Розділ 2.

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПРІОРИТЕТНИХ СФЕРАХ

Підрозділ 2.6. Сектор оборони

Проблема 2.6.1.

Корупція в секторі оборони завдає непоправної шкоди національній безпеці України. Від результативності антикорупційних заходів у цій сфері залежить якість та обсяги матеріального забезпечення, амуніції, обладнання зброї та боєприпасів, які отримають військовослужбовці.

Особливо гостро питання раціонального та позбавленого корупційної складової використання державних ресурсів у сфері оборони постало після повномасштабного вторгнення російської армії на територію України 24 лютого 2022 року. Небачена з часів Другої світової за масштабами війна на Європейському континенті, яку розв’язала Російська Федерація, не залишає Україні іншого вибору, ніж модернізувати сектор оборони, зробити його потужним та самодостатнім із необхідною кількістю сучасного обладнання та озброєння.

Водночас, протягом останніх років була проведена значна робота із розробки і ухвалення стратегічних політичних документів, які мають сприяти формуванню дієвої системи запобігання та протидії корупції та інтеграції України до Організації Північноатлантичного договору у післявоєнний період[[1]](#footnote-1). Крім того, 17 липня 2020 року набрав чинності Закон України «Про оборонні закупівлі», який покликаний забезпечити принципи конкурентності, запобігання корупції, відкритості і прозорості під час витрат бюджетних коштів на потреби сил оборони, а 13 липня 2021 року – Закон України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності», який має на меті проведення структурної перебудови та забезпечення розвитку інституційної спроможності оборонно-промислового комплексу (зокрема, шляхом проведення корпоратизації та запровадження моделі корпоративного управління підприємствами згідно зі стандартами ОЕСР).

1. З розпадом Радянського Союзу Україна успадкувала величезну армію, яку комуністичний режим готував як ударне угрупування для війни з країнами Організації Північноатлантичного договору. Станом на 1991 рік українське військо налічувало 980 тисяч військових, 6500 танків, 7000 броньованих машин, 1,5 тисячі літаків, 350 кораблів та багато іншої військової техніки. Для розміщення і обслуговування такого великого війська на території України була розбудована відповідна інфраструктура: тисячі військових споруд різного призначення, сотні військових містечок, десятки аеродромів, полігонів та багато іншого.

Відсутність системної політики в секторі оборони щодо інвентаризації державного майна та брак коштів на його підтримку і охорону призвели до того, що військові містечка, інші військові активи та земля не були вчасно взяті на облік органами влади і різноманітними способами приватизовані фактично без будь-якої компенсації для держави. Часто така приватизація супроводжувалася корупційними «схемами» відчуження майна органів сектору оборони на користь приватних власників.

За результатами спільної наради в Офісі Генерального прокурора було визначено, що станом на 2021 рік Міноборони здійснило реєстрацію права користування на 49% земельних ділянок від загальної кількості земель оборони, які перебувають на обліку; Адміністрація Держспецзв’язку – на 46% земельних ділянок; підприємства ДК «Укроборонпром» – на 84% земельних ділянок; Національна гвардія України – на 91% земельних ділянок; Держприкордонслужба – на 94% земельних ділянок.

За даними аудитів у Міноборони у 2014–2019 роках[[2]](#footnote-2) було відчужено або самозахоплено 59 будівель загальною вартістю 62,3 млн гривень, а також 278 земельних ділянок загальною вартістю 332,3 млн гривень.

Для остаточного вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* забезпечити проведення інвентаризації земель оборони і публічно відзвітувати про результати його виконання. Отриману інформацію оприлюднити на інформаційному шарі про землі оборони з розподілом за користувачами земель на Публічній кадастровій карті.

2. Аналогічно з настанням незалежності Україна успадкувала найбільший у Східній Європі оборонно-промисловий комплекс. Станом на 1991 рік на території країни налічувалося 3594 підприємства, які виробляють продукцію військового призначення та подвійного використання. Чисельність персоналу складала близько 3 мільйонів осіб. На території України знаходилися одні із найбільших у світі виробників транспортних літаків, танків та вантажних автомобілів.

