зумовлює правову невизначеність процедур здійснення оборонних закупівель

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 2.	24
-----------------------------	-----------

Наділення надмірними дискреційними повноваженнями (без чітких правил / умов їх використання) службових та/або посадових осіб Міноборони з огляду на тривале поєднання в структурі Міноборони функцій формування та реалізації політики в частині, що стосується закупівель

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 3.	31
-----------------------------	-----------

Планування централізованих тилових закупівель без чіткого механізму та на підставі недостатніх даних, що сприяє зловживанню владою або службовим становищем під час визначення строків, переліків та обсягів закупівель під час дії правового режиму воєнного стану

РОЗДІЛ ІІ.	39
-------------------	-----------

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ ПЛАНУВАННЯ, ПІДГОТОВКИ ДО ПРОВЕДЕННЯ, ПРОВЕДЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ УМОВ ДОГОВОРУ

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 4.	39
-----------------------------	-----------

Наявність прогалин під час закупівлі продуктів харчування, визначених каталогом, що може сприяти виникненню корупційних практик

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 5.	46
<hr/>	
Непрозорий порядок визначення розміру очікуваної вартості, що створює передумови корупційної змови службової особи з постачальником	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 6.	52
<hr/>	
Недосконалість порядку перевірки контрагента під час здійснення закупівель, що сприяє зловживанню службовим становищем під час відбору учасників закупівельного процесу	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 7.	62
<hr/>	
Маніпулювання вимогами технічних специфікацій з метою надання неконкурентної переваги конкретним виробникам	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 8.	70
<hr/>	
Недостатня прозорість неконкурентних процедур оборонних закупівель, що сприяє зловживанню владою або службовим становищем уповноваженими особами	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 9.	75
<hr/>	
Нечіткість умов перерахування попередньої оплати у розмірі до 100% вартості товарів, робіт, послуг, що може стати передумовою для зловживання службовим становищем під час її встановлення для ризикових контрагентів	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 10.	79
<hr/>	
Зловживання владою або службовим становищем уповноваженими особами внаслідок необґрунтованої зміни істотних умов договору	
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 11.	83
<hr/>	
Неналежний контроль за виконанням умов договору, що сприяє зловживанню службовими особами своїми повноваженнями	
ВИСНОВОК	90
<hr/>	

**Дослідження проведено за консультативної та фінансової підтримки
Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS)
при Міністерстві оборони Норвегії**

СТИСЛИЙ ВИКЛАД КЛЮЧОВИХ АСПЕКТІВ

Система оборонних закупівель України перебуває під великим тиском у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України. Виконання Міноборони невластивих функцій з реалізації політики закупівель, недостатня прозорість та обмеженість конкуренції під час здійснення оборонних закупівель створюють значні ризики для ефективного управління ресурсами. Під час проведення аналізу корупційних ризиків визначено проблеми, що посилюють вразливість системи до корупційних схем. Національне агентство провело зазначене дослідження з метою надання рекомендацій для мінімізації корупційних ризиків і вдосконалення процесу здійснення централізованих тилових закупівель на основі кращих практик та стандартів НАТО.

Під час дослідження виявлено такі ключові проблеми:

1. *Несистематичні та неузгоджені зміни правового регулювання у сфері оборонних закупівель;*
2. *Дублювання функцій (відсутність узгодженості) між міністерствами, що формують політику у сфері оборонних закупівель;*
3. *Тривале поєднання в структурі Міноборони функцій формування та реалізації політики в частині, що стосується закупівель;*
4. *Неналежне планування переліку потреб та обсягів оборонних закупівель і відсутність налагодженого механізму взаємодії органів на етапі планування;*
5. *Відсутність єдиного підходу до визначення орієнтованої та очікуваної вартості товарів оборонного призначення, зокрема, під час здійснення закупівлі продуктів харчування;*
6. *Відсутність належної перевірки контрагентів під час здійснення оборонних закупівель;*
7. *Нездійснення протягом тривалого часу актуалізації технічних специфікації до предметів постачання та непрозорий порядок отримання акта про відповідність (невідповідність) зразка*

одиниці товару вимогам нормативно-технічної документації Міноборони;

8. *Нечіткість умов перерахування попередньої оплати у розмірі до 100% вартості товарів, робіт, послуг;*
9. *Використання підстави "нагальності потреби" з метою застосування неконкурентних процедур оборонних закупівель;*
10. *Необґрунтована зміна істотних умов договору;*
11. *Відсутність достатнього механізму для здійснення належного контролю за виконанням умов договору.*

За результатами проведеного дослідження до кожного ідентифікованого корупційного ризику надано чіткі рекомендації з метою їх мінімізації. Проте важливим завданням залишається удосконалення системи оборонних закупівель України та вирішення корупційних системних проблем. Враховуючи це, головною тезою залишається необхідність:

- **Посилення координації** між Міноборони, Мінекономіки та Мінстра-тегпромом під час формування політики у сфері оборонних закупівель;
- **Реформування законодавчої бази**, удосконалення процедур для підвищення конкурентності та залучення ширшого кола виробників;
- **Створення незалежних механізмів нагляду** за оборонними закупівлями, зокрема, шляхом використання ІТ-систем, для підвищення прозорості та мінімізації корупційних ризиків;
- **Впровадження рекомендацій НАТО** з метою підвищення якості здійснення оборонних закупівель та зміцнення довіри міжнародних партнерів;
- **Посилення відповідальності посадовців** шляхом обмеження дискреційних повноважень і забезпечення належного контролю за виконанням договорів.

Комплексне виконання запропонованих у дослідженні рекомендацій уможливить реформування системи централізованих тилових закупівель для ЗСУ та сприятиме не лише забезпеченню безперебійного постачання необхідних ресурсів, але й зміцненню довіри громадськості та міжнародних партнерів. Відповідні зміни можуть стати ключовими для успішної інтеграції України до євроатлантичного простору та підтримки стійкості країни в умовах сучасних викликів. Поєднання прозорості, незалежного нагляду, правових механізмів та внутрішнього контролю зміцнить добросовісність закупівельних процесів, мінімізує корупційні ризики та сприятиме підвищенню підзвітності.

ВСТУП

В умовах відкритої неспровокованої збройної агресії російської федерації проти України здійснення оборонних закупівель є необхідною складовою забезпечення обороноздатності, національної безпеки України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів.

Вторгнення російської федерації на територію України стало неабияким випробуванням стійкості української системи оборонних закупівель.

Першою відповіддю держави в обставинах широкомасштабних воєнних дій стало засекречення оборонних закупівель й перехід до прямих контрактів. Таким чином, від початку повномасштабного вторгнення російської федерації оборонні закупівлі здійснювались без застосування видів (процедур) закупівель, визначених Законом України "Про оборонні закупівлі". Тому різке підвищення рівня секретності й нівелювання принципів конкурентності та прозорості в поєднанні зі значним фінансуванням і відсутністю професійних закупівель та належних процедур створило умови для підвищення корупційних ризиків та широкої дискреції посадових осіб без чітких критеріїв для прийняття рішення.

Водночас у кінці 2022 року постановою КМУ від 11.11.2022 № 1275 "Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану" було затверджено Особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану (далі – Особливості № 1275) та, відповідно, впроваджено зміни, які частково повернули конкурентні процедури в оборонних закупівлях.

Разом з тим система вимагала нагального реформування, зокрема, шляхом переходу від пострадянської моделі закупівель до запровадження нової системи закупівель, головною ідеєю якої було розділення ролей формування та реалізації політики. Згідно із Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням КМУ від 27.12.2017 № 1013-р, основним завданням міністерств є стратегічне планування діяльності, забезпечення формування державної політики, координація та проведення моніторингу її реалізації. Тобто діяльність Міноборони має бути зосереджена насамперед на розробленні документів у відповідній сфері державної політики та проектів актів законодавства, а обсяг функцій з реалізації державної політики має бути міні-

мальним. Водночас важливо зберегти взаємозв'язок між формуванням та реалізацією політики, запровадити вчасний, об'єктивний і всебічний зворотний зв'язок про результати (реалізацію) державної політики, оскільки формування політики не може відбуватись без урахування практики її реалізації та інформації (даних) про можливі прогалини, необхідність оперативного удосконалення законодавства, процесів і послуг.

Так, наказами Міноборони від 17.06.2022 № 159 та від 04.03.2023 № 537 створено два державних підприємства Міноборони ДП "АОЗ" (*закупівля озброєння*) та ДП "ДОТ" (*тилові закупівлі*), на які покладено функції служби державного замовника Міноборони. Таким чином, Міноборони спрямувало зусилля на формування політики та контролю за оборонними закупівлями.

Варто зазначити, що сектор оборони визначено однією із пріоритетних сфер запобігання корупції в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, затвердженій Законом України від 20.06.2022 № 2322-IX (далі – Антикорупційна стратегія).

В Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки, затвердженій постановою КМУ від 04.03.2023 № 220 (далі – ДАП), у секторі оборони визначено проблему 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" та перелік заходів, необхідних для досягнення відповідних очікуваних стратегічних результатів, зокрема, з метою мінімізації ризиків корупції в закупівлях за імпортом налагодження взаємодії з Агенцією НАТО щодо підтримки та постачання (п. 2.6.2.5).

Для досягнення зазначених очікуваних стратегічних результатів ДАП визначено 10 заходів, спрямованих на вирішення проблеми 2.6.2. Наразі повністю не виконано жодного із них, проте роботу в цьому напрямі розпочато.

Роль Національного агентства як відповідального органу за загальну координацію, моніторинг та оцінку ефективності забезпечення реалізації запланованих на 2024 рік заходів, визначених Державною антикорупційною програмою з реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки щодо запобігання та протидії корупції у секторі безпеки і оборони, передбачена також адаптованою Річною національною програмою на 2024 рік (один із індикаторів досягнення Цілі 2 "Розбудова доброчесності, підвищення прозорості та підзвітності у секторі безпеки і оборони України" Розділу I "Політичні та економічні питання").

Національне агентство бере активну участь у Стратегічному огляді системи оборонних закупівель України, який є одним із флагманських

проектів Комплексного пакета допомоги НАТО для України та спрямований на допомогу нашій державі в реформуванні системи оборонних закупівель для її узгодження зі стандартами НАТО, посилення співпраці Україна-НАТО у сфері оборонних закупівель для підвищення оперативної сумісності, а також формування візії системи оборонних закупівель України як прозорої, підзвітної та ефективної системи.

За результатами роботи національних експертів спільно з експертами НАТО було розроблено три Політичні рекомендації високого рівня щодо стратегічних змін у системі оборонних закупівель України, таких як:

- *перша високорівнева рекомендація*, що спрямована на процес централізації оборонних закупівель на базі двох новостворених державних закупівельних підприємства при Міноборони – ДП "АОЗ" та ДП "ДОТ" шляхом їх підсилення у воєнний час. Подальші зміни щодо централізації закупівель не слід запроваджувати під час війни, щоб уникнути порушень в роботі та зберегти підтримку громадськості. Після скасування воєнного стану слід внести зміни до інституційної бази таким чином, щоб лише одна державна установа була уповноважена здійснювати оборонні закупівлі, включно з функцією імпорту, для всього сектору оборони та безпеки України. З метою підвищення ефективності процесу закупівель, а також вдосконалення та уточнення розподілу обов'язків між усіма зацікавленими сторонами підприємства будуть поступово трансформовані в Національне агентство з матеріального забезпечення / підтримки (National Material / Support Agency);
- *друга високорівнева рекомендація*, що підкреслює необхідність розробки інтегрованої рамки оборонного планування, яка узгоджує середньо- та довгострокові зусилля з планування з урахуванням складності та інтегральності виробничих процесів, логістичних аспектів та юридичних аспектів життєвого циклу озброєння та систем. Ця рамка повинна охоплювати національні стратегічні цілі, сумісність обладнання, структуру сил, оперативні вимоги, стратегічні проекти та програми, а також управління бюджетом для сприяння комплексному плануванню національної безпеки в усіх сферах оборонного планування та управління всім життєвим циклом;
- *третья високорівнева рекомендація*, що спрямована на розробку оборонно-промислової стратегії, яка забезпечить прозорість майбутніх оборонних потреб, а також визначить і вдосконалив промисловий потенціал (включно з робочою силою), законодавчу та нормативно-правову базу, необхідну для реалізації бачення України як конкурентоспроможного та інноваційного промис-

лового партнера. Українська промисловість буде інтегрована в євроатлантичну промислову базу, визнана в усьому світі як партнер оборонної промисловості світового рівня для забезпечення майбутніх потреб національної безпеки та потенційного експортного ринку.

Крім того, була визначена окрема рекомендація щодо дій, спрямована на ідентифікацію та збір уроків з розвитку воєнної економіки та управління оборонними закупівлями під час війни. Ці отримані уроки можуть бути розповсюджені між Україною та союзниками для покращення їхнього розуміння оборонних закупівель в умовах війни та відповідного налаштування національних систем закупівель.

Разом з тим була надана 21 узагальнена рекомендація робочих груп, створених для проведення Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, які є доповненням до високорівневих Політичних рекомендацій.

Зазначені рекомендації спрямовані на удосконалення системи оборонних закупівель України та затверджені на Вашингтонському саміті Альянсу в липні 2024 року.

Варто зазначити, що план імплементації рекомендацій Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України представлено на засіданні Комітету сектору безпеки і оборони в рамках діяльності Ради Україна-НАТО з метою визначення шляхів допомоги Україні. В плані імплементації викладено пропозиції НАТО, визначено основних виконавців, можливі формати співпраці, а також запропоновано часові рамки та етапи виконання. Під час засідання Комітету сектору безпеки і оборони Бас Велс, керівник відділу співробітництва з Україною Управління співпраці у сфері безпеки та оборони Департаменту з операцій Міжнародного секретаріату НАТО, зазначив, що боротьба з корупцією та посилення підзвітності є пріоритетом для керівництва Альянсу, включно з новим Генеральним секретарем НАТО Марком Рютте.

Національне агентство долучено до спільної роботи над планом імплементації, зокрема, з Міноборони, ВРУ, Мінекономіки та органами, що входять до складу сектору безпеки та оборони.

Враховуючи актуальність та важливість удосконалення системи оборонних закупівель для європейської та євроатлантичної інтеграції України, а також гострий суспільний запит на оцінку рівня корупції під час проведення оборонних закупівель, викликаний непоодинокими корупційними скандалами, широко висвітленими у медіа^{1,2,3}, Національне агентство провело стратегічний аналіз корупційних ризиків під час здійснення централізованих тилових закупівель для ЗСУ.

Проте, з огляду на динамічність оборонної реформи, під час цього дослідження здійснювався саме аналіз централізованих тивових закупівель у зв'язку з необхідністю аналізу складових цієї системи⁴. Зазначене дослідження складається із загальної частини, де проаналізовані корупційні системні виклики, та спеціальної частини, в якій буде зосереджена увага на корупційних ризиках під час організації та здійснення оборонних тивових закупівель.

Корупція виникає тоді, коли система управління в організації є недостатньо зрілою, щоб працювати тільки на ті цілі, для яких була створена ця організація. Так, замість основного продукту (цінності) для свого клієнта, хвора на корупцію організація створює побічний продукт. Побічним продуктом у цьому контексті є задоволення "приватного інтересу" (як матеріального, так і нематеріального характеру) особи, яка є частиною цієї організації⁵. Система є результатом динамічної взаємодії (всередині та назовні) її елементів. Кожен елемент виконує свою роль та має певні визначені правила взаємодії (зв'язки) задля досягнення загальної цілі системи. Ціль організму – бути життєздатним; систем та організацій, створених людиною, – злагоджено працювати для реалізації їхньої місії / цілі, визначеної при створенні.



⁴<https://suspinne.media/373136-dbr-zatrimalo-pidpriemciv-aki-prodavali-vijskovim-ajca-po-17-griven/>

⁵<https://www.radiosvoboda.org/a/news-nabu-produkty-zakupivli-minoborony/32819321.html>

⁶<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3803830-u-minoboroni-vikrili-korupcijnu-shemu-zakupivli-boeprispisiv-majze-na-15-milarda.html>

⁷Здійснення централізованих та децентралізованих оборонних закупівель регулюється одним законодавством, аналіз якого наведено у цьому дослідженні. Законодавчо визначені критерії поділу на централізовані та децентралізовані оборонні закупівлі відсутні. За інформацією ДП "ДОТ", відмінність полягає в надходженні коштів на витрати та централізація доцільна у випадку, коли купується та споживається стандартизований товар, технічні характеристики якого актуальні для всіх.

⁸Посібник для керівника: Розбудова доброчесної та ефективної організації https://drive.google.com/drive/folders/1NbwKwOvF5L-iNT3MMoH0SdyOllg_V-cB

Тому Національне агентство визначило головну ціль вказаного дослідження – підвищення ефективності системи оборонних закупівель України шляхом надання рекомендацій для мінімізації корупційних ризиків у цій сфері. Крім того, розроблені рекомендації мають дуальний характер, тобто спрямовані як на мінімізацію ідентифікованих корупційних ризиків, так і на допомогу у вирішенні корупційних системних викликів та підвищення ефективності системи в цілому.

У цьому дослідженні також будуть висвітлені та враховані рекомендації, надані за результатами Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, що напрацьовувались національними експертами спільно з експертами НАТО. Варто зауважити, що вказані рекомендації стосуються всієї системи оборонних закупівель, а не лише централізованих тилових.

МЕТОДОЛОГІЯ

Загальний підхід визначає, що жоден окремий метод вимірювання не може повністю охопити складні питання, пов'язані з організаційними змінами та змінами у поведінці.

Мета дослідження – ідентифікація вразливих місць у системі оборонних закупівель шляхом аналізу процесів, виявлення надмірної дискреції без чітких критеріїв, "сірих зон" під час прийняття рішень та викликів, які постають перед системою, що не дають змоги їй розвиватись та бути гнучкою. Зазначене сприяло виявленню як корупційних системних викликів, які внаслідок їх тривалості, усталеності та невирішення стають основою для існування та розвитку корупційних схем, так і виявлення корупційних ризиків у закупівельному процесі внаслідок наділення надмірними дискреційними повноваженнями та/або нечіткості та непередбачуваності правового регулювання.

Межі дослідження – централізовані тилові закупівлі для забезпечення ЗСУ.

Період дослідження – з початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України, тобто з 24.02.2022 до жовтня 2024 року, що дало можливість комплексно оцінити складові системи оборонних тилових закупівель та виявити точки зростання, які потребують впровадження змін.

Джерела даних та підтвердження

Основними використаними джерелами є:

- аналіз чинного законодавства у сфері оборонних закупівель;
- аналіз рішень національних судів, що стосуються оскарження процедури закупівель;
- аналіз відкритої інформації щодо кримінальних проваджень, пов'язаних із здійсненням оборонних закупівель;
- аналіз отриманої на запити Національного агентства інформації у сфері оборонних закупівель від органів державної влади, правоохоронних органів та громадських організацій;
- аналіз Методології управління ризиками шахрайства й корупції і контроль в оборонних закупівлях (адаптована до умов

України)⁶ Центру з питань доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії;

- проведення експертних консультацій з представниками оборонного сектору, міжнародних та громадських організацій.

Задля отримання комплексної та різнобічної інформації і досягнення збалансованої оцінки корупційних ризиків у дослідженні використано інформацію з усіх наведених джерел, яка перехресно перевіряється та розглядається під різними кутами.

Враховуючи викладене, рекомендації, надані за результатами аналізу, спрямовані як на вирішення системних проблем у сфері оборонних закупівель, так і на мінімізацію ідентифікованих корупційних ризиків.

⁶https://docs.google.com/file/d/15Ryv7lgoDoyWDeBH9Hh_Na5gNwxxt_y/edit?filetype=microsoftword

КОРУПЦІЙНІ СИСТЕМНІ ВИКЛИКИ (ПРОБЛЕМИ)

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 1.

ВІДСУТНІСТЬ СИСТЕМОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЩО ЗУМОВЛЮЄ ПРАВОВУ НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ ПРОЦЕДУР ЗДІЙСНЕННЯ ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Надзвичайно велика кількість нормативно-правових актів, внутрішніх наказів та інших документів, особливо під час дії правового режиму воєнного стану, які регулюють порядок, процедуру та умови здійснення оборонних закупівель, зокрема і централізованих тилових, створюють передумови для зловживань службовими / посадовими особами своїм становищем або владою та зниження прозорості процесу здійснення оборонних закупівель.

Однією з проблем, визначених в Антикорупційній стратегії, є проблема 3.6.1 "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".

Відповідно до ст. 12¹ Закону України "Про правовий режим воєнного стану", п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України "Про оборонні закупівлі", Указу Президента України від 24.02.2022 № 64 "Про введення воєнного стану в Україні" КМУ прийнята постанова від 28.02.2022 № 169 "Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану", якою було встановлено, що в умовах воєнного стану, зокрема, державні замовники у сфері оборони та служби державного замовника здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення без застосування видів (процедур) закупівель, визначених Законом України "Про оборонні закупівлі".

¹<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>

Національне агентство стверджує, що здійснення оборонних закупівель без застосування видів (процедур) закупівель, визначених Законом України “Про оборонні закупівлі”, слід розглядати як винятковий та необхідний захід реагування на неспровоковане збройне вторгнення російської федерації на територію України, проте тривале незастосування визначених процедур створює корупційні ризики.

Закон України “Про оборонні закупівлі” визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель.

Відповідно до ст. 16 Закону України “Про оборонні закупівлі” оборонні закупівлі на період дії правового режиму воєнного стану здійснюються державним замовником у порядку та на умовах, визначених розділом IV Закону України “Про оборонні закупівлі” (ч.ч. 4, 6 ст. 16 Закону № 808-IX).