Утім, складна економічна ситуація у 90-тих роках минулого століття та на початку 2000-их років не дозволила забезпечити підприємства зі сфери оборони необхідними для розвитку обсягами державного замовлення. Натомість відсутність повноцінної приватизації та реформи корпоративного управління призвели до того, що не всі державні підприємства ОПК зуміли перелаштувати виробництво на приватний та експортний ринки.

Ці фактори призвели до поступового економічного занепаду багатьох державних підприємств.

За результатами єдиного моніторингу ефективності управління об’єктами державної власності (за 9 місяців 2021 року) було встановлено, що під управлінням Міноборони на період моніторингу перебувало 114 державних підприємств, з яких працюючими вважалися лише 46 (40%). При цьому у складі Державного концерну «Укроборонпром», контроль за діяльністю якого, зокрема, здійснює КМУ, зі 109 державних підприємств до працюючих були віднесені 84 (77%)[[3]](#footnote-3).

За даними органів фінансового контролю[[4]](#footnote-4) ключова проблема полягає у тому, що органи управління в секторі оборонине забезпечили реєстрацію державними підприємствами, а також установами і організаціями, *речових прав на земельні ділянки* та не внесли відомості про їх *нерухоме майно до Реєстру прав власності на нерухоме майно.*

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* забезпечити проведення інвентаризації нерухомого майна та земель господарських товариств, державних і казенних підприємств в оборонно-промисловому комплексі і публічно відзвітувати про результати його виконання. Отриману інформацію оприлюднити на інформаційному шарі про землі оборони з розподілом за користувачами земель на Публічній кадастровій карті.

3. Окремою проблемою для сектору оборони стало неконтрольоване споживання пального. Поняття пальне охоплює цілий спектр паливно-мастильних матеріалів: ракетне паливо, авіаційне, танкове, автомобільне та корабельне пальне, мастильні матеріали, спеціальні рідини та спирт, а також технічні засоби служби пального, матеріали та обладнання виробничо-технічного призначення, необхідні для експлуатаційних, виробничих і ремонтних потреб служби пального.

Міністерство оборони закуповує одні з найбільших обсягів пального в країні. За даними Проекту реформи оборонних закупівель тільки за результатами 2021 року військове відомство уклало контрактів на постачання пального на суму понад 2,6 млрд грн[[5]](#footnote-5).

Однак, механізми розподілу і контролю над використанням паливно-мастильних матеріалів у Збройних Силах України є громіздкими, і застарілими та такими, що не передбачають застосування сучасних засобів електронного обліку пального, які вже давно успішно себе зарекомендували в країнах НАТО. Ключовим корупційним ризиком є людський фактор контролю над рівнем споживання пального. Останніми роками в окремих військових частинах у якості експерименту запроваджувалася автоматизована система обліку і моніторингу споживання та якості пального у межах системи ЛІС (logistic information system — LIS), яку розробили спільно зі спеціалістами логістики США.[[6]](#footnote-6) Такі заходи дозволяють ведення обліку в електронному вигляді й виконання операцій з руху пального в режимі онлайн. Тому є практичні передумови поширити результати експерименту на всю систему споживання пального в секторі оборони.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* на рівні нормативно-правових актів запровадити автоматизовану систему обліку і моніторингу споживання та якості пального в усіх структурних підрозділах, державних підприємств (у разі розподілу на них паливно-мастильних матеріалів), і військових частинах під централізованим управлінням Міноборони.

4. Складна ситуація склалася із зберіганням та охороною об’єктів інтелектуальної власності на державних підприємствах оборонно-промислового комплексу. Унікальні конструкторські розробки через сумнівні контракти ставали власністю приватних та іноземних підприємців. В Україні не існувало механізмів для охорони об’єктів інтелектуальної власності ОПК, які були б оцінені та захищені від неправомірної передачі стороннім особам. Все це створювало ризик безоплатної передачі конструкторської документації[[7]](#footnote-7).