Натомість згідно із ч. 1 ст. 30 Закону України “Про оборонні закупівлі” *особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану визначаються КМУ із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз та з дотриманням вимог, встановлених цієї статтею.*

Суттєвою зміною у правовому регулюванні стало прийняття КМУ Особливостей № 1275⁸, що частково повернули здійснення оборонних закупівель в площину конкурентності та підзвітності. Варто зазначити, що Особливості № 1275 є основним нормативно-правовим актом, що регулює процедуру здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану.

Особливості № 1275 розмежовують порядок здійснення оборонних закупівель за двома категоріями:

- оборонні закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони (**зазначений вид оборонних закупівель є предметом цього дослідження**);
- оборонні закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення, що становлять державну таємницю, а також закупівлі озброєння, військової і спеціальної техніки, боєприпасів та їхніх

⁸<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#n161>

складових частин та послуг із розроблення, ремонту, модернізації озброєння, військової і спеціальної техніки, боєприпасів та їхніх складових частин, товарів, робіт і послуг для будівництва військових інженерно-технічних і фортифікаційних споруд (**не є предметом цього дослідження**).

Водночас, враховуючи п. 8 Особливостей № 1275, здійснення оборонних закупівель в електронній системі закупівель можливе в один із таких способів:

1. у порядку проведення **відкритих торгів**, що визначений особливостями 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, затвердженими постановою КМУ від 12.10.2022 № 1178⁹ (далі – Особливості № 1178);
2. у порядку проведення **спрощених закупівель**, визначених Законом України “Про публічні закупівлі”¹⁰, з урахуванням положень, визначених Особливостями № 1275;
3. у порядку **відбору постачальника шляхом запиту пропозицій постачальників** відповідно до Порядку формування та використання електронного каталогу, затвердженого постановою КМУ від 14.09.2020 № 822¹¹;
4. шляхом застосування **рамкової угоди** відповідно до цих особливостей.

Крім того, п. 9 Особливостей № 1275 передбачена можливість придбання державними замовниками товарів і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони **без проведення закупівель в електронній системі закупівель** за наявності однієї з обставин, передбачених п. 13 Особливостей № 1178.

Таким чином, процедурні питання здійснення закупівель регулюються іншими нормативно-правовими актами в певних частинах, а саме Особливості № 1275 відсилають до Законів України “Про публічні закупівлі” та “Про оборонні закупівлі”, а також до Особливостей № 1178.

Водночас варто зауважити і застосування застарілих внутрішніх актів, таких як, наприклад, Положення про військово (корабельне) господарство Збройних Сил України, затверджене наказом Міністра оборони

⁹<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#n16>

¹⁰<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

¹¹<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2020-%D0%BF#n9>

Україні від 16.07.1997 № 300¹², яким, серед іншого, регулюються питання визначення прав та обов'язків посадових осіб військової частини та з'єднання, пов'язані з веденням військового господарства, та порядок планування і здійснення контролю за господарською діяльністю.

При цьому, незважаючи на таку кількість регулюючих норм, до вже існуючих законів та підзаконних актів постійно вносяться зміни. Так, наприклад, за період з 11.11.2022 до жовтня 2024 року до постанови КМУ, якою затверджено Особливості № 1275, вносились зміни вісім разів.

Як приклад, Мінстратегпромом підготовлений проект чергових значущих змін до цієї постанови КМУ. За результатами проведення антикорупційної експертизи проекту постанови КМУ "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 № 1275 та уточнення питань здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану"¹³, розробленої Мінстратегпромом, Національне агентство ідентифікувало корупціогенні фактори, які зумовлюють потребу в його доопрацюванні, а саме: надання преференцій конкретній юридичній особі здійснювати закупівлю товарів, робіт та послуг без застосування видів (процедур) закупівель, визначених Законами України "Про публічні закупівлі" та "Про оборонні закупівлі"; встановлення права державних замовників здійснювати окремі закупівлі товарів, робіт і послуг шляхом укладення прямих договорів без проведення конкурентної процедури закупівлі містить корупційні ризики та не гарантує дотримання принципів здійснення оборонних закупівель; використання словесних конструкцій оціночного характеру дає змогу змінювати істотні умови державного контракту (договору) після його укладення, у тому числі типових державних контрактів (договорів) на виготовлення та поставку товарів, виконання робіт (надання послуг) оборонного призначення.

Значних змін також зазнала постанова КМУ, якою затверджено Особливості № 1178, якими, зокрема, керується ДП "ДОТ" під час проведення процедури закупівель. Так, з моменту її прийняття 12 жовтня 2022 року до жовтня 2024 року до неї вносились зміни 29 разів.

Одні з останніх суттєвих змін до Особливостей № 1178 були підготовлені Мінекономіки. За результатами проведення антикорупційної експертизи проекту постанови КМУ "Про внесення змін до 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 припи-

¹²https://ips.ligazakon.net/document/REG2419?an-1&ed-2023_08_22

¹³<https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antikoruptsijnoi-ekspertyzy-proektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-11-listopada-2022-r-1275-ta-utochnennya-pytan-zdiysnennya-oboronnyh-zakupivel-na-period-dii-pravovogo-rezhymu-/>

нення або скасування" Національне агентство ідентифікувало корупційо-генний фактор, який зумовлює потребу в його доопрацюванні, а саме: встановлення права державних замовників здійснювати закупівлі товарів, робіт і послуг шляхом укладення прямих договорів без проведення конкурентної процедури закупівлі, що містить корупційні ризики та не гарантує дотримання принципів здійснення публічних закупівель¹⁴.

Зазначена динаміка у правовому регулюванні оборонних закупівель не забезпечує передбачуваності законодавства та ускладнює розуміння процедури для учасників закупівель, наслідком чого стає маніпулювання порядком здійснення оборонних закупівель, необґрунтована зміна правил закупівель та відсутність сталості правовідносин.

Відповідно, наділення службових / посадових осіб надмірною дискрецією у сфері оборонних закупівель та відсутність передбачуваності та сталості правового регулювання у цій сфері створює корупційні ризики на будь-якому етапі як формування політики у цій сфері, так і безпосереднього здійснення закупівлі.

Ця проблема стала також предметом розгляду і під час підготовки рекомендацій у рамках Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, в результаті чого національними експертами спільно з експертами НАТО були сформовані відповідні рекомендації, зокрема запропоновано переглянути та консолідувати законодавство про закупівлі для забезпечення підзвітності. Зазначена рекомендація спрямована на перегляд, уніфікацію та консолідацію правової бази для посилення підзвітності в оборонних закупівлях.

Окремо варто звернути увагу на невизначеність ролей та дублювання функцій міністерств.

Мінекономіки (як уповноважений орган з питань закупівель здійснює регулювання та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель¹⁵), Мінстратегпром (як головний орган у сфері планування оборонних закупівель¹⁶) та Міноборони (як головний орган у сфері здійснення оборонних закупівель¹⁷) відповідають за планування та реалізацію політики у сфері публічних та оборонних закупівель.

¹⁴<https://nazk.gov.ua/uk/documents/vsynovok-antikoruptsiynoi-ekspertyzy-proektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-osoblyvostey-zdiysnennya-publichnyh-zakupivel-tovariv-robit-i-poslug-dlya-zamovnykiv-peredbachenyh-zakonom-ukrainy-pro-publichni-zakupivli-na-period-di/>

¹⁵<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%Do%BF#Text> (п. 1 ч. 1 ст. 1 Положення про Міністерство економіки України, затвердженого постановою КМУ від 20.08.2014 № 459)

¹⁶<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-IX#Text> (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про оборонні закупівлі") та <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%Do%BF#Text> (ч. 2 ст. 2 постанови КМУ від 03.03.2021 № 363 "Питання оборонних закупівель")

¹⁷<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2021-%Do%BF#Text> (ч. 1 ст. 2 постанови КМУ від 03.03.2021 № 363 "Питання оборонних закупівель")

Такий розподіл ролей ймовірно спричинений сукупністю факторів, зокрема, таких як історична бюрократична спадщина, політичні чинники, швидкі зміни через війну та/або відсутність стратегічного планування.

Зазначений підхід до розмежування функцій може ускладнювати чи нівелювати значну кількість процесів та створювати перешкоди для прийняття швидких та ефективних рішень, зокрема: увласнення конкретним міністерством відповідальності за результати; уповільнення прийняття рішень; відсутність належної та оперативної координації; неналежне впровадження політики.

Відсутність чіткого розподілу повноважень призводить до дублювання функцій та, відповідно, нераціонального використання людських та фінансових ресурсів. Також відсутність запровадженої якісної системи моніторингу (контролю) та оцінювання ефективності реалізації державної політики не дає змоги у разі потреби коригувати відповідну державну політику чи обрані інструменти для її впровадження. Відповідно, зазначене зумовлює вироблення упередженої і неякісної політики, збільшення бюджетних видатків на існуючі державні програми та опір змінам.

Уточнення ролей міністерств у сфері оборонних закупівель є необхідним для посилення їх взаємодії та узгодженості дій, а також здійснення належного парламентського та громадського контролю для досягнення високого рівня підзвітності та прозорості закупівель.

Варто також зазначити, що, крім визначених вище міністерств, вагому роль у спрямуванні політики оборонних закупівель відіграє також низка інших інституцій, таких як ВРУ (де у складі Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки безпосередньо діє підкомітет з питань оборонних закупівель), Антимонопольний комітет України, Рахункова палата, а також інші органи державної влади.

Саме чіткий розподіл відповідальності між інституціями, фахівцями та контролюючими органами обмежують можливості посадових осіб приймати необґрунтовані чи неправомірні рішення щодо закупівлі товарів, робіт чи послуг і, таким чином, знижують корупційні ризики.

Рекомендації Національного агентства для Міноборони, Мінекономіки, Мінстратегпрому та КМУ:

01. посилення координації та взаємодії між зацікавленими сторонами під час розробки нормативно-правових актів у сфері оборонних закупівель (чи змін до них) з метою вироблення єдиного підходу до нормативно-правового регулювання у сфері оборонних закупівель шляхом створення міжвідомчої робочої групи, яка складатиметься з представників різних міністерств, відповідальних за формування та реалізацію політики у сфері оборонних закупівель;
02. дерегуляція правового поля шляхом перегляду вже існуючої законодавчої бази у сфері оборонних закупівель, усунення суперечностей, дублювання норм та юридичних колізій, а також спрощення процедур з метою підвищення їх конкурентності, прозорості та залучення ширшого кола виробників до закупівельного процесу;
03. забезпечити чіткий розподіл відповідальності між різними міністерствами, відповідальними за політику оборонних закупівель у мирний час;
04. розглянути доцільність визначення єдиного відповідального міністерства за формування політики оборонних закупівель на всіх етапах;
05. налагодити взаємодію між міністерствами, відповідальними за політику оборонних закупівель, шляхом розробки і затвердження Урядом відповідного порядку взаємодії, який би чітко встановив порядок узгодження рішень визначених міністерств щодо формування політики оборонних закупівель.

Рекомендація Національного агентства Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки:

01. дерегуляція правового поля шляхом перегляду вже існуючої законодавчої бази у сфері оборонних закупівель, усунення суперечностей, дублювання норм та юридичних колізій, а також спрощення процедур з метою підвищення їх конкурентності, прозорості та залучення ширшого кола виробників до закупівельного процесу.



Довідково. Рекомендації за результатами Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, проведеного в рамках Комплексного пакета допомоги НАТО для України

Рекомендація 17. Переглянути та консолідувати законодавство у сфері закупівель для забезпечення підзвітності

- реформувати законодавчу базу оборонних закупівель з метою забезпечення чіткого та всебічного законодавства, яке охоплює всі оборонні закупівлі та закупівлі, пов'язані з національною безпекою, з винятками, визначеними на обґрунтованому рівні, і таким чином забезпечити конкурентність та прозорість процедур закупівель;
- усунути законодавчі прогалини, таким чином унеможлививши потенційні ризики для забезпечення доброчесності та підзвітності, зокрема:
 - у *воєнний час* проаналізувати розбіжності між правовими положеннями, законами, нормативно-правовими актами та наказами з метою виявлення прогалин, дублювання, суперечностей та правових неясностей, які перешкоджають їх застосуванню та знижують прозорість і підзвітність;
 - у *мирний час* проаналізувати та переглянути нормативну базу оборонних закупівель з метою посилення підзвітності та належного врядування, а також забезпечити заходи для зменшення можливих ризиків корупції, шахрайства, неефективного управління та неправомірної поведінки.

Рекомендація 14. Зміцнити механізми нагляду за закупівлями

- в рамках оборонних закупівель необхідно забезпечити незалежне функціонування механізмів нагляду шляхом посилення ролі ВРУ, зокрема Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки, у здійсненні наглядової функції та парламентського контролю за оборонними закупівлями;
- створити Міжвідомчу робочу групу з питань удосконалення нормативно-правової бази та розробки реформи оборонних закупівель відповідно до найкращих євроатлантичних практик, яка стане наглядовим механізмом за виконанням рекомендацій Стратегічного огляду оборонних закупівель України, спрямувати діяльність міжвідомчої робочої групи на координацію зусиль всіх національних оборонних інституцій;
- посилити співпрацю та обмін інформацією між відомствами сектору безпеки та оборони, що виконують функції закупівель; переглянути та впорядкувати законодавчу та підзаконну базу, що стосується оборонних закупівель;
- до складу робочої групи рекомендується включити представників усіх органів державної влади, відповідальних за формування та реалізацію державної політики у сфері оборонних закупівель, представників Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки, оборонно-промислового комплексу та замовників у сфері оборони.

Рекомендація 6. Уточнити ролі різних міністерств у сфері оборонних закупівель

- уточнити ролі різних міністерств у сфері оборонних закупівель шляхом упорядкування законодавчої та підзаконної бази, пов'язаної з оборонними закупівлями. Внести зміни до Закону України "Про оборонні закупівлі" та, можливо, до Закону України "Про публічні закупівлі", щоб чіткіше визначити ролі Мінекономіки, Міноборони та Мінстратегпрому. Цей перегляд також має бути спрямований на посилення парламентського нагляду для досягнення вищого рівня підзвітності та прозорості державних закупівель.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 2.

НАДІЛЕННЯ НАДМІРНИМИ ДИСКРЕЦІЙНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ (БЕЗ ЧІТКИХ ПРАВИЛ / УМОВ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ) СЛУЖБОВИХ ТА/АБО ПОСАДОВИХ ОСІБ МІНОБОРОНИ З ОГЛЯДУ НА ТРИВАЛЕ ПОЄДНАННЯ В СТРУКТУРІ МІНОБОРОНИ ФУНКЦІЙ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ В ЧАСТИНІ, ЩО СТОСУЄТЬСЯ ЗАКУПІВЕЛЬ

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою КМУ від 26.11.2014 № 671¹⁸, Міноборони є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Міноборони згідно з покладеними на нього завданнями: виступає державним замовником і формує відповідно до визначених Генеральним штабом ЗСУ потреб, вимог та пріоритетів під час здійснення оборонних закупівель пропозиції до зведеного трирічного плану закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями, складає та затверджує трирічний та річний плани закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, надає тактико-технічні (технічні) завдання виконавцям державних контрактів (договорів) з оборонних закупівель; забезпечує відповідно до законодавства виконання функцій уповноваженого органу з державного гарантування якості, головного органу у сфері здійснення оборонних закупівель та державного замовника у сфері оборони (п.п. 26 та 26¹ п. 4 цього Положення).

Згідно з п. 2 постанови КМУ від 03.03.2021 № 363 "Питання оборонних закупівель" Міноборони визначено головним органом у сфері здійснення оборонних закупівель та державним замовником у сфері оборони.

Тривалий період та, зокрема, у період з 01.01.2022 по 01.10.2023, два структурних підрозділи Міноборони укладали державні контракти / договори:

- Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів (з 01.06.2023 до 31.08.2024 – Департамент ресурсного забезпечення) – на закупівлю речового майна і продовольства;
- Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки – на закупівлю озброєння та військової техніки.

Відповідно, Міноборони у досліджуваному періоді формувало політику у сфері закупівель (як публічних, так і оборонних) та безпосередньо закуповувало товари, роботи і послуги, а також здійснювало внутрішній контроль за виконанням договірних зобов'язань.

¹⁸<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%Do%BF#Text>

Водночас відповідно до Схеми спрямування та координації діяльності самостійних структурних підрозділів апарату Міноборони з метою проведення організаційних заходів та завершення укладених державних контрактів / договорів до 31.08.2024 в апараті функціонував Департамент ресурсного забезпечення, підпорядкований тому ж заступнику Міністра оборони України, що й новостворений Департамент політики закупівель¹⁹ (наказ Міноборони від 17.11.2023 № 692, в редакції наказу від 31.01.2024 № 68).

Відсутність організаційного розмежування функцій з формування та реалізації політики у сфері оборонних закупівель призвело до дублювання функцій (тобто створення конфлікту функцій) та, відповідно, нераціонального використання людських та фінансових ресурсів.

Як вже було зазначено, з початку правового режиму воєнного стану державні замовники у сфері оборони та служби державного замовника здійснювали закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення без застосування видів (процедур) закупівель, визначених Законом України "Про оборонні закупівлі".

Отже, проведення процедури закупівлі, формування вартості предмета закупівлі, укладання та подальший контроль за виконанням договорів (контрактів) на поставку товарів (отримання послуг), відповідність товарів вимогам технічної документації, державним стандартам тощо були покладені на Міноборони.

Відповідно, тривале поєднання функцій формування та реалізації політики в частині, що стосується закупівель та відсутність порядку здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану сприяло наділенню надмірними дискреційними повноваженнями службових та посадових осіб Міноборони під час вибору контрагента²⁰, визначення цін товарів оборонного призначення та ведення переговорів, що сприяло поширенню корупційних практик під час укладання контрактів / договорів.

Отже, поєднання функцій формування та реалізації політики в частині, що стосується закупівель, надіяло службових / посадових осіб Міноборони надмірними дискреційними повноваженнями, які можуть використовуватись для вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

¹⁹https://www.mil.gov.ua/content/structure/shema_min.jpg

²⁰Наказом Міноборони від 24.02.2023 № 100 внесено зміни до Інструкції з підготовки, погодження, укладення, реєстрації, обліку, зберігання та контролю за виконанням договорів, що укладаються від імені Міноборони, затвердженої наказом Міноборони від 29.12.2020 № 500, та доповнено новим розділом 2-1 "Перевірка інформації про контрагента", а також встановлено, що в умовах воєнного стану під час погодження проекту договору Директоратом економічного аналізу і планування Міноборони та Управлінням з питань запобігання та виявлення корупції Міноборони здійснюється перевірка інформації про потенційного контрагента, з яким планується укладення договору (далі – контрагент), відповідно до розділу 2-1 цієї Інструкції <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0500322-20/ed20230905#Text>.

Крім того, внаслідок ігнорування процедур погодження договорів, нездійснення перевірки спроможностей контрагентів Міноборони уклало державні контракти / договори із сумнівними постачальниками, відбувалися поставки товару неналежної якості, утворення простроченої дебіторської заборгованості Міноборони, а в окремих випадках взагалі зрив поставки товарів оборонного призначення.

На цей час у Міноборони триває процес розподілу ролей структурних підрозділів, відповідальних за різні етапи здійснення оборонних закупівель, для забезпечення повного розмежування функції формування та реалізації політики закупівель і, відповідно, недопущення дублювання їхніх функцій.

Варто при цьому наголосити, що важливими гравцями у процесі здійснення оборонних закупівель є також Командування видів (родів) військ (сил) ЗСУ, Генеральний штаб ЗСУ та Командування Сил логістики ЗСУ, яке формує узагальнену заявку потреб.

Також створення Міноборони двох державних підприємств ДП "ДОТ" та ДП "АОЗ" (далі – Підприємства), які виконують функції служби державного замовника, варто розглядати як етап розмежування функцій формування та реалізації політики закупівель і для успішного завершення цього процесу потрібно забезпечити належний рівень незалежності Підприємств.

В рамках проведення Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України розроблено низку рекомендацій, спрямованих на підвищення автономії Підприємств та підвищення рівня їхніх функціональних спроможностей, що дасть можливість прискорити процес закупівель, а також усунути суперечності в політиці їх здійснення та законодавчому регулюванні закупівельних процесів. Крім того, експертами НАТО приділена особлива увага розбудові довіри до Підприємств як важливого елемента для їхнього довгострокового успіху, особливо зважаючи на той факт, що в міру того, як Підприємства оприлюднюють інформацію щодо своїх успіхів, їхня роль стає все більш помітною. Вони стрімко завойовують довіру суспільства та докладають максимальних зусиль для підвищення своєї ефективності. Водночас наразі існує висока ймовірність того, що завдяки такій активній реформаторській діяльності Підприємств їхні співробітники можуть стати об'єктами різних форм атак (таких як кібератаки, погрози окремим особам тощо), що вимагатиме від них як інституційної, так і функціональної стійкості.

Крім того, інституційною ціллю взаємосумісності 0700 "Реформа оборонних закупівель" Дорожньої карти взаємосумісності Комплексного пакета допомоги НАТО для України рекомендовано протягом двох років після

скасування воєнного стану продовжити розвиток національних структур оборонних закупівель, щоб створити національне агентство оборонних закупівель для всього сектору оборони та безпеки задля забезпечення загальної злагодженості та ефективності.



КЕЙС 1.

ДБР завершене досудове розслідування та направлено до суду обвинувальний акт у кримінальному провадженні № 6202200000000370 від 09.06.2022 за ч. 5 ст. 191, ч. 2 ст. 28, ч. 2 ст. 114-1 КК України.