Наприклад, протягом 2014−2015 років на підставі укладеної з ПАТ «Мотор Січ» угоди про співробітництво державне підприємство «Івченко-Прогрес» безкоштовно здійснювало передачу приватному товариству нематеріальних активів, які є інтелектуальною власністю держпідприємства. Зокрема конструкторської документації на двигуни АИ-222-25 та АИ-222К-25 у складі комплектів врахованих дублікатів у використання на 60 років без укладення ліцензійної угоди на отримання роялті. Протягом 2015-2016 років на аналогічних умовах та без укладення ліцензійних угод ДП «Івченко-Прогрес» уклало ще дві додаткові угоди до вищевказаного договору про співробітництво з метою розробки та передачі конструкторської документації на двигуни АИ-450 та АИ-322 у складі комплектів врахованих дублікатів у використання ПАТ «Мотор Січ» на 60 років. Таким чином без жодної фінансової компенсації держава передала у комерційне використання унікальні конструкторські авіарозробки.

Для вирішення цієї проблеми захисту інтелектуальної власності в сфері оборони *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* забезпечити проведення інвентаризації та оцінки об’єктів інтелектуальної власності суб’єктів господарювання оборонно-промислового комплексу. Розробити і затвердити політику управління інтелектуальною власністю в оборонно-промисловому комплексі. А також запустити єдину інформаційну базу науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, результатів інтелектуальної діяльності та технологій військового, спеціального і подвійного призначення, конструкторської документації на продукцію військового призначення для їх використання під час створення інноваційної високотехнологічної продукції військового і цивільного призначення та подвійного використання.

Проблема 2.6.2.

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

До 2024 року включно Міноборони планувало витратити на модернізацію озброєння та військової техніки понад 95 млрд гривень[[8]](#footnote-8).

Водночас більшість процедур оборонного замовлення були здійснені із порушенням принципів конкурентності, відкритості та прозорості, що зумовлювало існування низки корупційних практик. Так, під час виконання державного оборонного замовлення часто використовувалися посередники, що не мали виробничої бази та не виконували реальних робіт. Нерідко ціна державного контракту штучно збільшувалась, а постачання продукції було фіктивним або із підміною на аналог нижчої якості, або вживаною технікою. Корупційні схеми, що виникали у цій сфері постійно стають предметом аналітичних досліджень[[9]](#footnote-9), а також випливають із розслідувань, які проводило Національне антикорупційне бюро [[10]](#footnote-10) [[11]](#footnote-11).

1. 1 січня 2021 року на зміну державному оборонному замовленню мав набрати чинності Закон України «Про оборонні закупівлі». Однак, імплементація закону розтягнулася на весь рік через повільний процес ухвалення необхідних нормативно-правових актів[[12]](#footnote-12). Не були розроблені додаткові зміни у законодавство про державну таємницю для того, щоб забезпечити прозорість і конкурентність більшості оборонних закупівель, оприлюднення яких не завдасть шкоди національній безпеці і обороні. Також не був запущений в промислову експлуатацію реєстр виконавців державних контрактів, котрий мав стати фільтром від фіктивних компаній. Після повномасштабного вторгнення російської армії на територію України 24 лютого 2022 року до Закону «Про оборонні закупівлі» були внесені зміни, відповідно до яких особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану визначаються Кабінетом Міністрів України із забезпеченням захищеності державних замовників від воєнних загроз[[13]](#footnote-13). Тому після скасування воєнного стану під час реалізації Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки важливим завданням буде якісно реалізувати нововведення Закону «Про оборонні закупівлі», запровадження яких були призупинені у звʼязку з дією воєнного стану.

З огляду на це *проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки* запропоновано заходи, спрямовані на збереження незмінності та чинності положень Закону «Про оборонні закупівлі», які передбачають принципи конкурентності, ефективності використання коштів, результативності, відкритості та прозорості оборонних закупівель, та визначають такі критерії оцінки пропозицій учасників закупівель, як рівень забезпечення життєвого циклу (гарантійне та сервісне обслуговування, утилізація) та вартість життєвого циклу продукції.

2. У грудні 2021 року Незалежна антикорупційна комісія презентувала результати глобального Індексу доброчесності в оборонному врядуванні. Відповідно до результатів Україна отримала 41 бал зі 100 та потрапила до групи країн з оцінкою “D”, що вказує на наявність високих корупційних ризиків. Цей індекс програми Оборона та Безпека мережі Transparency International - єдиний масштабний аналіз ефективності і контролю за корупційними ризиками у секторі безпеки і оборони[[14]](#footnote-14).