Під час досудового розслідування встановлено, що колишній заступник Міністра оборони України за попередньою змовою з колишнім тимчасово виконуючим обов'язки директора Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів і колишнім тимчасово виконуючим обов'язки начальника Центрального управління контролю якості вчинили перешкоджання законній діяльності ЗСУ шляхом закупівель бронешитів низької якості за завищеними цінами, що спричинило тяжкі наслідки у вигляді матеріальної шкоди на суму понад 1 млрд грн, а також вчинили розтрату державних коштів шляхом укладання зазначених договорів у особливо великих розмірах на суму більш ніж 220 млн гривень²¹.



КЕЙС 2.

За інформацією, наданою Офісом Генерального прокурора, під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях встановлено, що однією з причин вчинення кримінальних правопорушень стало зловживання службових осіб Міноборони шляхом вжиття заходів для безпідставного скасування обов'язкової перевірки речового майна на відповідність вимогам нормативної або технічної документації у випробувальній лабораторії під час приймального контролю товару за якістю. Наразі зазначені зміни з Порядку здійснення контролю за якістю речового майна, що постачається для потреб Збройних Сил України, затвердженого наказом Міністерства оборони України від 19.07.2017 № 375, виключено наказом Міністра оборони України від 21.10.2023 № 613.

²¹<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108286824>

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

Завершити розмежування функцій формування політики та реалізації політики у сфері закупівель, зокрема:

01. визначення чіткого розподілу ролей усіх учасників, залучених до ключових етапів організації та здійснення оборонних закупівель, включно з Генштабом ЗСУ, Командуванням Сил логістики ЗСУ, Міноборони, службами державного замовника та військовими частинами;
02. необхідність забезпечення / підтримки інституційного становлення двох Підприємств шляхом: підготовки плану (політики) розвитку та становлення Підприємств; впровадження / удосконалення сучасної системи менеджменту (створення та функціонування Наглядових рад Підприємств та системи комплаєнсу); розробки механізму надання Підприємствами пропозицій щодо покращення закупівельного процесу;
03. налагодження міжнародної співпраці (переїмати досвід / кращі практики), наприклад, з Агенцією матеріально-технічного забезпечення Норвегії, Агенцією НАТО з підтримки та постачання та отримання предметної експертизи від НАТО / союзників у сфері оборонних закупівель / розбудови спроможностей закупівельних агентцій;
04. налагодження комунікації із бізнесом та громадськими / благодійними організаціями з метою обміну найкращими практиками під час закупівлі товарів оборонного призначення.



Довідково. Рекомендації за результатами Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, проведеного в рамках Комплексного пакета допомоги НАТО для України

Рекомендація 1. Продовжити реформування оборонних закупівельних інституцій у воєнний та мирний час

- посилити поточну реформу закупівель шляхом посилення функціонування двох закупівельних підприємств.

Рекомендація 13. Розбудувати довіру до Підприємств

- перетворити Підприємства на інституції, яким довіряють як всередині країни (Уряд, військові та громадянське суспільство), так і зовні (міжнародна спільнота);
- *підтримка стратегічної внутрішньої та зовнішньої комунікації*. НАТО і члени Альянсу повинні сприяти Підприємствам у розбудові довіри, підвищенні прозорості та покращенні внутрішньої співпраці між Урядом, Міноборони та ЗСУ. Подальший обмін (несекретною) інформацією всередині відомств і поширення інформації щодо успішних закупівель допоможуть розбудувати довіру в громадянському суспільстві. Однак при цьому необхідно дотримуватися заходів безпеки;
- *сприяння міжнародному робочому партнерству*. Налагодження робочих відносин між закупівельними організаціями країн-членів Альянсу та України сприятиме зміцненню внутрішньої та зовнішньої довіри до спроможності цих організацій. Партнерство може мати вияв у формі спільних закупівель, відряджень персоналу, візитів та конференцій;
- *сприяння розвитку ділових відносин з промисловістю*. Заохочення і сприяння співпраці союзних оборонних підприємств країн з Підприємствами;
- *негайне створення наглядових рад Підприємств*. Це забезпечить додаткове (і незалежне) управління і стратегічний нагляд за діяльністю Підприємств;
- *розбудова зовнішньої довіри міжнародної спільноти* (двосторонні та багатосторонні угоди мають охоплювати партнерську підтримку / угоди між закупівельними агентствами країн-членів НАТО та закупівельними агентствами України; подальша взаємодія з NSPA для координації закупівель та технічного обслуговування; держави-члени Альянсу повинні продовжувати проводити навчання, які забезпечують доступ до методів роботи Альянсу, сприяти обміну досвідом шляхом надання дозволів на відрядження персоналу, організації робочих та навчальних візитів та поширенню інформації щодо успіхів українських закупівельних агентств; підтримувати Підприємства у розбудові надійної архітектури безпеки (фізичної та IT-інфраструктури), яка захищає комерційну та конфіденційну інформацію;
- *розбудова внутрішньої довіри в Україні*. У Підприємств має бути можливість повідомляти про свою діяльність (як про успіхи, так і про невдачі), не підриваючи при цьому безпеки та довіри. Підприємства повинні підвищувати обізнаність громадськості через освіту, обмін досвідом та висвітлення позитивних результатів. Водночас вони повинні покращувати внутрішню безпеку. Контракти мають бути відкритими за умови дотримання вимог безпеки;
- *побудова довіри всередині Підприємств*. Підприємства повинні вдосконалити процедури перевірки персоналу та контролювати доступ до конфіденційної інформації; створити безпечні IT-системи; заручитися підтримкою незалежних наглядових рад.

Рекомендація 2. Централізувати управління оборонними закупівлями для всього сектору безпеки та оборони

- ефективна розбудова спроможностей має включати виокремлення потреби у наймі експертів з контрактного та фінансового менеджменту, а також різних спеціалізованих галузей, таких як планування закупівель, управління життєвим циклом, логістика, технічне обслуговування, системи озброєнь, дослідження ринку та аналіз витрат в рамках закупівельного підприємства. Нестача персоналу з необхідними спеціалізованими знаннями зумовлює потребу у визначенні пріоритетності проектів у зв'язку з недостатньою кількістю експертів;
- національні закупівельні агенції НАТО мають змішаний склад військового і цивільного персоналу, що забезпечує поєднання цивільного досвіду (комерційні закупівлі, управління проектами тощо) з військовими знаннями (розуміння середовища і вимог). Військовий персонал, як технічний, так і широкого профілю, має бути також залучений до роботи Підприємств;
- Підприємства також поступово мають трансформуватися в агенції з матеріального забезпечення / підтримки з інтегрованим управлінням проектами і наскрізним управлінням життєвим циклом;
- забезпечення розвитку персоналу, підготовки і навчання з питань закупівель, фінансового, програмного і проектного менеджменту.

Рекомендація 16. Переглянути та консолідувати законодавство у сфері закупівель з метою посилення АОЗ²²

Рекомендацію найкраще впровадити Урядом. Відповідний підрозділ Міноборони, відповідальний за політику закупівель, має підготувати та реалізувати такі дії:

- узгодити законодавство між Підприємствами та координувати на національному рівні;
- сформувати законодавчу дорожню карту, яка забезпечить систематичні зміни у співпраці з Урядом;
- внести зміни до законодавчої бази оборонних закупівель (в рамках національного законодавства про публічні закупівлі), які визначатимуть практику для обох Підприємств і дасть можливість враховувати специфічні потреби оборони (в тому числі потреби в обмеженні інформації);
- розробити законодавство, яке надасть Підприємствам можливість планувати і укладати контракти на кілька фінансових років.

²²Примітка від Національного агентства: рекомендовано застосовувати до двох Підприємств

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 3.

ПЛАНУВАННЯ ЦЕНТРАЛІЗОВАНИХ ТИЛОВИХ ЗАКУПІВЕЛЬ БЕЗ ЧІТКОГО МЕХАНІЗМУ ТА НА ПІДСТАВІ НЕДОСТАТНІХ ДАНИХ, ЩО СПРИЯЄ ЗЛОВЖИВАННЮ ВЛАДОЮ АБО СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ ПІД ЧАС ВИЗНАЧЕННЯ СТРОКІВ, ПЕРЕЛІКІВ ТА ОБСЯГІВ ЗАКУПІВЕЛЬ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Відповідно до абз. 1 п. 10 Особливостей № 1275 закупівлі, визначені пп. 8 і 9 цих Особливостей, не включаються до річного плану закупівель.

Водночас п. 6 Особливостей № 1275 передбачає, що для планування оборонних закупівель та звітування про їх здійснення відповідно до цих особливостей **рішеннями державних замовників, що здійснюють такі закупівлі, визначаються переліки та обсяги закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони.**

Перелік та обсяги закупівель (зміни до них), а також вимоги до предмета закупівлі доводяться до ДП "ДОТ" відповідальними за формування та виконання бюджетної програми (підпрограм), з урахуванням нагальності потреби. ДП "ДОТ" проводить закупівлі на підставі Переліку та обсягів закупівель, отриманих від відповідальних за формування та виконання бюджетної програми (підпрограм) (п.п. 4.1, 4.4 Порядку взаємодії Міністерства оборони України із службою державного замовника – державним підприємством Міністерства оборони України "Агенція закупівель у сфері оборони" щодо здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану, затвердженого наказом Міноборони від 27.12.2023 № 780²³ (далі – Порядок взаємодії № 780).

Відповідно до пп. 3 та 4 Інструкції з планування закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони під час дії правового режиму воєнного стану за тилівим напрямом забезпечення, затвердженої наказом Міноборони від 29.07.2024 № 513/нм (далі – Інструкція з планування закупівель за тилівим напрямом) **відповідальним за формування (коригування) Переліку є Департамент політики закупівель Міноборони (далі – Департамент політики закупівель).** Перелік формується на підставі заявок щодо потреб в закупівлі товарів, робіт і послуг відповідно до потреб та наявності бюджетних асигнувань за кодами програмної та економічної класифікації видатків та/або зміни

²³<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0780322-23#n104>

до них, наданих Командуванням Сил логістики ЗСУ, за погодженням з Центральним управлінням оборонних ресурсів Генерального штабу ЗСУ (далі – заявки). **Нагальність потреби визначається Командуванням Сил логістики ЗСУ. Основна заявка надсилається до Департаменту політики закупівель до 30 жовтня поточного року. За потреби, у тому числі після затвердження кошторису Міноборони, до Департаменту політики закупівель можуть бути надіслані уточнені заявки.**

Водночас Департамент політики закупівель надсилає отримані заявки ДП "ДОТ" для проведення моніторингу та визначення орієнтовної вартості товарів, робіт і послуг, у тому числі орієнтовної вартості за одиницю предмета закупівлі, з відповідним документальним підтвердженням зазначеної інформації (далі – підтверджена орієнтовна вартість). ДП "ДОТ" протягом 7 (семи) робочих днів опрацьовує отримані заявки та надає Департаменту політики закупівель підтвержену орієнтовну вартість. **Відповідальним за визначення орієнтовної вартості товарів, робіт і послуг є ДП "ДОТ"** (пп. 5, 6 Інструкції з планування закупівель за тиловим напрямом).

Затверджений Перелік та/або зміни до нього є підставою для здійснення ДП "ДОТ" закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для потреб ЗСУ за напрямом тилового забезпечення (п. 10 Інструкції з планування закупівель за тиловим напрямом).

Відповідно до п. 2.1 Регламенту взаємодії структурних підрозділів, дорадчих органів державного підприємства Міністерства оборони України "Державний оператор тилу" під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони України, затвердженого наказом ДП "ДОТ" від 04.03.2024 № 38/-ОД, **Міноборони доводить перелік та обсяги закупівель товарів, робіт і послуг з відповідними технічними, якісними та кількісними вимогами, які мають бути враховані при здійсненні оборонних закупівель, що проводяться ДП "ДОТ"** (п.п. 2.2.2).

Доведення переліків та обсягів закупівель до ДП "ДОТ" без врахування строків, необхідних для ефективного здійснення закупівлі, постійні (систематичні) зміни до заявок та відсутність механізму уточнення доведених до ДП "ДОТ" переліків та обсягів закупівель (наприклад, уточнення щодо технічних, якісних характеристики товарів) створюють корупційні ризики під час здійснення централізованих тилових закупівель.

Ця проблема також була висвітлена експертами під час проведення Стратегічного огляду системи оборонних закупівель. Зокрема, було

зазначено, що наразі Підприємства покладаються на особисті стосунки між вищим керівництвом Підприємств, Міноборони та ЗСУ для отримання консультацій та зв'язку між плануванням та закупівлями, проте такий підхід має бути інституціалізованим та формалізованим.

Планування переліків та обсягів оборонних закупівель має здійснюватись на основі даних, які, серед іншого, наявні у ДП "ДОТ", враховуючи виконання ним функції служби державного замовника у сфері оборони. Саме збереження взаємозв'язку між формуванням та реалізацією політики та впровадження зворотного зв'язку про результати (реалізації) державної політики дасть змогу оптимізувати зазначений процес та зробити його ефективнішим.

Крім того, важливим аспектом є забезпечення військовослужбовців дійсно необхідним та якісним речовим майном²⁴, що має враховуватись під час планування потреби та підготовки до закупівель.

Також за результатами проведеного 18.06.2024 експертами Центру розбудови доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії за участі представників Національного агентства та Наукового центру проблем виховання доброчесності та запобігання корупції у сфері безпеки та оборони Національного університету оборони України експериментального дослідження з метою вибіркової оцінки окремих корупційних ризиків централізованих оборонних закупівель за напрямом тилового забезпечення (на підставі вибіркового застосування Методології управління ризиками шахрайства, корупції і контролю в оборонних закупівлях, адаптованої до умов України) було визначено, що питання формування потреби та технічних специфікацій підтвердили свою важливість навіть в умовах нерепрезентативної вибірки та обмеженого дослідження.

Отже, сукупність зазначених факторів сприяє поширенню корупційних практик під час планування тилових закупівель внаслідок незабезпечення належного планування та нечіткого формулювання вимог до предмета закупівлі, відповідно, будь-яка закупівля може стати терміновою (нагальною), що зумовлює застосування неконкурентних процедур закупівель.

Відсутність ефективного планування та, як наслідок, здійснення закупівель в умовах жорстких часових обмежень може призвести до надмірних необґрунтованих витрат державних коштів.

²⁴<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0767-16#Text>

Крім того, зазначене сприяє створенню умов для неправомірного використання інформації (даних) щодо переліків, обсягів закупівель та доведення її до обмеженої кількості постачальників, тобто вчинення антиконкурентних дій з метою надання певним постачальникам переваги (наприклад, попереднє повідомлення про умови закупівлі, технічні характеристики товару тощо) під час закупівлі.

ПЛАНУВАННЯ ТИЛОВИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ДЛЯ ЗСУ ПІД ЧАС ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ



Рекомендації Національного агентства для Міноборони, Генерального штабу ЗСУ та Командування Сил логістики ЗСУ:

01. чітко визначити ролі військових частин, Командування Сил логістики ЗСУ, Центрального управління оборонних ресурсів Генерального штабу ЗСУ, Департаменту політики закупівель та ДП "ДОТ" під час формування переліків та обсягів закупівель та розглянути доцільність встановлення відповідального за формування переліків та обсягів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони з метою забезпечення комплексного підходу (актуалізація потреби, дотримання строків);
02. здійснити перегляд норм забезпечення речовим майном військовослужбовців ЗСУ та Державної спеціальної служби транспорту в мирний час та особливий період, затверджених наказом Міноборони від 29.04.2016 № 232, з метою актуалізації потреби;
03. проведення щорічного опитування (онлайн / офлайн) військовослужбовців щодо якості забезпечення речовим майном та доцільності (необхідності) забезпечення певними видами речового майна;
04. розглянути можливість визначення строків для розробки, затвердження, внесення змін і передачі інформації про перелік та обсяги закупівель, які б передбачали достатній час для служби державного замовника у сфері оборони для підготовки і проведення закупівлі;
05. розглянути можливість внесення змін до наказу Міноборони від 29.07.2024 № 513/нм "Про затвердження Інструкції з планування закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони під час дії правового режиму воєнного стану за тиліовим напрямом забезпечення", які б передбачали процедуру (механізм) уточнення доведених до служб державного замовника у сфері оборони переліків та обсягів закупівель;
06. розглянути можливість надання службам державного замовника у сфері оборони повноваження публікувати план оборонних закупівель за тиліовим напрямом (з урахуванням необхідних безпекових обмежень та захисту інформації), визначити вимоги до опублікованої інформації та порядку оприлюднення плану закупівель.



Довідково. Рекомендації за результатами Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, проведеного в рамках Комплексного пакета допомоги НАТО для України

Рекомендація 5. Запровадити рішення для інтегрованої рамкової системи довгострокового планування

- розробити систему стратегічного оборонного планування, враховуючи складність виробництва та ефективність промислової бази, яка охоплює повний життєвий цикл управління для придбання та підтримки військових потреб як доповнення до оборонного планування;
- розробити інтегровану рамкову систему планування, яка узгоджує середньострокові та довгострокові зусилля з планування зі складністю виробництва, логістичними міркуваннями та правовими аспектами життєвого циклу оборонного обладнання та систем. Ця система повинна охоплювати стратегічні цілі, оперативні вимоги та бюджетні обмеження для сприяння комплексному плануванню на всьому життєвому циклі;
- визначати пріоритети розподілу ресурсів на основі стратегічних цілей, оперативних вимог і критичних потреб у спроможностях, визначених через середньострокові та довгострокові процеси планування. Розподілити фінансування на дослідження та розробки в оборонній сфері, закупівлі, підтримку та модернізацію таким чином, щоб максимально підвищити їхню ефективність і продуктивність;
- залучити Підприємства до процесу визначення потреб, надавши їм можливість та повноваження підтримувати та надавати консультації ЗСУ та Міноборони щодо визначення потреб, планування спроможностей, визначення пріоритетів та управління життєвим циклом;
- розробити уніфіковану рамкову систему планування на основі спроможностей;
- забезпечити співпрацю і координацію між відповідними державними установами, зацікавленими сторонами оборонної промисловості та закупівельними організаціями для забезпечення цілісного підходу до середньо- і довгострокового планування;
- створити міжвідомчу робочу групу, робочі групи або комітети для сприяння обміну інформацією, прийняттю спільних рішень і досягненню консенсусу щодо стратегічних пріоритетів і розподілу ресурсів;
- залучати оборонну промисловість та відповідні зацікавлені сторони для оцінки промислових спроможностей, технологічних тенденцій і виробничих потужностей, які впливають на середньострокові та довгострокові рішення з планування;
- сприяти розвитку державно-приватного партнерства, укладанню угод про передачу технологій та спільним дослідницьким ініціативам для підвищення спроможностей внутрішньої оборонно-промислової бази.

Рекомендація 12. Запровадити єдине планування на основі спроможностей

- створити єдину систему планування та закупівель на основі спроможностей в оборонному секторі України. Впровадження цієї системи має на меті вирішити такі ключові проблеми як фрагментація планування і закупівель, нечіткий розподіл ролей і обов'язків, а також необхідність переходу до управління програмами і проектами в закупівельних організаціях;
- серед ключових аспектів реалізації ініціативи – розробка політик і законо-

давчих рамок, які визначають ролі, обов'язки і процедури для уніфікованого оборонного планування і закупівель на основі спроможностей;

- призначити або створити національний закупівельний орган, відповідальний за нагляд і координацію закупівельної діяльності в усіх оборонних відомствах і збройних силах. Цей орган має бути наділений повноваженнями розробляти плани закупівель, управляти проектами і забезпечувати відповідність нормативно-правовим актам і системі національного оборонного планування, використовуючи як модель Агенцію НАТО з підтримки і постачання (NSPA).

Рекомендація 20. Розробити та управляти програмами відповідно до Методології планування, програмування, бюджетування та виконання (Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) methodology) з метою посилення координації та ефективності в оборонних відомствах

- посилити координаційні функції в рамках існуючих оборонних органів, при цьому чітко визначивши обов'язки з координації для забезпечення ефективної співпраці між відомствами;
- покращити процеси планування, програмування та бюджетування, зокрема, шляхом зосередження уваги на вдосконаленні аналізу та економічних показників для кращого розуміння цінності та вартості набуття спроможностей в умовах бюджетних обмежень.

Рекомендація 21. Прийняти методологію управління програмами НАТО і розрахунок вартості життєвого циклу

- *виконання всебічного огляду та аналізу*: провести ретельний огляд і аналіз регламентів НАТО щодо управління життєвим циклом (STANAG 4427) і рамок управління програмами для визначення ключових принципів, методологій і практик, що застосовуються до оборонних закупівель і управління. На основі аналізу Україна має визначити свою перевагу щодо структури для впровадження управління програмами. Існує кілька варіантів, зокрема: Інтеграція програмного управління в закупівельні агенції; Інтеграція програмного управління в департаменти Міноборони (наприклад, Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки); або комбінація цих варіантів;
- *узгодження з процесами Міноборони*: визначити сфери відповідності і розбіжностей між системами НАТО і наявними процесами, положеннями і керівними принципами Міноборони, пов'язаними з управлінням проектами, закупівлями і розвитком сил і засобів;
- *інтеграція принципів НАТО*: інтегрувати відповідні правила управління життєвим циклом і принципи управління програмами НАТО в процеси і правила Міноборони для підвищення ефективності, результативності і прозорості оборонних закупівель і практики управління;
- *адаптація до національного контексту*: адаптація методологій і практик НАТО до конкретних потреб, вимог і обмежень українського оборонного контексту з урахуванням таких факторів, як організаційна структура, правова база, бюджетні обмеження та оперативні цілі;
- *створення офісів управління програмами (ОУП)*: створити в структурі Міноборони спеціальні ОУП для нагляду за впровадженням практик управління програмами, заснованих на стандартах НАТО, надання технічної допомоги та забезпечення відповідності нормативним вимогам;
- *перегляд законодавства та внесення змін до нього*: ініціювати комплексний перегляд національної нормативно-правової бази з метою виявлення прогалин, невідповідностей у відображенні життєвого циклу і структури

управління програмами НАТО. Зокрема, зосередитись на включенні положень, пов'язаних з принципами управління проектами, практикою управління життєвим циклом і структурами управління програмами, що існують в НАТО;

- *приведення у відповідність до стандартів ISO*: забезпечити відповідність зміненої національної нормативно-правової бази стандартам ISO, а також керівним принципам управління проектами і програмами, в тому числі встановленим НАТО та іншими відповідними організаціями. Таке узгодження сприятиме підвищенню оперативної сумісності гармонізації процесів оборонного планування та закупівель з міжнародними партнерами і членами Альянсу;
- *інтеграція принципів управління життєвим циклом*: інтегрувати принципи управління життєвим циклом в національну правову базу для підтримки ефективного планування, виконання і підтримки оборонних сил і засобів протягом усього їхнього життєвого циклу. Включити положення щодо визначення вимог, проектування, розробки, випробувань, виробництва, розгортання, експлуатації, технічного обслуговування та утилізації оборонних систем і обладнання.