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

За даними українських журналістів розслідувачів гучні корупційні скандали на закупівлях для армії останніх років, повʼязані саме із високим рівнем таємності у цій сфері[[15]](#footnote-15). Як наслідок, таємні контракти дістаються підприємцям, повʼязаним з посадовими особами, які регулюють оборонно-промислову сферу в Україні.

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

Для зменшення рівня таємності оборонних закупівель *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* внести зміни до Закону України «Про державну таємницю» та Звод відомостей, що становлять державну таємницю, якими визначити обсяг відомостей до публікації в електронній системі закупівель.

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

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

Тому *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*:

- внести зміни до чинної Постанови Кабінету Міністрів України № 233 від 17 березня 2021 року «Про затвердження Порядку створення, функціонування та ведення електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів), внесення до нього суб’єктів господарювання», передбачивши автоматизацію функцій реєстру як це передбачено діючим законом, замість його наповненням посадовими особами, як це відбувається з 2021 року

- забезпечити введення Електронного реєстру учасників відбору та виконавців державних контрактів (договорів) в експлуатацію з повним функціоналом.

4. З 2019 року Міністерство оборони України бере участь у закупівлях на платформі Агенції НАТО з підтримки та постачання (NATO Support and Procurement Agency). Першою закупівлею військового відомства на NSPA стали гусеничні стрічки до бойових машин піхоти[[16]](#footnote-16).

У 2021 році Кабінет Міністрів України атвердив три міжнародні платформи, на яких українські замовники військової продукції, включно з Міноборони, мають право здійснювати закупівлі. До NSPA були додані Агенція НАТО із зв’язку та інформації (NATO Communications and Information Agency) та Програма Уряду США «Міжнародні військові продажі» (Foreign Military Sales)[[17]](#footnote-17).

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

Тому *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* розробити та запровадити в постійну (промислову) експлуатацію електронний реєстр закупівель органів сектору безпеки і оборони через міжнародні спеціалізовані організації, їх представництва, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

Проблема 2.6.3.

Вітчизняна система забезпечення якості товарів, послуг і робіт оборонного призначення була заснована на радянських засадах планової економіки. Це так звана система військових представництв Міністерства оборони України. Більш відома у галузі як «військова прийомка».

За такої системи на підприємствах оборонно-промислового комплексу приватної і державної форми власності розміщувалися представники Міноборони, які контролювали процес створення продукції за укладеними контрактами в межах державного оборонного замовлення. Посадові особи так званої «військової прийомки» були наділені настільки широкими дискреційними повноваженнями, що навіть затверджували розрахунково-калькуляційні матеріали, за якими визначалися витрати на виготовлення озброєння. Вони контролювали на тільки результати виробництва, а і фінансово-економічні рішення підприємства.

Такі надмірні дискреційні повноваження нерідко призводили до суттєвого збільшення вартості оборонної продукції. Адже окрім витрат на забезпечення виробництва, підприємству також необхідно було закласти непередбачувані корупційні витрати у ціну виробленої продукції. Корупційні схеми, зокрема, випливають із розслідувань, які проводило Національне антикорупційне бюро та інші правоохоронні органи [[18]](#footnote-18) [[19]](#footnote-19) [[20]](#footnote-20).

Закон України «Про оборонні закупівлі» від 2020 року на зміну військовим представництвам із радянського минулого передбачив запровадження системи державного гарантування якості продукції оборонного призначення.

1. У листопаді 2022 року була ухвалена урядова Концепція створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення[[21]](#footnote-21). Згідно із концепцією, державне гарантування якості — це процес оцінювання відповідності системи менеджменту якості виробників/постачальників вимогам ІСО 9001 та стандартів НАТО серії AQAP (Allied quality assurance publications — союзні публікації НАТО із забезпечення якості), який дозволяє замовнику отримати впевненість в якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