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ НА ЕТАПІ ПЛАНУВАННЯ, ПІДГОТОВКИ ДО ПРОВЕДЕННЯ, ПРОВЕДЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ УМОВ ДОГОВОРУ

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 4.

НАЯВНІСТЬ ПРОГАЛИН ПІД ЧАС ЗАКУПІВЛІ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ, ВИЗНАЧЕНИХ КАТАЛОГОМ, ЩО МОЖЕ СПРИЯТИ ВИНИКНЕННЮ КОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК

Порядок застосування Каталогу продуктів харчування, затверджений наказом Міноборони від 29.04.2020 № 140²⁵ (зі змінами) (далі – Порядок), регулює механізм організації харчування особового складу та штатних тварин у системі Міноборони при забезпеченні харчовими продуктами за Каталогом продуктів харчування (далі – Каталог).

Варто зазначити, що *комплект продуктів – увесь перелік харчових продуктів, що входять до Каталогу та закуповується як одне ціле* (абз. 5 п. 2 розділу I Порядку).

За результатами проведених закупівель визначаються ціна та калорійність на кожне найменування продуктів і *відображається вартість одного комплекту продуктів* (абз. 2 п. 3 розділу I Порядку).

У разі закупівлі Міноборони, службою державного замовника або військовою частиною окремих харчових продуктів з переліку, визначеного Каталогом, граничний обсяг коштів, передбачений для замовлення харчових продуктів за Каталогом, зменшується на вартість закуплених продуктів (п. 3 розділу III Порядку).

Військовослужбовці, працівники органів військового управління, військових частин додатково забезпечуються водою питною бутильованою у

²⁵<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0444-20#Text>

кількості, випадках та у періоди, що передбачені постановою КМУ від 29.03.2002 № 426. При цьому граничний обсяг коштів, передбачений для замовлення харчових продуктів за Каталогом, на вартість закупленої води не зменшується (п. 4 розділ III Порядку)²⁶.

Порядком передбачено, зокрема, що військова частина складає заявку на необхідну кількість комплектів продуктів на добу до 10 вересня поточного року на наступний рік. Командування видів (родів) військ (сил) ЗСУ, інші органи військового управління і структурні підрозділи Мініборони та Генерального штабу ЗСУ подають зведені заявки за підпорядковані військові частини до 20 вересня поточного року на наступний рік до Командування Сил логістики ЗСУ. Командування Сил логістики ЗСУ до 01 жовтня поточного року надає узагальнену заявку на наступний рік до структурного підрозділу Мініборони, визначеного відповідальним за формування та виконання бюджетної програми (підпрограми), та/або до органу (служби державного замовника), на який покладена функція щодо виконання завдань із здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти для забезпечення потреб Мініборони та ЗСУ за напрямом тилового (продовольчого) забезпечення (п. 3 розділу II Порядку).

Забезпечення військових частин харчовими продуктами для організації харчування особового складу ЗСУ здійснюється із застосуванням Каталогу, який затверджується Мініборони.

Каталог, затверджений наказом Мініборони від 15.11.2019 № 591²⁷, містить перелік найменувань продуктів, одиниці виміру та кількість. Варто зазначити, що наказом Мініборони від 10.05.2024 № 305/нм внесено зміни до Каталогу²⁸ та зазначено, що процедури закупівлі, розпочаті до набрання чинності цим наказом, завершуються в порядку та на умовах, що діяли до набрання чинності цим наказом.

Аналізуючи проведені ДП "ДОТ" спрощені закупівлі за Каталогом, опубліковані на онлайн-платформі Prozorro, встановлено, що предметом закупівлі є **послуга**^{29,30} та, враховуючи опубліковані укладені державні

²⁶Раніше StateWatch повідомляв, що 22 березня ДП "ДОТ" оприлюднив на Prozorro 12 укладених договорів на закупівлю питної води на загальну суму 410 млн грн (середня ціна 3,22 грн за літр). ПАТ "Оболонь" стало переможцем 11 тендерів, сума підписаних угод становила 381 млн гривень. ТОВ "Аквапласт" виграв в одній закупівлі із ціною контракту – 28,9 млн гривень.

²⁷<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0591322-19#Text>

²⁸<https://www.mil.gov.ua/news/2024/05/15/minoboroni-zatverdilo-zmini-do-katalogu/>. Як зазначено на офіційному сайті Мініборони, насамперед новачі сприятимуть покращенню якості харчування військовослужбовців. Зокрема, перелік доповнений різними видами спецій, круп, риби та консервів. Крім того, консервовані фрукти будуть частково змінені на свіжі. До деяких категорій продуктів прописані додаткові вимоги: борошно, макарони, рибні консерви та ковбаси – лише найвищої якості; риба – поставлятиметься без голови (для раціоналізації ціни за масу продукту); розширили перелік відсотків жирності кисломолочних продуктів. Водночас із каталогу прибрали деякі продукти (наприклад, крупа саго, осетр чи спаржа), які замовлялися вкрай рідко та через обмеження у сумі добовидачі на одного військового змузували можливості замовлення інших ходових позицій.

²⁹<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-08-29-007118-a>

³⁰<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-06-27-010335-a>

контракти (договори) служби державного замовника і виконавця договору, предметом договору є послуга щодо забезпечення харчування (годування), забезпечення комплектами продуктів за Каталогом особового складу військових частин, установ та військових навчальних закладів ЗСУ в стаціонарних та польових умовах). Наприклад, послуга щодо забезпечення комплектами продуктів – це постачання згідно із заявками командирів військових частин (установ, закладів) харчових продуктів у вигляді комплектів продуктів.

Водночас на онлайн-платформі Prozorro опубліковані спрощені закупівлі ДП "ДОТ" продуктів харчування та сушених продуктів різних (продукти харчування (компладу (годування штатних тварин) військових частин (установ) та військових навчальних закладів ЗСУ в стаціонарних та польових умовах на 2024 рік), **де предметом закупівлі є товар**^{31,32}, а не послуга. Відповідно до укладених державних контрактів (договорів) між замовником (ДП "ДОТ") та постачальником постачальник зобов'язується поставити замовнику продукти харчування (комплект продуктів харчування за Каталогом) для особового складу (годування штатних тварин) військових частин (установ) та військових навчальних закладів ЗСУ в стаціонарних та польових умовах на 2024 рік (далі – Товар), найменування, перелік, характеристики, обсяг, код згідно з національним класифікатором ДК 021:2015, номер оголошення про проведення закупівлі, присвоєний електронною системою закупівель, яких визначені в Специфікації (додаток № 1), а замовник – прийняти та оплатити Товар в порядку та на умовах, визначених цим договором.

Отже, комплект продуктів харчування за Каталогом – це весь перелік харчових продуктів, що входять до Каталогу та закуповується як одне ціле. Ціна послуги забезпечення комплектами продуктів – сума добутків цін на обсяги кожного продукту, передбаченого Каталогом, яка становила 120 грн (на 2022 рік) і 145,8 грн (на 2023 рік). До вартості продуктів харчування входять витрати на логістику, обробку, зберігання, пакування та багато інших складових. Крім того, Каталог має особливості застосування, які пов'язані з тим, що кожен з продуктів Каталогу, крім інших показників (ціни, калорійності), формує комплект визначеною масою з урахуванням норми харчування військовослужбовців³³ (наприклад, м'ясо 250 г, хліб 300 г).

Водночас визначення ціни кожного продукта харчування у Каталозі здійснюється постачальником самостійно, враховуючи власні еконо-

³¹<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-07-17-009770-a>

³²<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-07-17-009761-a>

³³Норми харчування військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань затверджені постановою КМУ від 29.03.2002 № 426, за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/426-2002-%D0%BF#Text>

мічні розрахунки, закупівельні ціни, логістичні та виробничі витрати. Постачальники також наділені правом проводити експертні дослідження для визначення середньоринкових цін на продукти харчування.

Наразі на онлайн-платформі Prozorro публікується розцінений Каталог, який заповнюється безпосередньо постачальником.

Відсутність порядку (методології) для Міноборони та служб державного замовника щодо визначення вартості предмета закупівлі під час здійснення закупівель харчування не дає змоги запровадити єдиний підхід для визначення орієнтованої вартості товарів та здійснення перевірки запропонованих цін щодо кожного продукту харчування у Каталозі.

Зазначене може сприяти обмеженню конкуренції на ринку, оскільки створює умови для домінування декількох постачальників, враховуючи те, що найнижча ціна є зазвичай єдиним критерієм визначення переможця торгів.

За словами експертів Центру з питань доброчесності з питань оборони (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії орієнтовна вартість товарів залежить від багатьох факторів, таких як попит і пропозиція, ринкова конкуренція, канали збуту, сезонність і місце розташування, терміновість та інші економічні умови (інфляція, рецесія), що мають охоплюватися згаданою методологією.

Зазначене створює суб'єктам господарювання (постачальникам) умови для маніпулювання, а саме можливість впливати на ціни найбільш вживаних продуктів з Каталогу шляхом пропонування найнижчої ціни на продукти харчування, які замовляються рідко / не замовляються взагалі (внаслідок їх неактуальності чи сезонності), при цьому враховуючи та розуміючи, що такі товари поставлятися не будуть, та завищення вартості³⁴ найбільш вживаних продуктів³⁵, що своєю чергою не призводить до зміни ціни послуги забезпечення комплектами продуктів.

Варто зазначити, що Міноборони упродовж тривалого періоду (приблизно чотири роки) не аналізувало доцільності та ефективності визначення

³⁴Яскравою ілюстрацією зазначеної прогалини є укладення Міноборони відповідного договору з постачальником, умови якого передбачали закупівлю яєць курячих першого і вищого ґатунків за ціною 17 грн за штуку, що в декілька разів вище ринкових цін. Це викликало значний суспільний резонанс, який обумовив наступний перегляд ціни окремих продуктів, зокрема зменшення ціни яєць курячих до 9 грн за штуку (тобто майже вдвічі). Варто зазначити, що сам постачальник закуповував яйця курячі у ціновому діапазоні від 4,94 грн до 5,81 грн за штуку, тобто майже втричі дешевше від первинної ціни їх поставки, визначеної договором з Міноборони.

³⁵У звіті про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерству оборони України для придбання речового майна та забезпечення харчування військовослужбовців ЗСУ, затвердженому рішенням Рахункової палати від 24.10.2023 № 23-2, зазначено, зокрема, що придбання найбільш вживаних продуктів харчування здійснювалося за цінами, які в середньому на 30% перевищували ринкові.

переліку продуктів харчування за Каталогом, зокрема періодичності споживання кожного з продуктів харчування та його впливу на загальне ціноутворення³⁶.

За інформацією, наданою Міноборони, на цей час зменшено кількість позицій у Каталогі продуктів харчування, а також внесено зміни до Опису продуктів харчування, що дало змогу оптимізувати та покращити якість харчування військовослужбовців.

Натомість Громадська антикорупційна рада при Міноборони звернула увагу, що протягом року спостерігались численні приклади зловживань з Каталогом, який фактично використовується для балансування ціни дободачі, а не для забезпечення військових різноманітними продуктами харчування.


З огляду на це Громадська антикорупційна рада при Міноборони рекомендувала Міноборони розглянути можливість переходу до закупівлі окремих товарних груп (молочна, м'ясна, крупи, овочі тощо), а також проводити окремо закупівлю логістичних послуг. Це дало б можливість зробити процедури закупівель більш прозорими в частині ціноутворення та знизити корупційні ризики на етапі укладання та виконання угод.

Також Громадська антикорупційна рада при Міноборони рекомендувала розглянути можливість формування низки сезонних меню для військових, що дасть змогу урізноманітнити їхнє харчування через централізовану обов'язкову систему, а не індивідуальну ініціативу. Одночасно формування меню покликане знизити корупційні ризики при виконанні угод на рівні начальників продовольчих служб військових частин.

Завищення вартості найбільш вживаних продуктів харчування за Каталогом, відсутність єдиної методики визначення орієнтованої вартості та належного контролю дає можливість зловживати службовим / посадовим особам повноваженнями під час планування / затвердження закупівлі харчування та вступати у змову із суб'єктами господарювання.

³⁶Міноборони затвердило зміни до Каталогу, за посиланням:
<https://www.mil.gov.ua/news/2024/05/15/minoboroni-zatverdilo-zmini-do-katalogu/>

ХАРЧОВІ КОНТРАКТИ ДОТ ЗА ЧЕРВЕНЬ 2024 РОКУ

№	Постачальник	Кількість контрактів	Сума контрактів	Кількість комплектів	Середня ціна за комплект
1	ТОВ «ОХТИРКА М'ЯСОПРОДУКТ»	4	1,58 млрд грн	14,75 млн	109,65 грн
2	ТОВ «КОНТРАКТ ПРОДРЕЗЕРВ 5»	2	1,19 млрд грн	10,25 млн	116,59 грн
3	ТОВ «МІТ ПРОМ»	2	1,03 млрд грн	9,62 млн	111,30 грн
4	ТОВ «АСІКС ГРУП»	3	246,8 млн грн	2,21 млн	112,28 грн
5	КНУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА	1	89,13 млн грн	938,4 тис.	95,13 грн
6	ТОВ «АДЕЛІН»	1	70,15 млн грн	560 тис.	125,28 грн
7	НАУ	1	3,04 млн грн	26 164	116,34 грн
 ЗАГАЛОМ		14	4,24 млрд грн	38,35 млн	112 грн

STATEWATCH

Інформація актуальна станом на 1 липня 2024 року



КЕЙС 1.

За інформацією НАБУ, НАБУ здійснює досудове розслідування у кримінальному провадженні № 5202300000000024 від 18.01.2023 за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 5 ст. 191 КК України. У ході досудового розслідування, зокрема, встановлено, що військовими частинами замовлялась обмежена номенклатура продуктів харчування, включених до Каталогу. Також встановлено, що найбільш вживаними є 26 найменувань продуктів, що становить 6% загального асортименту. При цьому обсяг постачання цих продуктів сягає 80% загального обсягу поставлених продуктів та до 75% вартості послуги. Таким чином, штучне завищення вартості одних продуктів (найбільш вживаних) компенсується заниженням вартості інших продуктів (котрі замовляються у незначних обсягах або не замовляються взагалі), що своєю чергою не призводить до зміни ціни послуги забезпечення комплектами продуктів.

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

01. розробити та затвердити наказом Міноборони примірну методику щодо проведення цінового моніторингу та визначення орієнтовної та очікуваної вартості товару / послуги під час здійснення централізованих тилових закупівель, що має враховувати такі фактори:
 - попит і пропозиція, ринкова конкуренція, сезонність і місце розташування, терміновість та інші економічні умови (інфляція, рецесія);
 - чітке співвідношення орієнтовної та очікуваної вартості;
02. розглянути доцільність через пілотування різних моделей (проектів) (у тому числі, з урахуванням економічних показників) переходу до закупівлі окремих товарних груп (молочна, м'ясна, крупи, овочі тощо) з врахуванням сезонності певних груп продуктів та окремої закупівлі логістичних послуг;
03. розглянути можливість регулярного доведення до відома військовослужбовців переліку речового майна та продуктів харчування, які були передані на баланс військової частини;
04. запровадити консультації Міноборони та ДП "ДОТ" з бізнесом та громадськими / благодійними організаціями з метою обміну досвідом щодо налагодження бізнес-процесів під час здійснення централізованих тилових закупівель.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 5.

НЕПРОЗОРИЙ ПОРЯДОК ВИЗНАЧЕННЯ РОЗМІРУ ОЧІКУВАНОЇ ВАРТОСТІ, ЩО СТВОРЮЄ ПЕРЕДУМОВИ КОРУПЦІЙНОЇ ЗМОВИ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ З ПОСТАЧАЛЬНИКОМ

Визначення очікуваної вартості предмета закупівлі є одним із необхідних елементів підготовки до проведення ефективних оборонних закупівель.

Відповідно до п.п. 2 п. 4 ст. 30 Закону України "Про оборонні закупівлі" порядок встановлення граничної ціни на продукти харчування, що закуповуються державними замовниками (службами державних замовників, військовими частинами), а також підстави внесення змін до істотних умов договору про закупівлю продуктів харчування, укладеного без використання електронної системи закупівель, визначаються КМУ.

Варто зазначити, що під час дії правового режиму воєнного стану **положення щодо визначення ціни державного контракту (договору)** на основі розрахунково-калькуляційних матеріалів, встановлені Порядком формування та коригування очікуваної вартості товарів, робіт і послуг оборонного призначення, закупівля яких здійснюється за неконкурентною процедурою, затвердженим постановою КМУ від 17.03.2021 № 309, Порядком планування, формування, особливостями розміщення, коригування оборонних закупівель, здійснення контролю та звітування про їх виконання, а також оприлюднення інформації про оборонні закупівлі, затвердженим постановою КМУ від 03.03.2021 № 363 "Питання оборонних закупівель", **не застосовуються** (п.п. 1 п. 3 постанови КМУ, якою затверджено Особливості № 1275).

Згідно з п. 28 Особливостей № 1178 тендерна документація не повинна містити вимог, що обмежують нижню межу ціни тендерної пропозиції учасника процедури закупівлі. Тобто такі обмеження стосуються виключно закупівель, які проводяться шляхом застосування відкритих торгів з особливостями.

Водночас порядок проведення спрощених закупівель, визначених Законом України "Про публічні закупівлі", з урахуванням положень, визначених Особливостями № 1275, не містить заборони щодо встановлення нижньої межі ціни пропозиції учасника спрощеної закупівлі.

Державні замовники у сфері оборони та служби державного замовника у сфері оборони самостійно визначають очікувану вартість як під час застосування конкурентних процедур при здійсненні оборонних закупівель, так і під час укладання прямих договорів.

Відповідно до п. 1 наказу Міноборони від 02.12.2023 № 716/нм “Про уповноваження державного підприємства Міноборони “Державний оператор тилу” на виконання функції служби державного замовника у сфері оборони” ДП “ДОТ” уповноважено на виконання функції служби державного замовника у сфері оборони з метою здійснення оборонних закупівель та **укладення від свого імені державних контрактів (договорів) на закупівлю товарів, робіт і послуг**. З урахуванням положень п. 35 ч. 1 ст. 1 та ст. 11 Закону України “Про публічні закупівлі” уповноважена особа (особи) – це службова (посадова) чи інша особа, яка є працівником замовника і визначена відповідальною за організацію та проведення процедур закупівлі / спрощених закупівель згідно з цим Законом та визначається або призначається замовником.

Варто зазначити, що в Міноборони відсутня методика щодо організації проведення цінового моніторингу та визначення очікуваної або орієнтовної вартості, яка б чітко давала вказівку, як визначити порогову, граничну ціну під час здійснення закупівлі.

Недосконалий механізм формування очікуваної вартості, а також викривлені ринкові дослідження можуть призвести до перевищення витрат під час укладання контрактів, наслідком може стати нераціональне використання бюджетних коштів, та, відповідно, укладення невігідних та неефективних державних контрактів / договорів.

Як зазначає громадська організація StateWatch, невідповідність орієнтовної вартості ринковим пропозиціям призводить до формування очікуваної вартості, що відповідає ціні одного постачальника³⁷. Така практика створює штучні умови для обмеження конкуренції на ринку постачальників та поглиблює ризики незабезпечення ЗСУ необхідною кількістю товару в очікуваний строк.

Разом з тим з метою підвищення ефективності регулювання і систематизації відносин у сфері здійснення (проведення) закупівель ДП “ДОТ” затверджена Методика визначення очікуваної вартості предмета закупівлі в державному підприємстві Міністерства оборони України “Державний оператор тилу” (наказ ДП МОУ “АЗУСО” від 01.12.2023 № 12-ОД) (далі – Методика визначення очікуваної вартості).

Граничні ціни на окремі продукти комплекту харчування встановлюються одним із методів, визначених у Методиці визначення очікуваної вартості, затвердженій наказом ДП “ДОТ”, зокрема й на основі середніх цін згідно з укладеними попередніми договорами. У зв'язку з цим з метою укладення державних контрактів (договорів) на забезпечення харчуван-

³⁷<https://statewatch.org.ua/publications/vyznachennia-orientovnoi-vartosti-dlia-zakupivli-tovariv-tylovoho-zabezpechennia/>

ня для ЗСУ ДП "ДОТ" проведений аналіз середніх цін на кожне найменшування продуктів харчування згідно з Каталогом, на основі цих показників встановлено граничні ціни на більшість продуктів харчування, які не мають значних сезонних коливань. Також проаналізовано дані Державної служби статистики України та середні ціни у магазинах ритейлу на сезонні позиції і згідно з цими даними за попередні періоди з врахуванням інфляції і валютних коливань встановлено граничні ціни на сезонні товари. Для мінімізації ризиків, пов'язаних з можливим завищенням цін на окремі продукти харчування (з одного боку) та зривом постачання через неринкові ціни (з іншого боку), у державних контрактах (договорах) на забезпечення харчування для ЗСУ передбачено ціновий моніторинг, що забезпечує рівні умови для всіх учасників.

З метою ефективного використання бюджетних коштів та мінімізації антиконкурентних узгоджених дій, демпінгу тощо серед учасників закупівель при здійсненні закупівлі комплектів продуктів харчування для ЗСУ на другий квартал 2024 року ДП "ДОТ" прийнято рішення про встановлення нижньої межі цінової пропозиції учасників, що становить 50% очікуваної вартості предмета закупівлі.

Водночас за результатами укладених договорів з деякими постачальниками окремі позиції Каталогу були розцінені нижче ніж на 50% від граничних цін за Каталогом. Внаслідок цього такі позиції постачались низької якості або не постачались взагалі, що призвело до зриву забезпечення особового складу ЗСУ комплектами продуктів харчування.

З метою мінімізації подібних ризиків у другому півріччі 2024 року ДП "ДОТ" було прийняте рішення про підвищення нижньої межі до 40% від очікуваної вартості, що дасть змогу підвищити якість продуктів харчування, що поставляються, та зменшити ризик можливого зриву поставок продукції через її неринкову ціну.

При цьому варто зазначити, що при визначенні очікуваної вартості надзвичайно важливо дотримуватися справедливого встановлення її розміру, оскільки як його завищення, так і заниження можуть породжувати виникнення надмірних дискреційних повноважень та створювати передумови для змови службових / посадових осіб з потенційними контрагентами.



Аналітика щодо визначення орієнтованої вартості для закупівлі товарів тилового забезпечення, підготовлена ГО "StateWatch"³⁸



КЕЙС 1.

За інформацією громадської організації StateWatch, з-поміж шести неуспішних квітневих закупівель варто зауважити торги³⁹ на придбання одноразового посуду. П'ять із шести лотів цієї закупівлі на суму 179,2 млн грн скасували через відсутність пропозицій. Показово, що попередні торги на понад 200 млн грн відмінили теж через брак пропозицій, коли один з учасників закупівлі повідомив про подорожчання сировини і занижку очікувану вартість товару, що тоді становила близько 6 грн за штуку. Після підвищення очікуваної вартості до 7,17 грн за одиницю на чергових торгах учасники знову не прийшли на тендер⁴⁰. Крім цього, скасували й закупівлю на придбання гумових чобіт на суму 62 млн гривень⁴¹. Учасники скаржилися на занижку очікувану вартість, що становила близько 300 грн за пару чобіт, і зрештою не подали пропозицій⁴².

³⁸<https://statewatch.org.ua/publications/vyznachennia-orientovnoi-vartosti-dlia-zakupivli-tovariv-tylovoho-zabezpechennia/>

³⁹<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-04-12-011253-a>

⁴⁰https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-03-19-013245-a?lot_id=d57fe5af86db4e898748e16342099697#lots

⁴¹<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-04-18-012704-a>

⁴²<https://statewatch.org.ua/publications/strong-u-kvitni-dot-uklav-kontraktiv-na-ponad-11-mlrd-hrn-tretynu-z-nykh-vytraty-na-kharchi-monitorynh-analitychno-tsentru-statewatch-strong/>



КЕЙС 2.

У низці випадків Міноборони уклало договори на закупівлю товарів за завищеними цінами, що вказує на можливу розтрату бюджетних коштів та вчинення корупційних правопорушень.

Так, Міноборони уклало договір із постачальником щодо закупівлі та постачання для військовослужбовців ЗСУ капців казармених (тип 1, вид 2) загальною вартістю 36 000 000 грн (300 тис. пар), вартість 1 пари казармених капців – 120 гривень. Водночас відповідно до висновку експертного дослідження, проведеного Державним науково-дослідним експертно-криміналістичним центром МВС України, станом на час придбання зазначених казармених капців їхня ринкова вартість по Україні становила 50 грн за 1 пару.



КЕЙС 3.

Протягом січня – квітня 2024 року більша частина закупівель бронезилетів, що здійснювалась ДП “ДОТ”, була скасована. Із січня по квітень 2024 року неуспішними визнали 9 з 15 (60%) лотів на постачання 109,3 тис. повних комплектів бронезилетів на загальну очікувану суму 2,98 млрд гривень. *Основною причиною цього стала невідповідність орієнтовної та очікуваної вартостей ринковим пропозиціям більшості сертифікованих Міноборони постачальників, яких на той період нараховувалося загалом п'ять компаній.* Орієнтовна вартість у 2024 році на модульний бронезилет із комплектною 1-5 була встановлена на 20% нижчою за пропозиції переважної більшості постачальників, крім ТОВ “НВП “ТЕМП-3000”, що призвело до відмови інших компаній від участі у процедурі закупівлі. Натомість виробник із найнижчою вартістю товару брав участь не в усіх торгах⁴³.

⁴³<https://statewatch.org.ua/publications/vyznachennia-orientovnoi-vartosti-dlia-zakupivli-tovariv-tylovoho-zabezpechennia/>

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

01. розробити та затвердити наказом Міноборони примірну методику щодо проведення цінового моніторингу та визначення орієнтовної та очікуваної вартості товару / послуги під час здійснення централізованих тилових закупівель, що має враховувати такі фактори:
 - попит і пропозиція, ринкова конкуренція, сезонність і місце розташування, терміновість та інші економічні умови (інфляція, рецесія);
 - чітке співвідношення орієнтовної та очікуваної вартості;
 - налагодження комунікації із бізнесом та громадськими / благодійними організаціями з метою обміну найкращими практиками під час закупівлі товарів оборонного призначення.



КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 6.

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОРЯДКУ ПЕРЕВІРКИ КОНТРАГЕНТА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЩО СПРИЯЄ ЗЛОВЖИВАННЮ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ ПІД ЧАС ВІДБОРУ УЧАСНИКІВ ЗАКУПІВЕЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Під час дії правового режиму воєнного стану оборонні закупівлі здійснюються з врахуванням Особливостей № 1275 та № 1178 та водночас із застосуванням деяких положень Законів України "Про публічні закупівлі" та "Про оборонні закупівлі".

Аналізуючи зазначені нормативно-правові акти, можна дійти висновку, що під час здійснення закупівель:

- у порядку проведення *відкритих торгів* підстави для прийняття рішення замовником про відмову учаснику процедури закупівлі в участі у відкритих торгах та відхилення тендерної пропозиції визначені у п. 47 Особливостей № 1178;
- у порядку проведення *спрощених закупівель* підстави для відмови в участі у процедурі закупівлі визначені у ст. 17 Закону України "Про публічні закупівлі".

Крім того, під час дії правового режиму воєнного стану державні замовники широко застосовують неконкурентні процедури здійснення оборонних закупівель (укладання прямих договорів). У цьому випадку неефективна перевірка контрагента / нездійснення такої перевірки підвищує рівень корупційних ризиків шляхом змови замовника та постачальника з метою отримання неправомірної вигоди суб'єктами господарювання та службовими особами державного замовника чи служби державного замовника.

При цьому п. 9 Особливостей № 1275 передбачає, що у випадку, якщо замовником була скасована спрощена закупівля через відсутність учасників, у тому числі частково (за лотом), вимоги до учасника не повинні відрізнятися від тих, що були визначені замовником в оголошенні про спрощену закупівлю під час придбання товарів, робіт і послуг оборонного призначення без проведення закупівель в електронній системі закупівель (прямі договори).

Проте зазначені підстави не передбачають перевірку контрагента, включно з аналізом основних видів його діяльності та її тривалості, спроможності виконати контракт тощо.

Для прикладу аналіз, проведений Національним агентством щодо

причин та умов утворення простроченої дебіторської заборгованості Міноборони (з березня 2022 року по жовтень 2023 року), засвідчив, що у дослідженому періоді Міноборони:

- належним чином не обґрунтовувало необхідності укладення державних контрактів з посередниками, а не з виробником чи його офіційним дилером (представником);
- не отримувало відомостей та документів, що підтверджували наявність у кінцевого виробника спроможності виробництва / поставки таких товарів; не отримувало підтверджень щодо наявності дозвільних документів на здійснення міжнародної передачі та інформації щодо ланцюга фактичної поставки товару до замовника.

Зазначене підтверджує те, що Міноборони під час укладення таких державних контрактів не вживало достатніх заходів, направлених на уникнення посередництва, пошуку безпосереднього виробника, можливості придбання товару у виробника чи зменшення кількості контрагентів у ланцюгу поставки товару шляхом укладення з ним відповідного державного контракту. Такі дії / бездіяльність зумовили завищення ціни товару, несвоєчасність виконання договірних зобов'язань та уникнення відповідальності, в тому числі матеріальної, постачальників у ланцюгу виконання зобов'язання.

Про вибірковий підхід до вибору постачальника та залучення посередників свідчить той факт, зокрема, що в окремих випадках Міноборони уклало безпосередньо державні контракти / договори з іноземними компаніями, які також брали участь в поставці товарів за іншими державними контрактами / договорами.

Результатом відсутності належної перевірки з боку Міноборони контрагента та спроможності виконати зобов'язання стало укладення державних контрактів / договорів з посередниками, які у терміни, визначені договором, не виконали своїх зобов'язань, що призвело до утворення простроченої дебіторської заборгованості Міноборони.

Підсумовуючи викладене, однією із головних причин (умов) реалізації корупційного ризику стало поєднання непрозорого правового регулювання здійснення оборонних закупівель в аналізований період, що, відповідно, сприяло і наділенню надмірними дискреційними повноваженнями службових / посадових осіб Міноборони під час підготовки, здійснення закупівель та контролю за виконанням умов договору.

Неможливо залишити без уваги й обставини, які стали підставою для звернення Міноборони до Антимонопольного комітету України. Так,

Міноборони встановило, що на цей час деякі постачальники зловживають наявними у них правами щодо надання підтвердних документів, необхідних для прийняття поданої ними заявки через Prozorro. Зокрема, під час закупівлі фляг індивідуальних польових та чохлаів до них учасники торгів не завантажували всі документи, які вимагав замовник у тендерній документації, навіть після вимоги замовника про усунення невідповідностей у тендерній пропозиції. Такі дії призвели до відхилення цінових пропозицій таких учасників торгів та спричинили необхідність укладення договору про закупівлю за вищою ціною пропозицією.

За результатами аналізу вказаних обставин Міноборони встановлені ознаки, які можуть свідчити про недобросовісну конкуренцію, зловживання правами та змову учасників спрощених закупівель, що призводить до здійснення закупівлі речового майна за завищеними цінами.

Водночас варто зазначити, що п. 3.6 Порядку взаємодії № 780 встановлено, що **керівник Агенції забезпечує відповідно до вимог законодавства належне функціонування агенції як служби державного замовника в частині здійснення закупівель за бюджетними підпрограмами та вживає на постійній основі всіх необхідних заходів, зокрема, але не виключно, шляхом перевірки виконавців державних контрактів (договорів) на предмет їхньої діяльності у відповідній сфері та спроможності виконувати взяті зобов'язання.**

Відповідно до абз. 11 п. 1 підрозділу 2 розділу 3 Антикорупційної програми ДП "ДОТ", затвердженої наказом ДП "ДОТ" від 01.12.2023 №7-ОД, до повноважень Уповноваженої особи належить організація і проведення перевірки ділових партнерів ДП "ДОТ". На виконання зазначеного положення у ДП "ДОТ" діє Порядок перевірки ділових партнерів, затверджений наказом ДП "ДОТ" від 01.12.2023 № 13-ОД (далі – Порядок перевірки ділових партнерів), метою якого є організація чіткого та прозорого порядку здійснення перевірки ділових партнерів на предмет корупційних ризиків під час встановлення та/або реалізації правовідносин з діловим партнером.

Також згідно з п. 1.3 Порядку перевірки ділових партнерів цей Порядок застосовується до усіх ділових партнерів ДП "ДОТ". Укладання будь-яких договорів без проведення перевірки ділових партнерів категорично забороняється.

Порядок перевірки ділових партнерів містить чіткий перелік випадків, за яких здійснюється перевірка, зокрема: під час кваліфікації у закупівлях, які проводяться на підставі пп. 8 та 9 Особливостей № 1275; у закупівлях, які проводяться без використання електронної системи для внутрішніх потреб підприємства; у закупівлях, які проводяться на підставі

Особливостей № 1178; перед взаємодією з потенційними партнерами з метою досягнення спільних інтересів; під час виконання державного контракту (договору про закупівлю).

Варто зазначити, що встановлені вимоги до ділових партнерів ґрунтуються на ст. 17 Закону України "Про публічні закупівлі".

Разом з тим п. 2.15 Порядку перевірки ділових партнерів передбачено, що антикорупційна **перевірка ділових партнерів під час виконання договору проводиться** за рішенням керівника підприємства, ініційованого директором з управління ризиками та комплаєнс **у дистанційному режимі або шляхом проведення інспекційних візитів** за місцем знаходження постачальника, його виробничих потужностей, складів зберігання товарів тощо.

Пункти 2.16 та 2.17 Порядку перевірки ділових партнерів визначають чіткий порядок та вичерпний перелік заходів, необхідних для здійснення перевірки ділових партнерів під час виконання договору (наприклад, надсилання запитів про надання документів, в тому числі фото-відео звітів; виїзд відповідального працівника за місцем знаходження товару, перевірка фактичної наявності товарів, функціонування виробничих процесів тощо).

Таким чином, розгляд питання про наділення ДП "ДОТ" повноваженнями щодо вжиття таких заходів на етапі, який передуює укладенню договору, міг би сприяти запобіганню укладенню договорів з недобросовісними контрагентами, що значно знизило б ризик завдання збитків державному бюджету.



Так, Міністерство оборони Великої Британії застосовує суворий процес перевірки постачальників, які беруть участь у чутливих проектах. Керівні принципи оборонних закупівель Канади також передбачають посилену комплексну перевірку, щоб гарантувати, що постачальники відповідають суворим етичним і правовим стандартам перед укладенням контрактів.

Водночас ст. 16 Закону України "Про публічні закупівлі" визначає кваліфікаційні критерії процедури закупівлі. Відповідно до ч. 1 ст. 16 цього Закону замовник вимагає від учасників процедури закупівлі подання ними документально підтвердженої інформації про їхню відповідність кваліфікаційним критеріям. У ч. 2 ст. 16 Закону визначено, що замовник встановлює один або декілька з таких кваліфікаційних критеріїв: **наявність в учасника процедури закупівлі обладнання, матеріально-технічної бази та техно-**

логій; наявність в учасника процедури закупівлі працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного (аналогічних) за предметом закупівлі договору (договорів); наявність фінансової спроможності, яка підтверджується фінансовою звітністю.



Важливим аспектом також є запровадження програм обов'язкового розкриття інформації, які вимагають від потенційних контрагентів розкривати будь-які достовірні докази кримінальних порушень, включно із шахрайством або корупцією, які відбуваються у зв'язку з їхніми оборонними контрактами. До прикладу, у Департаменті оборони США діє програма обов'язкового розкриття інформації, яка зобов'язує оборонних підрядників повідомляти про будь-яку потенційну корупцію або шахрайство, пов'язане з їхніми контрактами. Невиконання цієї вимоги може призвести до відсторонення від участі в тендері або до інших юридичних наслідків. Схожа практика застосовується також в Румунії та Італії.

Крім того, багато країн ведуть базу даних контрагентів та постачальників, які були притягнуті до відповідальності за корупцію, шахрайство або інші форми неправомірної поведінки. Внесення таких суб'єктів до чорних списків слугує стримувальним фактором. Міністерство оборони США підтримує надійну систему відсторонення від участі в тендерній процедурі, не допускаючи контрагентів, притягнутих до відповідальності за корупцію або інші неправомірні дії, до участі в майбутніх закупівельних процесах. Європейське оборонне агентство також застосовує подібну систему для оборонних контрагентів у ЄС.

Варто зазначити, що Міністерство оборони Німеччини застосовує Пакт добросовісності до деяких з найбільших проектів оборонних закупівель, які передбачають прозору комунікацію та моніторинг третьою стороною, що забезпечує підзвітність на всіх етапах закупівельного циклу. Пакт добросовісності – це угода між державною установою та учасниками торгів, за якою обидві сторони зобов'язуються не вдаватися до корупційних дій під час процесу закупівель. Він передбачає незалежний моніторинг з боку громадянського суспільства або зовнішньої організації для забезпечення його дотримання. Яскравим прикладом застосування Пакту добросовісності є "справа аеропорту Берлін-Бранденбург"⁴⁴.

⁴⁴<https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/integrity-pacts/integrity-pacts-case-studies/jp-berlin>

Також релевантним є міжнародний досвід включення до контрактів спеціальних антикорупційних застережень, які окреслюють наслідки неетичної поведінки та забезпечують правову підтримку для їх виконання. Так, наприклад, оборонні контракти США та Канади часто містять положення про боротьбу з хабарництвом, які передбачають суворі покарання, включно з розірванням контракту та юридичними наслідками за порушення таких положень.

При цьому спроба встановлення ДП "ДОТ" під час проведення торгів деталізованих кваліфікаційних вимог на підставі визначених законодавством кваліфікаційних критеріїв стала підставою для звернення учасників торгів до суду, визнання дій ДП "ДОТ" неправомірними та зобов'язання скасувати дискримінаційні вимоги.

Як приклад таких вимог:

учасник має підтвердити наявність від 15 до 25 приміщень / складських приміщень / комплексів (далі – Об'єкти) в одному кластері (кластер у розумінні цієї спрощеної закупівлі – об'єднанні географічно близькі області України, що зазначаються в оголошенні про проведення спрощеної закупівлі і в межах яких буде здійснюватись виконання умов договору за результатами процедури), що здійснюють виготовлення / реалізацію / зберігання харчових продуктів та їхніх запасів, а також забезпечення безперебійного виконання замовлень із сортування / складання комплектів продуктів харчування та передбачає здійснення наступних операцій: завантаження / вивантаження транспортних засобів; переміщення та розстановку палет, ящиків, мішків із подальшим відправленням по визначених місцях Замовника; сортування вантажів; сортування продуктів харчування відповідно до заявки і комплекту (переліку продуктів) Замовника; зазначені Об'єкти мають бути облаштовані холодильними / морозильними камерами; вимагає підтвердити, що в минулому зі щонайменше половини заявлених Об'єктів здійснювалось відвантаження 400 номенклатурних позицій у період за два місяці до Оголошення.

Колегія суддів при розгляді справи дійшла висновку, що наведені ДП "ДОТ" вимоги до учасників є надмірними та занадто деталізованими порівняно з вимогами, які зазвичай висуваються, що підтверджується аналізом попередніх закупівель продуктів харчування для ЗСУ⁴⁵.

Варто зазначити, що, очевидно, необхідність визначення таких детальних кваліфікаційних критеріїв була зумовлена прагненням служби

⁴⁵<https://reyestr.court.gov.ua/Review/117152460>

державного замовника забезпечити прозору процедуру закупівель з метою недопущення до участі в торгах постачальників, які об'єктивно не матимуть змоги належним чином забезпечити потребу ЗСУ, проте існуючі на цей час законодавчі норми не дають можливості замовнику чи службі державного замовника застосовувати індивідуальний підхід до визначення кваліфікаційних критеріїв.

Таким чином, зважаючи на наведені обставини та законодавчі положення, Національне агентство підкреслює, що наведені у ст. 16 Закону України "Про публічні закупівлі" кваліфікаційні критерії не є чіткими за своїм змістом, що дає можливість для маніпулювання. Так, з одного боку визначені законом кваліфікаційні критерії носять доволі абстрактний характер та не дають можливості державному замовнику встановити чіткі правила відповідності учасника конкретним вимогам. При цьому з іншого боку таке широке трактування кваліфікаційних критеріїв дає можливість недобросовісним учасникам процедури закупівель трактувати їх на свій розсуд та надалі затягувати та підривати закупівельний процес неодноразовим оскарженням визначених замовником кваліфікаційних критеріїв.

Водночас, зважаючи на гостру потребу у забезпеченні ЗСУ якісними товарами та безперебійним їх постачанням, особливо в умовах повномасштабного вторгнення, Національне агентство наголошує на необхідності розширення та деталізації законодавчо визначених кваліфікаційних критеріїв.

Варто зазначити також, що формування політики не може відбуватись без урахування практики її реалізації та інформації (даних) про можливі прогалини, необхідність оперативного удосконалення законодавства, процесів і послуг, тому використання аналітичних ІТ-систем допоможе узагальнювати та акумулювати інформацію щодо оборонних закупівель, здійснених (з використанням електронної системи закупівель) службами державного замовника у сфері оборони.

Разом з тим Національне агентство наголошує на необхідності побудови ефективної системи комплаєнсу, яка має включати, зокрема, вимоги щодо **попереднього** проведення перевірки (аналізу) ділової репутації контрагента та відповідні критерії оцінки (наприклад, щодо: основних видів та тривалості діяльності; відсутності заборгованості за попередніми контрактами; попереднього проведення перевірки (аналізу) спроможності контрагента виконати контракт та відповідні критерії оцінки (наприклад, щодо: розміру статутного капіталу; наявності необоротних та оборотних активів (обладнання, сировини і матеріалів, запасних частин, обігових коштів); наявності необхідної кількості персоналу відповідної

кваліфікації; досвіду виконання подібних контрактів; наявності необхідних ліцензій та дозволів) тощо. Варто при цьому наголосити, що вказаний перелік критеріїв перевірки не є вичерпним, а ретельна перевірка якомога більшого масиву інформації щодо контрагента є запорукою залучення добросовісних контрагентів та проведення прозорих та ефективних закупівель.