Таким чином держава замість контролю замовником (представництвом замовника) якості продукції оборонного призначення в процесі її виробництва з надмірними корупціогенними факторами пропонує іншу модель забезпечення якості продукції оборонного призначення, коли постачальник повною мірою відповідає за якість продукції, а замовник, в залежності від рівня ризиків щодо продукції або постачальника обирає один або кілька механізмів забезпечення якості, у т.ч.  шляхом встановлення відповідних вимог до системи менеджменту якості виконавця, вимог до підтвердження відповідності та нагляду за функціюванням цих систем. Одним з механізмів забезпечення якості продукції оборонного призначення є державне гарантування якості (відповідно до практик і стандартів НАТО). Зміна моделі важлива в контексті подальшої інтеграції України в Організацію Північноатлантичного договору. Тому що, українські виробники вчитимуться вибудовувати не тільки ефективні системи контролю якості продукції, а й ефективні системи менеджменту якості за стандартами, якими керуються всі держави НАТО. А держава має навчитися регламентувати вимоги як до якості продукції оборонного призначення так і до забезпечення якості постачальниками на основі ризик-орієнтованого підходу і мінімально, виключно за наявності відповідних ризиків, втручатися в процес виробництва.

Для того, щоб сприяти формуванню системи державного гарантування якості відповідно до стандартів НАТО *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* забезпечити ефективне функціонування системи державного гарантування якості продукції оборонного призначення через запровадження електронної системи видачі сертифікатів відповідності якості; електронної системи оскарження рішень уповноваженого органу з державного гарантування якості; система повідомлення анонімних скарг про корупцію тощо.

2. У червні 2021 року Кабінет Міністрів України затвердив Міністерство оборони України уповноваженим органом з державного гарантування якості[[22]](#footnote-22). У грудні того ж року Міністерство оборони України утворило Департамент державного гарантування якості[[23]](#footnote-23). Для того, щоб під час формування нового уповноваженого органу з державного гарантування якості, забезпечити доброчесність кадрового складу, *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* організувати відкриті конкурси для відбору керівництва. Передбачається проведення перевірки на доброчесність, а також шляхом проведення співбесід, де під час оцінки доброчесності застосовується стандарт обґрунтованого сумніву.

Проблема 2.6.4.

Низький рівень забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей тривалий час залишається нерозвʼязаною проблемою. Пропри те, що держава щороку виділяє колосальні бюджетні кошти на закупівлю і будівництво нового житла для військовослужбовців Збройних Сил України, квартирна черга зменшується непропорційно повільно[[24]](#footnote-24). Протягом останніх пʼяти років Міністерством оборони України витрачено кошти у сумі понад 4 млрд гривень на бюджетну програму забезпечення житлом[[25]](#footnote-25).

У першу чергу існування цієї проблеми зумовлено застарілим нормативно-правовим регулюванням, яке є неефективним та не відповідає сучасним потребам суспільства. Це зумовлює і досить низьку організаційну систему забезпечення житла військовослужбовців, яка взагалі не корелюється як із сучасними світовими стандартами, так і з вітчизняними напрямками політики розвитку держави. Наведене у сукупності унеможливлює прозорість та конкурентність процедури забезпечення житлом військовослужбовців як такої, а також породжує існування безлічі корупційних практик.

1. Наразі доступне для військовослужбовців житло перебуває у значному дефіциті, що потребує формування відповідної черги на них. При цьому самі черги на житло є досить великими, а протягом років стають лише більшими[[26]](#footnote-26). Головною причиною існування такої ситуації є неузгодженість нормативно-правових актів між собою, їх архаїчність, що зумовлює складність та розмитість процедур формування, просування черг військовослужбовців.

Чинний порядок забезпечення військовослужбовців житлом передбачає, що облік осіб, які потребують поліпшення житлових умов ведеться військовими частинами, квартирно-експлуатаційними органами, а також територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки. При цьому останні наділені дискреційними повноваженнями під час розгляду питання взяття на облік військовослужбовців, що слугує полем для корупційних зловживань[[27]](#footnote-27). Схожа ситуація має місце і на інших етапах, зокрема, подальший рух житловою чергою та процес включення до списків військової частини базуються на субʼєктивних рішеннях посадових осіб [[28]](#footnote-28). Фактично на всіх етапах військовослужбовцю доводиться особисто переконувати командира військової частини та членів житлової комісії включити його до обліку на отримання житла, що призводить до створення передумов для вимагання неправомірної вигоди за просування чергою і отримання житла.