За словами експертів Центру розбудови добросовісності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії, регулярне навчання з питань комплаєнсу та етичної поведінки як для посадових осіб, відповідальних за закупівлі, так і для постачальників може знизити ризик корупції.

Отже, належна перевірка контрагентів під час здійснення оборонних закупівель має стати пріоритетною для державних замовників у сфері оборони та служб державного замовника, оскільки ресурсів на неї витрачається значно менше, ніж на усунення збитків та втрати довіри з боку суспільства внаслідок співпраці з недобросовісними контрагентом. Крім того, перевірка контрагентів є частиною антикорупційного менеджменту, а запровадження антикорупційної перевірки контрагентів в організації вимагає системного підходу та підготовки до її реалізації⁴⁶.



КЕЙС 1.

У період з 27.02.2022 по 14.03.2022 Міноборони уклало сім договорів з постачальником, предметом яких було постачання широкого переліку товарів від MRE (їжа, готова до вживання з підігрівачем) до тактичних шоломів, форми. Загальна сума укладених договорів – 1,7 млрд гривень. За укладеними договорами підприємство отримало 100% передоплати. При цьому згідно з відкритими відомостями підприємство зареєстровано 26.10.2020 (на момент укладення договору менше півтора року з часу створення), статутний капітал підприємства становив 100 000 гривень. Основним видом діяльності підприємства є торгівля автомобілями та легковими автотранспортними засобами, інші види діяльності – зокрема, виробництво фармацевтичних препаратів і матеріалів, двигунів і турбін, крім авіаційних, автотранспортних і мотоциклетних двигунів тощо. Всього підприємство має 37 видів діяльності, що може свідчити про те, що діяльність контрагента не спрямована на досягнення реальних результатів господарських операцій, а необхідність укладення договорів

⁴⁶https://antycorportal.nazk.gov.ua/images/data/perevirka-kontragentiv/Nastanova_shchodo_%20zdijisnennia_analizu_%20kontrahentiv.pdf

та отримання повної передоплати могло бути направлено на їх привласнення, у тому числі у спільній змові зі службовими особами Міноборони. Враховуючи зазначені обставини, такі договори було укладено, проте у визначені терміни підприємство товар не поставило. В окремих випадках були порушені терміни поставки товару чи переданий товар був неналежної якості.



КЕЙС 2.

02.02.2024 ДП “ДОТ” на вебпорталі Уповноваженого органу PROZORRO оприлюднило Оголошення про проведення спрощеної / допорогової закупівлі за предметом закупівлі: “Продукти харчування (комплект продуктів харчування за Каталогом продуктів) для особового складу (годування штатних тварин) військових частин (установ) та військових навчальних закладів ЗСУ в стаціонарних та польових умовах на 2024 рік”.

Під час розгляду справи у суді потенційні учасники торгів стверджували, що вимоги, встановлені в Оголошеннях, є дискримінаційними та такими, що порушують їхні права, адже, визначаючи вимоги (саме вимоги, а не критерії), яким має відповідати учасник, та якими він повинен підтвердити відповідність обраному на власний розсуд замовником критерію, замовник має діяти в чіткій відповідності до закону, який визначає заборону встановлення дискримінаційних вимог.

Колегія суддів дійшла висновку про обґрунтованість тверджень позивача в частині того, що наведені ДП “ДОТ” вимоги є дискримінаційними та такими, що суттєво звужують коло осіб, які можуть брати участь у процедурі закупівлі.

Шостим апеляційним адміністративним судом винесена постанова від 20.02.2024⁴⁷, якою визнано протиправними дії ДП “ДОТ” із встановлення певних вимог, викладених у додатку до Оголошень про проведення процедур закупівлі з предметом “Продукти харчування (комплект продуктів харчування за каталогом продуктів) для особового складу (годування штатних тварин) військових частин (установ) та військових навчальних закладів ЗСУ в стаціонарних та польових умовах на 2024 рік” та зобов’язано ДП “ДОТ” виключити певні вимоги або викласти такі вимоги в іншій редакції.

Крім того, постановою було зобов’язано стягнути з ДП “ДОТ” на користь позивача судовий збір у розмірі 582 890,00 гривень.

⁴⁷<https://reyestr.court.gov.ua/Review/117152460>

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

01. розширити та деталізувати законодавчо визначені кваліфікаційні критерії відповідності учасника закупівель;
02. розглянути можливість розробки IT-системи визначення ризик-індикаторів та моніторингу оборонних закупівель на основі даних з електронної системи закупівель з метою запровадження системного моніторингу оборонних закупівель для виявлення порушень замовником / учасником закупівель вимог законодавства у сфері оборонних закупівель та розробити механізм швидкого реагування на такі порушення⁴⁸;
03. розглянути можливість розширення та запровадження санкцій щодо недобросовісних постачальників, а також розробити та затвердити механізм та критерії внесення контрагентів до "чорних списків" у сфері оборонних закупівель, зокрема, з метою ефективного моніторингу та аналізу інформації про контрагентів, які не виконали договірних зобов'язань;
04. налагодити комунікацію з бізнесом та громадськими / благодійними організаціями з метою обміну найкращими практиками під час закупівлі товарів оборонного призначення.



Довідково. Рекомендації за результатами Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, проведеного в рамках Комплексного пакета допомоги НАТО для України

Рекомендація 15. Розробити надійну програму комплаєнсу

- запровадити підхід на основі комплаєнсу та управління ризиками в системі закупівель, включно з внутрішнім контролем, управлінням якістю і чітким розмежуванням ролей і відповідальності;
- забезпечити впровадження принципу "four eyes"⁴⁹ в усі фінансові та закупівельні процеси.

⁴⁸Наприклад, система аналізуватиме ключові параметри закупівель та порівнюватиме їх із встановленими нормативами та вимогами; отримуватиме (акумулюватиме) відомості з електронних реєстрів (порталів); сигналізуватиме про відхилення та збиратиме всю доступну інформацію із системи Prozorro та інших джерел щодо учасників закупівель. Також така система може порівнювати результати процедур закупівель з іншими замовниками у сфері оборони.

⁴⁹<https://www.unido.org/overview-member-states-change-management-faq/what-four-eyes-principle>

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 7.

МАНІПУЛЮВАННЯ ВИМОГАМИ ТЕХНІЧНИХ СПЕЦИФІКАЦІЙ З МЕТОЮ НАДАННЯ НЕКОНКУРЕНТНОЇ ПЕРЕВАГИ КОНКРЕТНИМ ВИРОБНИКАМ

Як було зазначено вище, під час дії правового режиму воєнного стану оборонні закупівлі здійснюються з урахуванням Особливостей № 1275 та № 1178 та водночас із застосування деяких положень Законів України “Про публічні закупівлі” та “Про оборонні закупівлі”.

Відповідно до п.п. 22 п. 1 Закону України “Про публічні закупівлі” технічна специфікація до предмета закупівлі – встановлена замовником сукупність технічних умов, що визначають характеристики товару (товарів), послуги (послуг) або необхідні для виконання робіт щодо об’єкта будівництва, що можуть включати показники впливу на довкілля й клімат, особливості проектування (у тому числі щодо придатності для осіб із обмеженими фізичними можливостями), відповідності, продуктивності, ресурсоефективності, безпечності, процедури забезпечення якості, вимоги щодо найменування продукції, під яким вона продається, термінологію, символи, методику випробувань і тестування, вимоги до пакування, маркування й етикетування, інструкції для користувачів, технологічні процеси й технології виробництва на будь-яких етапах життєвого циклу робіт, товару чи послуги.

Як під час проведення відкритих торгів (пп. 24–55 Особливостей № 1178), так і під час здійснення спрощених закупівель (п.п. 3 ч. 3 ст. 14 Закону України “Про публічні закупівлі”) інформація про **технічні, якісні та інші характеристики** предмета закупівлі є необхідною вимогою для здійснення закупівель.

Крім того, враховуючи п. 3 додатка 2 до Особливостей № 1275, до інформації, яка включається до оголошення про закупівлю, входять також **технічні, якісні та інші характеристики предмета закупівлі**.

Варто зазначити, що технічні специфікації під час здійснення закупівель товарів оборонного призначення розробляються структурними підрозділами Міноборони, спеціалістами Головного управління розвитку та супроводження матеріального та речового забезпечення ЗСУ (ГУРСМЗ).

Загальне керівництво військовою стандартизацією здійснює заступник Міністра оборони України (згідно з розподілом обов’язків) через орган військової стандартизації (п. 2 розділу II Положення про військову стандартизацію, затвердженого наказом Міноборони від 24.02.2020 № 56).

Враховуючи положення п. 3 розділу II цього Положення, орган військової стандартизації, зокрема, як запроваджує стандарти НАТО та стандарти у сфері оборони держав-членів НАТО, так і організовує та координує діяльність щодо розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів.

Відповідно до Порядку розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів, затвердженого наказом Міноборони від 24.02.2020 № 56, військові стандарти розробляються (приймаються), зокрема, на основі стандартів НАТО⁵⁰ та стандартів у сфері оборони держав-членів НАТО, крім випадків, якщо такі стандарти є неефективними, порівняно з чинними національними нормативними документами, або не відповідають законодавству України (п. 4). Цей Порядок розроблено з урахуванням вимог стандарту НАТО AAP-03 "Directive for the Production, Maintenance and Management of NATO Standardization Documents (Директива із розроблення, супроводження та управління НАТО зі стандартизації)" (п. 9).

Водночас згідно з п. 6 зазначеного Положення діяльність з військової стандартизації ґрунтується на застосуванні, зокрема, таких принципів, як пріоритетність запровадження стандартів НАТО та стандартів у сфері оборони держав-членів НАТО як військових стандартів.

За словами експертів Центру розбудови доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії, вказані стандарти НАТО дають можливість прописувати загальні властивості товару, що фактично мінімізує надмірну деталізацію технічних специфікацій, що і створює передумови для маніпулювання.

Як було зазначено раніше, відповідно до п.п. 2.2.2 п. 2.1 Регламенту взаємодії структурних підрозділів, дорадчих органів ДП "ДОТ" під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони України, затвердженого наказом ДП "ДОТ" від 04.03.2024 № 38/-ОД, **Міноборони доводить перелік та обсяги закупівель товарів, робіт і послуг з відповідними технічними, якісними та кількісними вимогами, які мають бути враховані при здійсненні оборонних закупівель, що проводяться ДП "ДОТ".**

⁵⁰У розумінні зазначеного Порядку стандарти НАТО – угоди зі стандартизації (Standardization Agreement – STANAG), рекомендації за стандартизації (Standardization Recommendation – STANREC), союзні та багатонаціональні публікації НАТО (Allied Publication – AP, Multinational Publication – MP), інші пов'язані зі стандартами, документами (Standardization Related Documents – SRD).

Тобто ДП “ДОТ” закуповує товари відповідно до технічних специфікацій (описів продукції), які формує ГУРСМЗ. Кожен постачальник, який має намір постачати свою продукцію для ЗСУ, має отримати від ГУРСМЗ акт відповідності вимогам технічної специфікації. Без цього документа ДП “ДОТ” не підписує договору, навіть якщо учасник запропонував найнижчу ціну.

Водночас, за інформацією Проекту реформи оборонних закупівель, відсутній механізм захисту конкуренції, що призводить до того, що потреби можуть формуватися під конкретного постачальника, без належного врахування альтернативних пропозицій. Невизначені строки постачання, обсяги та вимоги до номенклатури створюють нерівні умови для учасників ринку. Окремі постачальники, які мають доступ до інсайдерської інформації, отримують перевагу в підготовці до тендерів, що підриває принципи чесної конкуренції.

При цьому варто наголосити, що п. 4 ст. 23 Закону України “Про публічні закупівлі” визначає, що **технічні специфікації не повинні містити посилання на конкретні марку чи виробника або на конкретний процес, що характеризує продукт чи послугу певного суб’єкта господарювання, чи на торгові марки, патенти, типи або конкретне місце походження чи спосіб виробництва. У разі якщо таке посилання є необхідним, воно повинно бути об’рунтованим та містити вираз “або еквівалент”.**

За інформацією, наданою Громадською антикорупційною радою при Мініборони, Мініборони довгі роки позбавлене можливості власної розробки технічних умов для певних товарів, що призводить до того, що за взірць береться виріб одного з виробників та в подальшому може призводити до корупційних переваг (наявність певного виду тканини або як лита підошва для військових чобіт, що зрештою призвело до того, що Мініборони має лише одного постачальника взуття).

На цю проблему також звернув увагу Офіс підтримки змін при Мініборони, та, зокрема, зазначив, що нерідко технічні умови до предмета закупівлі сформульовані таким чином, що їм відповідає лише товар певного виробника. Прикладом є технічні специфікації для літніх черевиків⁵¹.

Водночас варто звернути увагу на процедуру отримання акта про відповідність (невідповідність) запропонованого товару нормативно-технічній документації Мініборони. З метою отримання такого акта про відповідність (невідповідність) зразка одиниці товару вимогам нормативно-технічній документації Мініборони учасник закупівель звертається із заявою до ГУРСМЗ щодо перевірки зразка разом з оригіналами протоколів

⁵¹https://www.mil.gov.ua/content/ddz/TY_2020/TS_CHEREVIKI_LITNI_OSTATOCHNA.pdf

лабораторних випробувань, завіреними копіями висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи та гарантійним листом щодо підтвердження технічних та якісних характеристик предмета (відповідно до обсягу перевірки або на повну відповідність нормативно-технічній документації Міноборони)⁵². Після розгляду заяви та додатків пакет документів передається на реєстрацію для подальшого опрацювання технічним комітетом ГУРСМЗ. Надалі зразок предмета з відповідним пакетом документів перевіряється технічним комітетом на відповідність нормативно-технічній документації Міноборони.

Також варто навести інформацію щодо ситуації із закупівлями армійських фляг для ЗСУ.

В медіа шириться інформація, що держава переплачує за фляги через те, що не контракує українських виробників. Дійсно, українська компанія двічі брала участь в тендерах, двічі перемогла за ціною, проте двічі не змогла отримати акт відповідності від ГУРСМЗ через невідповідність технічним специфікаціям.

Таким чином, спрощення доступу до процедури отримання актів відповідності для нових виробників та постачальників має підвищити конкуренцію і, відповідно, ціну та якість майна.

При цьому, за інформацією ДП “ДОТ”, підприємство вживало заходів в межах їхніх повноважень для надання можливості українським виробникам вийти на торги, зокрема надано два місяці між першою та другою закупівлями, щоб український виробник все-таки встиг отримати акт відповідності та міг бути законтракований. Крім того, ДП “ДОТ” регулярно надає пропозиції до ГУРСМЗ щодо внесення змін до технічних специфікацій⁵³.

За таких обставин певні виробники отримують неконкурентну перевагу, адже інші постачальники штучно усуваються від можливості взяти участь в оборонних закупівлях. Отже, Національне агентство наголошує на необхідності змін у системі підготовки технічних специфікацій.

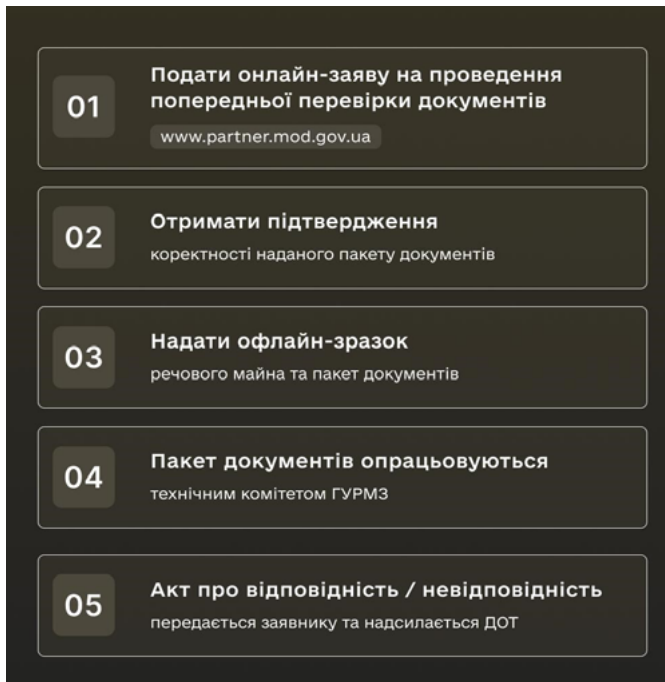
Крім того, за результатами проведеного 18.06.2024 експертами Центру розбудови доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії за участі представників Національного агентства та Наукового центру проблем виховання доброчесності та запобігання корупції у сфері безпеки та оборони Національного університету оборони України експериментального дослідження з метою вибіркової оцінки

⁵²https://www.mil.gov.ua/content/ddz/TY_2024/Algorutm.pdf

⁵³https://dot.ua.org/ua/pozycja-derzavnogo-operatora-tilu-shhodo-zakupivel-armiiskix-fliaq-dlia-zbroinix-sil-ukrayini/?fbclid=IwZXhobgNhhZWoCMTAAAR2rEsgOGsxbvtXLImpI2oxd1u98fmVATpenC-S1hU14bbUf-v56J33SbgQ_aem_pniZRz32Ac5hv7wP85jkPw

окремих корупційних ризиків централізованих оборонних закупівель за напрямом тилового забезпечення (на підставі вибіркового застосування Методології управління ризиками шахрайства і корупції і контроль в оборонних закупівлях, адаптованої до умов України) під час вирішення ситуаційних завдань⁵⁴ слухачі курсів підвищення кваліфікації (24 особи) з числа офіцерського складу Командування Сил логістики ЗСУ (нерепрезентативна вибірка) зазначили, що немає потреби і не доречно вказувати виробника під час планування закупівлі.

Порядок отримання акту відповідності товару для участі в торгах ДП "ДОТ"⁵⁵



⁵⁴Кейс 1 для групової роботи сформульований з метою обговорення ключових ризиків та проблемних питань при здійсненні централізованих закупівель за напрямом тилового забезпечення: "Для збору потреби за напрямом речове забезпечення було відведено 5 робочих днів. При опрацьованні поданих заявок виявилось, що в деяких випадках замовники вказували конкретну торгову марку предмета закупівлі, тож через необхідність уточнення даних та верифікації потреби строк виконання довелося продовжити. Після подання узагальнених заявок (пропозицій) ДОТ не має достатньо часу для проведення конкурентної процедури. Яке рішення ситуації можна запропонувати?"

⁵⁵Порядок отримання акту відповідності товару для участі в торгах ДП "ДОТ", що опублікована на офіційному сайті Мініборони за посиланням: <https://mod.gov.ua/news/2024/10/19/yak-otrimati-akt-vidpovidnosti-tovaru-dlya-uchasti-v-torgah-zakupivelnoyi-agenciyi-minoboroni-dot>



КЕЙС 1.

Яскравий приклад зловживання у цій сфері було висвітлено громадською організацією StateWatch, яка проаналізувала вимоги й технічні специфікації, що застосовує Міноборони для проведення тендерів на закупівлю черевиків. Зокрема, Міноборони, всупереч принципам здійснення закупівель, у Технічних вимогах на взуття для військовослужбовців встановило технічні та якісні вимоги до предмета закупівлі, які були розроблені під виробничі можливості одного суб'єкта господарювання, який постачав аналогічне взуття протягом 2015 року, і такі вимоги є необґрунтованими та такими, що усувають конкуренцію та містять дискримінаційні ознаки для потенційних учасників процедури закупівлі. Відсутність конкуренції для конкретного виробника забезпечила технічна специфікація 2015 року на закупівлю черевиків. Згідно з нею лиття підшви берців ідентичне до малюнка на підшвах взуття конкретного виробника^{56,57}. Визначення технічних специфікацій "під конкретного виробника" стало також однією з передумов закупівлі неякісних бронежилетів⁵⁸.

Таким чином, визначення технічних специфікацій часто стає предметом маніпуляцій та створює можливості для виникнення корупційних схем.



Аналітика, підготовлена ГО "StateWatch" щодо домінування одного постачальника у категорії "літні та зимові черевики"⁵⁹

⁵⁶<https://zn.ua/ukr/anticorruption/spravzhnij-talant-jak-virobnik-bertsiv-iz-sumshchini-rokami-dominuje-na-zakupivljakh-mou.html>

⁵⁷<https://nashigroshi.org/2016/07/12/skarha-na-monopoliju-talanlehpromu-na-vijskovi-bertsii-lyttjevoyu-pidoshvoyu/>

⁵⁸<https://nashigroshi.org/2024/05/02/hrymucha-sumish-monopolii-ta-dip-steytu-v-minoborony-bronezhylety/>

⁵⁹У категорії "літні та зимові черевики" спостерігається майже повне домінування одного постачальника: ТОВ "Таланлегпром" – 99,64% ринку, ТОВ "Українська промислова компанія "Крок" – 0,36%. <https://statewatch.org.ua/publications/dominuvannya-okremykh-postachalnykiv-na-zakupivliakh-rechovoho-zabezpechennia-dlia-zsu/>



КЕЙС 2.

На цей час слідчим Головного слідчого управління ДБР завершено досудове розслідування та скеровано до суду обвинувальний акт у кримінальному провадженні № 62022000000000370 від 09.06.2022 за ч. 5 ст. 426-1, ч. 5 ст. 191, ч. 1 ст. 114-1 КК України. Під час досудового розслідування встановлено, що колишній заступник Міністра оборони України за попередньою змовою з колишнім тимчасово виконуючим обов'язки директора Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів і колишнім тимчасово виконуючим обов'язки начальника Центрального управління контролю якості вчинили перешкоджання діяльності ЗСУ шляхом організації укладення договорів про постачання речового майна, в тому числі засобів індивідуального захисту для потреб ЗСУ, низької якості, закупівель бронезилетів за завищеними цінами, що спричинило тяжкі наслідки у вигляді збитків на суму понад 1 млрд грн, а також шляхом укладання зазначених договорів вчинили розтрату державних коштів у особливо великих розмірах на суму більш ніж 220 млн гривень.

Проблема з наявністю корупційних ризиків при визначенні технічних специфікацій під конкретного виробника під час закупівлі бронезилетів також була широко висвітлена у медіа^{60,61}.

⁶⁰<https://nashigroshi.org/2024/05/02/hrymucha-sumish-monopolii-ta-dip-steytu-v-minoborony-bronezhylety/>

⁶¹<https://nashigroshi.org/2020/10/22/pro-bronezhylety-korsar-zdatni-vytrymaty-postril-z-protytankovoi-zbroi-abo-do-choho-tut-monopolija/>

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

01. розробити порядок перегляду технічних специфікацій, який би передбачав врахування пропозицій державних замовників у сфері оборони та служб державного замовника;
02. переглянути технічні специфікації до предметів постачання з метою виявлення норм / положень, що обмежують конкуренцію, та їх усунення / мінімізації;
03. здійснити аналіз стану імплементації / врахування військових стандартів НАТО при розробці технічних специфікацій;
04. під час розробки технічної специфікації враховувати аналіз потреби та ринку з метою визначення функціональних характеристик предмета без надмірної деталізації;
05. передбачити систематичну актуалізацію вимог нормативно-технічної документації (наприклад, раз на 2 роки);
06. розглянути доцільність розроблення порядку отримання зворотного зв'язку від військовослужбовця.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 8.

НЕДОСТАТНЯ ПРОЗОРИСТЬ НЕКОНКУРЕНТНИХ ПРОЦЕДУР ОБОРОННИХ ЗАКУПІВЕЛЬ, ЩО СПРИЯЄ ЗЛОВЖИВАННЮ ВЛАДОЮ АБО СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОСОБАМИ

Система оборонних закупівель має складну природу та, враховуючи збільшення під час дії правового режиму воєнного стану (через необхідність забезпечення обороноздатності) кількості державних замовників у сфері оборони та служб державного замовника, важливу роль відіграє чіткість та передбачуваність правового регулювання, зокрема, під час застосування неконкурентних процедур закупівель.

За словами експертів Центру розбудови доброчесності в оборонному секторі (CIDS) при Міністерстві оборони Норвегії, використання цифрових платформ для оборонних закупівель зменшує людський фактор і можливості для маніпуляцій завдяки автоматизації таких процесів, як реєстрація постачальників, проведення торгів і управління контрактами.



Для прикладу, система електронних закупівель Естонії має високий рівень цифровізації, що зменшує можливості для корупції, забезпечуючи нагляд і прозорість у режимі реального часу.

Таким чином, перехід оборонних закупівель в електронну площину став значним кроком на шляху до досягнення максимальної прозорості оборонних закупівель.

ДП "ДОТ" здійснює оборонні закупівлі у порядку проведення спрощених закупівель, визначених Законом України "Про публічні закупівлі", та у виключних випадках, за наявності відповідних підстав, без застосування електронної системи закупівель.

Так, враховуючи інформацію, розміщену в електронній системі публічних закупівель Prozorro, ДП "ДОТ" укладає договори про закупівлю, укладені без використання електронної системи закупівель⁶².

До прикладу, у квітні 2024 року ДП "ДОТ" було оголошено 67 лотів, щодо 10 з яких в результаті було проведено закупівлю шляхом укладання прямих контрактів⁶³.

⁶²<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-06-04-002431-a> (загальна ціна договору – 767 130 000,00 грн)

<https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-03-27-011151-a> <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2024-06-10-002406-a>

⁶³<https://statewatch.org.ua/publications/strong-u-kvitni-dot-uklav-kontraktiv-na-ponad-11-mlrd-hrn-tretynu-z-nykh-vytratly-na-kharchi-monitorynh-analitychnoho-tsentru-statewatch-strong/>

Варто зазначити, що як Особливості № 1275, так і Особливості № 1178 передбачають можливість укладення державними замовниками у сфері оборони прямих договорів під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони за дотримання певних умов.

Відповідно до абз. 1 п. 9 Особливостей № 1275 придбання державними замовниками товарів і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, вартість яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн, робіт оборонного призначення та робіт для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони у разі, коли їхня вартість дорівнює або перевищує 1,5 млн грн, без проведення закупівель в електронній системі закупівель допускається за наявності однієї з обставин, передбачених п. 13 Особливостей № 1178, або якщо замовник відмінив спрощену закупівлю через відсутність учасників, у тому числі частково (за лотом), при цьому предмет закупівлі, його технічні та якісні характеристики, вимоги до учасника не повинні відрізнятися від тих, що були визначені замовником в оголошенні про спрощену закупівлю, а сума державного контракту (договору), що укладається, не повинна перевищувати очікувану вартість, визначену замовником в оголошенні про спрощену закупівлю.

З огляду на викладене державний замовник у сфері оборони має право здійснювати закупівлі без використання електронної системи закупівель та конкурентних видів (способів) закупівель, визначених п. 8 Особливостей № 1275.

Водночас варто врахувати передбачені у п. 13 Особливостей № 1178 випадки (наразі їх 15), дотримання яких уможливорює укладення договору без застосування відкритих торгів та/або електронного каталогу для закупівлі товарів і послуг (крім послуг з поточного ремонту), вартість яких становить або перевищує 100 тис. грн, послуг з поточного ремонту, вартість яких становить або перевищує 200 тис. грн, робіт, вартість яких становить або перевищує 1,5 млн гривень.

Зокрема, п.п. 4 п. 13 Особливостей № 1178 передбачає, що у разі існування нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням об'єктивних обставин, що унеможливають дотримання замовником строків для проведення закупівлі із застосуванням відкритих торгів та/або електронного каталогу, яка повинна бути документально підтверджена замовником, можливо укласти прямі договори (контракти).

Для застосування цієї підстави державний замовник повинен документально підтвердити існування нагальної потреби, проте, враховуючи оціночність цього поняття, зазначене сприяє неоднаковому правозастосуванню та існуванню корупційних ризиків. Зважаючи на той факт, що здійснення будь-яких закупівель зазвичай пов'язане із сукупністю різних факторів та обставин, таке нечітке регулювання дає змогу уповноваженій особі використовувати свої повноваження у власних корисливих цілях чи в інтересах постачальника шляхом укладання прямих договорів (контрактів) у випадках, коли можна було застосувати конкурентні процедури.

За інформацією, отриманою від ДП "ДОТ", причинами "нагальності" можуть бути несвоєчасне, некоректне доведення потреби, зміна потреби в процесі запущеної процедури, відсутність конкуренції з технічних питань.

За інформацією Офісу з підтримки змін, в системі Міністерства оборони України зазначена норма видається недостатньо чіткою, так, зокрема, незрозуміло, яка потреба є "нагальною" або ж що є "об'єктивними обставинами", які унеможливають застосування конкурентних процедур закупівлі, і як саме ці обставини мають бути підтверджені документально. Внаслідок цього виникає ризик широкого застосування неконкурентних процедур закупівлі з посиланням на будь-які обставини, що виникають під час дії правового режиму воєнного стану.

У п. 6.1 Регламенту взаємодії структурних підрозділів, дорадчих органів ДП "ДОТ" під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони України, затверджено наказом ДП "ДОТ" від 04.03.2024 № 38-ОД, передбачено, що у разі наявності підстав для укладання прямого договору, зокрема у разі наявності нагальної потреби, в закупівлі обумовленої строками поставки, визначеними у доведених переліку та обсягах та/або окремими листами Міноборони / Генштабу, на засіданні Робочої групи порушується питання щодо аналізу підстав можливості / неможливості дотримання строків для проведення закупівлі із застосування відкритих торгів з особливостями, спрощеної закупівлі, застосування електронного каталогу тощо.

Закріплення таких вимог у внутрішніх актах ДОТ має сприяти налагодженню роботи під час здійснення оборонних тилових закупівель, проте їх закріплення в нормативно-правовому акті дасть можливість встановити чіткі правила та єдність правозастосування для всіх державних замовників у сфері оборони та їхніх служб.

Впровадження відкритих і прозорих тендерних процесів, коли тендерна документація, критерії оцінки та рішення про присудження контрактів оприлюднюються, зменшує можливості для корупції.



Норвезький оборонний сектор робить акцент на відкритих, конкурентних торгах і веде загальнодоступну звітність про свою діяльність у сфері оборонних закупівель. Такий рівень прозорості допомагає запобігти фаворитизму і забезпечує чесну конкуренцію.

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

01. звузити та конкретизувати перелік та підстави застосування неконкурентних процедур закупівлі, в тому числі шляхом визначення поняття нагальної потреби;
02. затвердити наказом Міноборони обов'язок звітування службою державного замовника у сфері оборони щодо причин неможливості дотримання строків для проведення закупівлі із застосування відкритих торгів з особливостями, спрощеної закупівлі, застосування електронного каталогу тощо та розробити механізм вжиття заходів щодо усунення чи мінімізації виникнення таких причин;
03. затвердити наказом Міноборони механізм доведення ДП "ДОТ" до Департаменту політики закупівель Міноборони комерційних пропозицій, які враховуються при укладенні державних контрактів (договорів) без проведення закупівель в електронній системі закупівель (прямі договори).



Довідково. Рекомендації за результатами Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України, проведеного в рамках Комплексного пакета допомоги НАТО для України

Рекомендація 8. Удосконалити процедуру здійснення закритих закупівель та закупівель за прямими контрактами

- розробити рамкову структуру процедур укладання контрактів на оборонні закупівлі як за прямими контрактами, так і закритими відборами, яка набуде чинності після завершення дії правового режиму воєнного стану. Розробити критерії для процедур укладання контрактів;
- під час дії правового режиму воєнного часу врегулювати обов'язок обґрунтування вибору постачальника установами, уповноваженими здійснювати закупівлі. Верифікація прямих контрактів, як правило, може здійснюватися за допомогою реєстру постачальників, а внутрішні механізми стримувань і противаг у системі мають бути посилені. У випадку структур, підпорядкованих Міноборони, внутрішній нагляд за укладанням контрактів може здійснюватися підрозділами з функціями внутрішнього аудиту та антикорупційними функціями, а зовнішній – ВРУ та/або Рахунковою палатою;
- передбачити в реєстрі постачальників чіткий і прозорий механізм відбору та укладання контрактів з постачальниками, включно з критеріями для єдиного (монопольного) постачальника (можливий параметр реєстру) або для застосування закритої конкурсної процедури, наприклад, з міркувань національної безпеки, доцільності та терміновості;
- впровадити вимогу до підрядників щодо наявності системи комплаєнсу та запобігання корупції, а також Кодексу етики для їхнього персоналу.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 9.

НЕЧІТКІСТЬ УМОВ ПЕРЕРАХУВАННЯ ПОПЕРЕДНЬОЇ ОПЛАТИ У РОЗМІРІ ДО 100% ВАРТОСТІ ТОВАРІВ, РОБІТ, ПОСЛУГ, ЩО МОЖЕ СТАТИ ПЕРЕДУМОВОЮ ДЛЯ ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ ПІД ЧАС ЇЇ ВСТАНОВЛЕННЯ ДЛЯ РИЗИКОВИХ КОНТРАГЕНТІВ

Постановою КМУ від 04.12.2019 № 1070 "Деякі питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти"⁶⁴ (далі – постанова КМУ № 1070) визначено, що в умовах воєнного стану дія п. 4 та абз. 2 п. 6 цієї постанови (*щодо нездійснення платежів з попередньої оплати*) не поширюється на державних замовників у сфері оборони та військові адміністрації під час здійснення попередньої оплати відповідно до п.п. 51 постанови КМУ від 28.02.2022 № 169 згідно з постановою КМУ № 169 від 28.02.2022 з урахуванням змін, внесених постановами КМУ від 04.03.2022 № 195, від 16.03.2022 № 290.

Постановою КМУ № 1275 встановлено, що дія п. 4 та абз. 2 п. 6 постанови КМУ № 1070 (*щодо нездійснення платежів з попередньої оплати*) не поширюється на виконання державних контрактів (договорів), що укладені до набрання чинності постановою КМУ від 18.07.2023 № 736 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2022 № 1275 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України", а також укладаються після набрання чинності зазначеною постановою державними замовниками у сфері оборони з: вітчизняними та іноземними виробниками товарів, робіт і послуг оборонного призначення; вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання для виконання державних цільових оборонних програм та державних цільових програм, пов'язаних із розвитком оборонно-промислового комплексу; вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання, які здійснюють постачання, зокрема в режимі імпорту, товарів, робіт і послуг оборонного призначення згідно з переліками та обсягами закупівель товарів, робіт і послуг у разі, коли такі товари, роботи і послуги визначені пріоритетними державним замовником у сфері оборони (п.п. 6 п. 3).

Враховуючи зазначене, державному замовнику у сфері оборони та службам державного замовника дозволено здійснювати платежі з попередньої оплати товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

⁶⁴<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070-2019-%D0%BF#n20>

Отже, під час проведення переговорів між державним замовником та виконавцем і укладення державних контрактів / договорів державний замовник може прийняти рішення про розрахунок за товари оборонного призначення шляхом проведення попередньої оплати у різних розмірах.

Водночас, аналізуючи господарські позови, подані Міноборони до постачальників, та ініційовані кримінальні провадження за фактами перевищення службовими особами Міноборони влади та службових повноважень при укладенні з низкою суб'єктів господарювання під час дії воєнного стану збиткових для держави контрактів (договорів, угод), можливо дійти висновку, що **однією з причин утворення простроченої дебіторської заборгованості були умови контракту (договору, угоди) про здійснення попередньої оплати у розмірі до 100% , що вже включала прибуток, та її перерахування на підставі рішень Міноборони, які не були достатньо обґрунтовані.**

Варто зазначити, що неефективність претензійно-позовної роботи в таких категоріях справ сприяє закінченню реалізації корупційного умислу та незабезпечення стягнення завданої шкоди Міноборони внаслідок невиконання / несвоєчасного виконання умов договору.

За рішенням заступника Міністра оборони України Г. щодо здійснення попередньої оплати за державним контрактом від 30.03.2022 № 403/1/22/82, погодженим з Міністром оборони України Р., Міністерством перерахована ДП ДГЗП "Спецтехноекспорт" **передоплата у розмірі 1,3 млрд грн, що становить 97% вартості контракту.** Підставою для прийняття такого рішення був лист постачальника, який не містив жодних обґрунтувань необхідності отримання такого розміру передоплати, напрямів використання коштів попередньої оплати чи іншої інформації, яка була б достатньою для прийняття позитивного рішення. На час проведення дослідження обліковувалася прострочена дебіторська заборгованість, а договірні зобов'язання у строки, визначені специфікацією, постачальник так і не виконав.

Аналогічні випадки необґрунтованості перерахування максимальної передоплати мали місце за державними контрактами / договорами № 403/1/22/42 – ТОВ "Хадо-Холдінг" (290,9 млн грн – 80% передоплати),

№ 286/1/22/24 та 286/1/22/25 – ТОВ "Акумуляторно-батареїні системи" (12,5 млн грн – 80% передоплати) та № 403/1/22/317 – ТОВ "Львівський Арсенал" (1 340,5 млн грн – 97% передоплати).

За результатами аналізу інформації щодо операцій на рахунках встановлено, що деякі постачальники, отримавши передоплату у розмірі 80–97% вартості договору на рахунки, відкриті в банківських установах,

використовували її всупереч цільовому призначенню, зокрема розміщували на депозитних рахунках / лініях, надавали фінансову / благодійну / безвідсоткову допомогу пов'язаним юридичним особам, здійснювали перерахування на погашення кредитів (основної суми боргу) чи відсотків за ними, перераховували кошти між рахунками постачальника. В окремих випадках такі зловживання постачальників призводили до виникнення дебіторської заборгованості, відтермінування строків виконання або неналежного виконання договірних зобов'язань чи їх невиконання.

Таким чином, наділення державного замовника у сфері оборони повноваженнями приймати рішення про здійснення попередньої передплати та визначення її розміру є обґрунтованим під час дії правового режиму воєнного стану, проте відсутність антикорупційних запобіжників сприяє зловживанням такими повноваженнями службовими та посадовими особами державного замовника у сфері оборони та служби державного замовника.



КЕЙС 1.

Під час аналізу укладених структурними підрозділами Міноборони договорів на закупівлю товарів продовольчого та оборонного призначення встановлено, що частина договорів на постачання товарів укладалася на умовах повної передоплати або передоплати, що не перевищує 80% вартості договору. При цьому у переважній більшості договорів не було унормовано питання щодо використання грошових коштів авансу виключно та лише з метою виконання умов договору.

З урахуванням цього постачальники витрачали аванс у власних інтересах та на цілі, не пов'язані з укладеними договорами, а саме після отримання передоплати від розпорядника бюджетних коштів (Міноборони) переводили частину авансу на власні депозитні рахунки з метою нарахування відсотків, після чого знімали ці кошти, купували іноземну валюту та переводили зазначені кошти на закордонні рахунки; надавали поворотну безвідсоткову фінансову допомогу іншим пов'язаним юридичним особам, надавали благодійну допомогу, купували транспортні засоби або спрямовували передоплату на погашення кредитних платежів.

До прикладу, постачальник за договором, згідно з яким він мав би забезпечувати комплектами продуктів харчування особовий склад та штатних тварин військових частин, отримав попередню оплату від Міноборони у сумі 2 млрд 160 млн 942 тис. гривень.

Водночас згідно з встановленою інформацією, частина отриманих бюджетних коштів у сумі 938 млн 832 тис. грн підприємством була одразу скерована на свій депозитний рахунок, за що у подальшому було отримано прибуток у вигляді відсотків на суму майже 104,4 тис. гривень. Отже, вказані дії посадових осіб Міноборони можуть свідчити про умисну попередню змову з постачальником, зловживання ними своїм службовим становищем, розпорядження грошовими коштами за наявності укладеного договору щодо закупівлі послуг з організації харчування та забезпечення харчуванням військовослужбовців ЗСУ, що в результаті могло привести до збитків державного бюджету на суму 938 млн 832 тис. гривень.

Так, на виконання умов договору з іншим постачальником на закупівлю послуг із забезпечення комплектами продуктів харчування особового складу та штатних тварин військових частин у стаціонарних та польових умовах на суму 1 млрд 544 млн 80 тис. грн, частину з яких в сумі 471,9 тис. грн товариство незаконно скерувало на власний депозитний рахунок та надалі отримало прибуток у вигляді відсотків за депозитним договором. Зазначені дії можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

01. нормативно закріпити підстави та гарантії здійснення попередньої оплати, зокрема:
 - *оцінка ризиків*, пов'язаних із здійсненням попередньої оплати, та визначення її виправданості для кожної конкретної закупівлі;
 - *договірні гарантії*: включення положень та умов контракту, які захищають державного замовника та служби державного замовника, наприклад гарантії виконання, штрафи за невиконання;
 - *графік платежів*: структурування попередньої оплати як частини більшого графіка платежів, який прив'язує наступні платежі до конкретних етапів або результатів;
 - *моніторинг і нагляд*: впровадження механізмів моніторингу використання попередньої оплати і забезпечення того, що вони використовуються належним чином і за призначенням.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 10.

ЗЛОВЖИВАННЯ ВЛАДОЮ АБО СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ УПОВНОВАЖЕНИМИ ОСОБАМИ ВНАСЛІДОК НЕОБҐРУНТОВАНОЇ ЗМІНИ ІСТОТНИХ УМОВ ДОГОВОРУ

В абз. 6 п. 8 та абз. 2 п. 9 Особливостей № 1275, зокрема, визначено, що істотні умови державного контракту (договору), укладеного відповідно до абз. 1 п. 8 та абз. 1 п. 9, не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків, визначених п. 19 Особливостей, затверджених постановою КМУ № 1178, або якщо інше не передбачено нормативно-правовими актами, прийнятими на виконання п. 2 ч. 3 ст. 30 Закону України "Про оборонні закупівлі".

Варто зазначити, що п. 19 Особливостей № 1178 містить вичерпний перелік випадків, за яких існує можливість зміни істотних умов договору про закупівлю після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі.

Натомість, в абз. 10 ч. 5 ст. 41 Закону України "Про публічні закупівлі" передбачено, що для забезпечення потреб оборони під час дії правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях **можуть бути змінені істотні умови договору про закупівлю (після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі) замовником, визначеним у Законі України "Про оборонні закупівлі", а саме: обсяг закупівлі, сума договору, строк дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг.**

Прикладом можливої реалізації корупційної схеми за умов маніпуляції цими законодавчими положеннями є придбання Міноборони товару, який не відповідає предмету договору і визначеним у додатках до договору стандартам, що своєю чергою призвело до розтрати бюджетних коштів (див. кейс 1).

Нечіткість формулювання цієї норми наділяє службових / посадових осіб державних замовників у сфері оборони та служб державного замовника надмірними дискреційними повноваженнями, що сприяє зміні істотних умов договору шляхом укладання необґрунтованих додаткових угод з метою отримання неправомірної вигоди як для суб'єктів господарювання, так і для службових осіб.



З огляду на це варто широко використовувати практику залучення зовнішніх наглядових органів для здійснення моніторингу оборонних контрактів і процесів закупівель. До прикладу, Адміністрація програми оборонних закупівель Південної Кореї (DAPA) тісно співпрацює з незалежними аудиторами та Радою з аудиту та інспекцій для нагляду за закупівельною діяльністю та забезпечення відсутності порушень. Це допомагає запобігти конфлікту інтересів і сприяє прозорості.



КЕЙС 1.

Відповідно до договору, укладеного Міноборони з постачальником, для військовослужбовців ЗСУ придбавалося індивідуальне обмундирування – рукавички захисні торгівельної марки HexArmor (США) у кількості 100 000 пар на суму 77,29 млн гривень. Надалі, під час виконання договору та із врахуванням листа Центрального управління речового забезпечення Тилу Командування Сил логістики ЗСУ, *сторонами укладені додаткові угоди, якими внесено зміни у додаток № 2 до основного договору (Інформація про товар та специфікацію).*

Додатковими угодами *сторонами змінені основні характеристики предмета закупівлі, а саме: із характеристик рукавичок захисних прибрано назву торговельної марки виробника "Торгівельна марка HexArmor США серія Helix" чорного кольору та замінено на "рукавички захисні, колір оливковий, країна виробник Китай".*

Втім, при укладенні додаткових угод до основного договору під виглядом зміни істотних умов договору сторонами безпідставно *змінено технічні та якісні характеристики предмета закупівлі*, виключивши із назви марку виробника, чим умисно змінено предмет закупівлі основного договору на товар гіршої якості, невстановленого виробника, що не відповідає п. 4.2 договору.

За висновком експерта Київського Науково-дослідного експертно-криміналістичного центру від 09.05.2023 № ЕД-19/111-23/2110-ТВ рукавички захисні, придбані для військовослужбовців ЗСУ на підставі додаткових угод до основного договору, не відповідають вимогам ТС А01XJ.33803-097:2018(01).

Таким чином, посадові особи Міноборони, вчиняючи умисно, зловживаючи своїм службовим становищем, розпоряджаючись ввіреними їм грошовими коштами, за наявності укладеного договору щодо закупівлі для військовослужбовців ЗСУ рукавиць захисних та встановленої для такого товару технічної специфікації А01ХJ.33803-097:2018(01), затвердженої Міноборони, придбали товар, який не відповідає предмету договору і стандартам, чим могли здійснити розтрату ввірених їм грошових коштів на користь згаданого товариства на загальну суму 77,29 млн гривень.



КЕЙС 2.

За інформацією Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, завершено досудове розслідування у кримінальному провадженні № 4202100000000006 від 04.01.2021 за обвинуваченням колишнього заступника Міністра оборони України та колишнього т.в.о. директора Департаменту державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міноборони у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 114-1, ч. 2 ст. 364 КК України. За версією досудового розслідування, службові особи Міноборони, діючи за попередньою змовою групи осіб та зловживаючи службовим становищем, у порушення законодавства *безпідставно змінили умови освіження продуктів харчування, зокрема прибравши обов'язок суб'єктів господарювання здійснювати освіження запасів продовольства із одночасною заміною та/або перерозподілом вилучених харчових продуктів між іншими військовими частинами, чим поклали обов'язок перерозподілу продовольства на підрозділи ЗСУ, зобов'язавши виконувати невластиві їм функції.* Зазначені дії вчинені всупереч інтересам служби з метою одержання неправомірної вигоди суб'єктами господарювання, внаслідок чого Мінобороні завдано майнову шкоду у вигляді втрати активів – грошових коштів у сумі 11,24 млн гривень. Крім цього, внаслідок зазначених умисних протиправних дій завдано майнової шкоди ЗСУ в сумі 692,6 тис. грн у зв'язку із здійсненням додаткових витрат на послуги з логістики продовольства, що в 250 і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян та є тяжкими наслідками.

Рекомендації Національного агентства для Мінекономіки та Міноборони:

01. ініціювати внесення змін до абз. 19 ч. 5 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі» для визначення чіткого та вичерпного переліку підстав щодо зміни істотних умов договору про закупівлю (після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі) замовником, визначеним у Законі України "Про оборонні закупівлі";
02. встановити чіткий порядок прийняття рішення та погодження / затвердження зміни істотних умов договору, формалізувати процес зміни істотних умов договору (включно з обов'язковою наявністю обґрунтування для кожної запропонованої зміни), проводити регулярні аудиторські перевірки.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК 11.

НЕНАЛЕЖНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ УМОВ ДОГОВОРУ, ЩО СПРИЯЄ ЗЛОВЖИВАННЮ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ СВОЇМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Відповідно до абз. 4 п. 7 наказу Міноборони від 02.12.2023 № 716/нм "Про уповноваження державного підприємства Міноборони "Державний оператор тилу" на виконання функції служби державного замовника у сфері оборони" звіти про укладені державні контракти (договори) за результатами проведених закупівель та звіти про відвантаження товарів, виконання робіт, надання послуг подаються ДП "ДОТ" до Департаменту політики закупівель Міноборони щомісячно до 5 числа місяця, що настає за звітним, за формою, погодженою Міноборони.

Згідно з п.п. 4.6.1 п. 4.6 Порядку взаємодії № 780, постачання товарів, робіт і послуг здійснюється в порядку, визначеному умовами державного контракту (договору), на підставі актів приймання-передачі товарів, робіт і послуг, актів приймання-передачі етапів незавершеного будівництва, підписаних між постачальником (виконавцем), Агенцією і отримувачем, визначеним Міноборони.

Відповідно до п.п. 4.7.1 п. 4.7 Порядку взаємодії № 780 оформлення передачі предмета закупівлі та звітних документів здійснюється з дотриманням вимог законодавства України та внутрішніх розпорядчих документів Агенції тощо.

Враховуючи п.п. 4.7.2 та 4.7.6 п. 4.7 Порядку взаємодії № 780 отримувач, визначений державним замовником, здійснює приймання предмета закупівлі з перевіркою відповідності кількості, комплектності та якості предмета закупівлі умовам державного контракту (договору) у встановленому порядку. У разі виявлення отримувачем під час приймання предмета закупівлі невідповідностей щодо якості, кількості та комплектності товарів / послуг / робіт отримувач повідомляє про них Агенцію для здійснення нею заходів щодо усунення постачальниками / виконавцями виявлених невідповідностей згідно з умовами державних контрактів (договорів).

Як передбачає п.п. 34 п. 4 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою КМУ від 26.11.2014 № 671, Міноборони здійснює контроль за якістю послуг із забезпечення харчуванням, харчовими продуктами особового складу військових частин, вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти, військових ліцеїв.

Проведені НАБУ розслідування свідчать про необхідність посилення контролю Міноборони за якістю послуги із забезпечення харчуванням військовослужбовців ЗСУ та зміни внутрішніх нормативно-правових актів із зазначеного питання.

Так, наявна на цей час система обліку харчування за Каталогом не дає змоги забезпечити належного контролю за використанням бюджетних коштів, оскільки структурні підрозділи Міноборони не володіють інформацією щодо асортименту та кількості фактично поставлених продуктів. Згідно з п. 7 розділу IV Порядку взаємодії № 780 кількістю комплектів продуктів (для розрахунку) є відношення вартості продуктів до вартості одного комплекту продуктів. На практиці військові частини замовляють харчові продукти на відповідний період, із зазначенням їх асортименту, кількості, місця та часу отримання. Подальший складський облік поставлених продуктів здійснюється військовими частинами у кількісному виразі у розрізі найменувань. При цьому до Міноборони надаються лише зведені акти, що містять відомості про загальну вартість поставлених продуктів та її кратність вартості одного комплекту продуктів, визначеній відповідним договором. Надалі структурні підрозділи Міноборони під час здійснення обліку забезпечення харчуванням військовослужбовців відображають закуплені продукти як комплекти продуктів у розрізі відповідних договорів.

Таким чином, забезпечення харчовими продуктами військовослужбовців за Каталогом здійснюється шляхом поставлення визначених військовими частинами асортименту та кількості продуктів, а їхня вартість використовується для розрахунку кількості комплектів продуктів для цілей бухгалтерського обліку Міноборони. Зазначені обставини свідчать, що Міноборони фактично не закуповує комплекти продуктів, натомість до військових частин поставляються окремі продукти, без наявності будь-яких застережень щодо їх різноманітності та періодичності практичного використання.

Крім того, за інформацією, наданою Громадською антикорупційною радою при Міноборони, навіть виведення тилових закупівель на Prozorro не ліквідувало корупційні ризики на рівні виконання поставань, коли представники окремих компаній домовлялись з представниками окремих військових частин щодо поставки меншої кількості продукції або нижчої якості, а невитрачені кошти ділили між собою. Вказаний факт також підтверджується наявними кримінальними провадженнями з цього приводу⁶⁵.

⁶⁵<https://reyestr.court.gov.ua/Review/116909924>

В рамках проведення аналізу тилових закупівель Громадська антикорупційна рада при Міноборони також звернула увагу на важливість контролю якості. За рік роботи члени Ради не раз отримували скарги від військових на постачання тушонок "з жил та кісток", неякісного масла або м'яса, де води більше, ніж власне замовленого продукту. Операційною рекомендацією Ради було збільшити кількість перевірок, при цьому важливою є розробка системи перевірки якості на нових засадах.



Забезпечення ретельного моніторингу виконання контракту та оприлюднення результатів надає можливість здійснювати більш ретельний контроль і зменшує можливості для корупції після укладення контракту. До прикладу, Міністерство оборони Нідерландів публікує звіти про виконання контрактів, гарантуючи, що результати будуть досягнуті відповідно до узгоджених умов. Данія аналогічним чином відстежує результати закупівель і робить інформацію загальнодоступною для забезпечення прозорості.

Варто зазначити, що такий досвід європейських країн може бути релевантним для національної системи оборонних закупівель після завершення війни. Натомість на цей час можна робити таку інформацію доступною для визначених контролюючих органів. Наприклад, деякі країни ЄС під час епідемії Covid забезпечили доступ до тендерної документації державним аудиторським установам за допомогою доступу до платформ електронних закупівель.

Таким чином, наведена інформація свідчить про недостатність існуючих на сьогодні інструментів, які забезпечують контроль приймання-передачі товарів постачальником кінцевому споживачу, що своєю чергою породжує високу ймовірність злочинної змови між постачальником та відповідальною особою військової частини з метою отримання неправомірної вигоди.



КЕЙС 1.

У низці випадків поставлений товар за укладеними Мінобороною договорами був неналежної якості, зокрема з численними виробничими дефектами, з невідповідностями вимогам визнаних стандартів, технічних регламентів, умов та сертифікацій, зокрема в частині якості та безпечності використання.

Виявлені недоліки та невідповідність поставленого товару заявленим у специфікації умовам призвели до унеможливлення його поставки до військових частин та забезпечення військовослужбовців засобами індивідуального захисту в умовах особливого періоду під час дії воєнного стану, зумовленого збройною агресією російської федерації проти України, тобто унеможливило забезпечення належного рівня боєздатності ЗСУ.

Такі обставини дають підстави стверджувати, що закупівля неякісного майна для потреб ЗСУ обумовлена корупційними намірами контрагента та службових осіб Міноборони з метою отримання неправомірної вигоди, а отже, завищення ціни товару.

Так, Міноборони укладений договір поставки з постачальником, відповідно до умов якого компанія зобов'язується передати у власність броньовані жилети з м'якою балістикою рівня захисту NIJ IVA з балістичними плитами (передня та задня пластини), військові жилети (Plate Carrier) з балістичними плитами рівня захисту NIJ IV (передня та задня пластини) та взуття.

Згідно з інформацією з Єдиного реєстру судових рішень⁶⁶ такий договір був укладений Департаментом державних закупівель на виконання вказівки заступника Міністра оборони України.

Відповідно до розділу 2 договору поставки товар, що поставляється, повинен відповідати вимогам визнаних стандартів, технічних регламентів, умов та сертифікацій, зокрема в частині якості та безпечності використання. За цим договором поставлено відповідний товар неналежної якості, оскільки за результатами балістичних випробувань було встановлено, що відібрані зразки поставленого товару прострілюються та не відповідають заявленому 4 класу захисту відповідно до ДСТУ 8782-2018, оскільки не витримали балістичного випробування у частині щодо стійкості до обстрілу із застосуванням 7,62 мм гвинтівкового патрона з кулею ЛПС.

⁶⁶<https://reyestr.court.gov.ua/Review/109761226>

Також встановлено факт виготовлення зазначених жилетів з порушенням відповідної технології пошиття, що призводить до відриву його елементів при невеликих фізичних навантаженнях.

Ці факти є предметом досудового розслідування у кримінальному провадженні № 62022000000000370 від 09.06.2022 за ч. 5 ст. 426-1, ч. 5 ст. 191, ч. 1 ст. 114-1 КК України, № 22022101110000069 від 09.04.2022 за ч. 1 ст. 111 КК України. При цьому за матеріалами кримінального провадження службові особи Департаменту забезпечення Міноборони і компанії-нерезидента вступили у злочинну змову та впровадили злочинний механізм отримання неправомірної вигоди шляхом закупівлі неякісного майна для потреб ЗСУ, що обумовило перевищення витрат Міноборони та недоотримання ЗСУ майна на суму 797 млн грн, у зв'язку з чим останні були фактично позбавлені можливості доукомплектування підрозділів засобами індивідуального захисту, що спричинило неможливість виконання бойових завдань в умовах воєнного стану і зумовило перешкодження законній діяльності ЗСУ та інших військових формувань в особливий період.



КЕЙС 2.

Слідчим Головного слідчого управління ДБР завершено досудове розслідування у кримінальному провадженні № 62022000000000777 від 27.09.2022 за ч. 5 ст. 191, ч. 3 ст. 28, ч. 2 ст. 366, ч. 3 ст. 28, ч.ч. 3, 4 ст. 358, ч. 3 ст. 209 КК України.

У кримінальному провадженні повідомлено про підозру п'яти особам, які, діючи в складі організованої групи, шляхом складання та видачі завідомо підроблених документів щодо поставок продуктів харчування до військової частини ЗСУ (які фактично не здійснювались), заволоділи коштами Міноборони у сумі понад 4 млн 575 тис. гривень.

Як причини та умови вчинення зазначених кримінальних правопорушень слід зауважити відсутність будь-якого складського обліку в окремих військових частинах ЗСУ та неможливість у зв'язку з цим проведення будь-яких звірок фактичної наявності продукції із указаною в документах на поставку / прийняття, а також відсутність контролю за веденням такого обліку та організацією фактичного зберігання продуктів харчування, що забезпечило можливість підозрюваним систематично вчиняти протиправні дії протягом тривалого періоду.



КЕЙС 3.

Працівники ДБР завершили досудове розслідування стосовно організованої групи з-поміж військовослужбовців однієї з частин в Київській області та представників підприємства-постачальника харчових продуктів.

В ході розслідування за матеріалами СБУ ДБР встановило, що учасники групи упродовж червня – листопада 2023 року приховували та не видавали у раціон солдат частину продуктів, які поставлялися у військову частину.

“Заощаджені” у такий спосіб харчі повторно оприбутковувалися по бухгалтерському обліку військової частини на підставі підроблених документів. Отримані гроші за фактично не поставлені продукти розподілялися поміж учасниками групи. Таким чином, державі було завдано збитків на 5,4 млн гривень.

Після викриття ДБР злочинної схеми, проведення обшуків та затримань у військовій частині повторно перевірено стан та умови харчування. Військовослужбовці частини зауважили значне покращення якості харчування: їм почали видавати повний раціон продуктів згідно з встановленими стандартами та нормами.

Для забезпечення відшкодування завданих державі збитків на майно та грошові кошти фігурантів накладено арешти із заборону відчуження.

Учасники організованої групи підозрюються у заволодінні чужим майном, складанні підроблених документів, привласненні військового майна за попередньою змовою групою осіб в умовах воєнного стану та в особливо великих розмірах (ч. 3 ст. 27, ч. 3 ст. 28, ч. 5 ст. 191, ч. 3 ст. 358, ч. 4 ст. 410 КК України)⁶⁷.

⁶⁷<https://dbr.gov.ua/news/dbr-zavershilo-rozsliduvannya-diyalnosti-zlochynnoi-grupi-yaka-privlasnila-harchi-vijskovih-na-majzhe-6-mln-griven>

Рекомендації Національного агентства для Міноборони:

- 01.** посилити контроль за якістю послуг із забезпечення харчуванням військовослужбовців, в тому числі шляхом отримання анонімного зворотного зв'язку від військовослужбовців із застосуванням цифрових ресурсів;
- 02.** посилити як документальний, так і фактичний контроль (проводити регулярні візити на об'єкти та інспекції з метою підтвердження факту, що товари доставлені / роботи виконуються відповідно до умов контракту; визначити чіткі ролі та обов'язки всіх залучених сторін) за процесом перевірки товару на етапі його передачі постачальником відповідальній особі військової частини;
- 03.** розробити та впровадити інформаційно-комунікаційну систему (ІКС) для автоматизації та оптимізації процесу оборонних закупівель за тилевим напрямом (від планування до постачання та видачі військовослужбовцю товару) з метою забезпечення прозорості та посилення контролю за фактичним забезпеченням військовослужбовців речовим майном та продуктами харчування.

ВИСНОВОК



Україна вже третій рік чинить опір агресору в умовах повномасштабного вторгнення, та, відповідно, здійснення оборонних закупівель є необхідною складовою забезпечення обороноздатності, національної безпеки України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів.

Водночас відсутність ефективної, чіткої, прозорої процедури здійснення оборонних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану, зокрема, внаслідок незастосування конкурентних процедур та маніпулювання порядком здійснення оборонних закупівель спричиняє неефективне управління та використання бюджетних коштів, зниження рівня боєздатності ЗСУ та поширення корупційних практик.

Пріоритетними мають стати напрями зміни підходів до всієї системи оборонних закупівель, починаючи від повернення не тільки звітування, але і конкурентних процедур здійснення оборонних закупівель, адаптованих до умов воєнного стану, та закінчуючи підвищенням ефективності державного управління, зокрема, шляхом завершення розмежування функцій формування політики та реалізації політики у сфері закупівель.

Міноборони слід сконцентрувати свої зусилля на стратегічному плануванні діяльності, забезпеченні формування державної політики, координації та проведенні моніторингу її реалізації. Водночас важливо зберегти взаємозв'язок між формуванням і реалізацією політики, запровадити вчасний, об'єктивний і всебічний зворотний зв'язок про результати впровадження (реалізації) державної політики.

Варто також зауважити, що реформування системи оборонних закупівель України є одним із пріоритетних завдань в рамках євроатлантичної інтеграції та займає чільне місце серед флагманських проектів Комплексного пакета допомоги НАТО для України. Так, в результаті тісної співпраці українських експертів спільно з експертами НАТО в рамках Стратегічного огляду системи оборонних закупівель України розроблено низку високорівневих рекомендацій, спрямованих на вдосконалення української системи оборонних закупівель. Зазначені рекомендації враховані Національним агентством при проведенні цього дослідження.

Представники НАТО, серед іншого, також наголошують на тому, що підзвітність є основоположним принципом усіх рекомендацій. У воєнний час основні зусилля мають бути спрямовані на досягнення прозорості та підзвітності шляхом узгодження імплементації наявних урядових актів між державними установами, посилення внутрішніх систем стримувань і противаг, включно з механізмами нагляду, придатними для воєнного часу, як-от консультативні ради, впровадження цифрових рішень і стандартизацію практик оборонних закупівель. У мирний час основною метою має стати адаптація нормативної бази для посилення підзвітності та належного врядування, усунення юридичної невизначеності, посилюючи при цьому нагляд за проведенням закупівель, зокрема з боку парламенту та громадського контролю. Майбутня архітектура системи оборонних закупівель України має охоплювати заходи щодо зниження ризиків дублювання зусиль, корупції, шахрайства, неналежного врядування та неправомірних дій.

Разом з тим варто наголосити, що на цей час Міноборони докладає значних зусиль для проведення реформи оборонних закупівель. Так, з метою забезпечення планування діяльності у сфері здійснення оборонних закупівель та за результатами аналізу ефективності політики оборонних закупівель та підготовки пропозицій щодо її вдосконалення і проведеного моніторингу розроблених політик, стратегій, процедур, методологій та стандартів, виконання планів діяльності у сфері здійснення оборонних закупівель, а також розуміючи, що країна перебуває в стані гострого дефіциту і пріоритетом у закупівлях є озброєння, військова техніка та боєприпаси, з метою досягнення максимальної ефективності використання бюджетних коштів, а також задоволення потреб ЗСУ з урахуванням інтересів національної безпеки України Міноборони розроблено Дорожню карту покращення ефективності використання бюджетних коштів військовими частинами ЗСУ та Державної спеціальної служби транспорту і Дорожню карту щодо формування (уточнення) єдиної політики закупівель (централізованих, децентралізованих) в Міноборони та ЗСУ.

Варто також зауважити активні кроки, які робить ДП "ДОТ" для вдосконалення процедури закупівель на своєму рівні, як, наприклад, розробка внутрішніх регулюючих актів, методик та правил, що забезпечують чіткість та прозорість закупівельної процедури. Таким чином, ДП "ДОТ" впроваджує багато політик, які, ймовірно, варто масштабувати на всю систему оборонних закупівель.

Водночас, зважаючи на складність процесу проведення оборонних закупівель, а також виклики, з якими зіткнулася держава під час повномасштабного вторгнення, лише об'єднання зусиль всіх зацікавлених сторін забезпечить максимально дієвий результат.

Таким чином, імплементация запропонованих Національним агентством рекомендацій сприятиме не тільки підвищенню ефективності системи оборонних закупівель в цілому, але і загалом позитивно вплине на якість забезпечення ЗСУ.

До того ж впровадження міжнародних стандартів сприятиме визначенню напрямів реформування системи оборонних закупівель та, зокрема, мінімізації корупційних ризиків.