Водночас уся процедура збору, подачі та розгляду документів під час реєстраційних процедур є застарілою, повністю заснованою на паперовому документообігу. Зазначене призводить як до допущення посадовими особами різноманітних помилок під час ведення паперового документообігу, так й існуванні значних корупційних ризиків. Крім застарілого законодавства і неефективних процедур, поширенню корупційних практик також сприяє відсутність цифрової автоматизованої системи наповнення, ведення та управління квартирним обліком ЗСУ, яка б спряла більш прозорій процедурі відстеження просування черги.

Наведене зумовлює те, що на практиці неодноразово мають місце ситуації, за яких одній військовослужбовці очікують на отримання житла щонайменше десять років, а інші – протягом року або й навіть менше.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* провести аудит існуючої житлової черги військовослужбовців для того, щоб підготувати основу для запровадження прозорої цифрової автоматизованої системи квартирного обліку військовослужбовців.

2. Наявна в Україні система житлового забезпечення військовослужбовців передбачає можливість отримати два типи житла: службове житло (казарми, гуртожитки, службові помешкання) або квартири у приватну власність. Фактично чинне законодавство передбачає, що державою гарантується забезпечення військовослужбовців безкоштовним житлом. Передумовою існування зазначеної системи є те, що вона була закладена Житловим Кодексом України та Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», які були розроблені ще за радянських часів в умовах тогочасної планової економіки. Проте у сучасних реаліях така система житлового забезпечення успішно не функціонує, а лише погіршує ситуацію.

Так, проблема низького рівня забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей існує в Україні вже давно і з кожним роком стає все більш складною. Попри те, що держава щороку виділяє досить суттєві бюджетні кошти на закупівлю і будівництво нового житла для військовослужбовців, квартирна черга практично не зменшується. Утім, якщо у 2017 році на квартирному обліку військовослужбовців перебувало 47,1 тис осіб, то станом на 2021 рік загальна чисельність обліку зменшилася до 46 тис осіб. Із цього випливає, що навіть, якщо державі й вдасться у подальшому зберегти такі темпи скорочення зазначеної черги, то остаточно виконати свій обов’язок щодо забезпечення військовослужбовців житлом Україна зможе не раніше, ніж через 210 років. Таким чином, держава з огляду на нестачу фінансових та матеріальних ресурсів неспроможна реалізувати гарантії щодо забезпечення усіх військовослужбовців безкоштовним житлом. Водночас це лише сприяє поширенню різноманітних корупційних практик з метою отримання певними військовослужбовцями житла поза загальною чергою або ж включення до такої черги осіб, які не мають права перебувати у ній.

Негативно впливає на ситуацію й те, що у держави відсутнє концептуальне бачення механізмів задоволення житлових потреб військовослужбовців[[29]](#footnote-29), що вкотре зумовлює нездатність наявної системи забезпечити військовослужбовців гарантованим житлом, а також сприяє неефективному витрачанні державних коштів. Це зумовлено відсутністю належної нормативно-правової бази, яка б регулювала це питання. Так, державна цільова програма у сфері забезпечення житлом військовослужбовців, яка повинна містити чітко визначених розпорядників бюджетних коштів, відповідальних за реалізацію програми; конкретні завдання програми; визначені етапи і строки реалізації програми; передбачені джерела й обсяги фінансування, а також очікувані результати – відсутня протягом останніх пʼяти років[[30]](#footnote-30).

Окрім цього, станом на кінець 2022 року залишається не виконаним завдання Стратегічного оборонного бюлетеня України[[31]](#footnote-31) в частині розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей. Формування такого документа наразі є необхідною умовою для реорганізації застарілих процедур, так як він фактично має сформувати «дорожню карту» забезпечення житлом військовослужбовців та вирішити найбільш нагальні проблеми цієї сфери. Таким чином, нагальним питанням є необхідність є заповнення прогалин нормативно-правової бази задля реалізації нових концепцій і державної програми, а також є скасування Житлового кодексу, який містить нерелевантні до умов сьогодення вимоги щодо забезпечення житлом військовослужбовців.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонуються заходи, спрямовані на:*

1)скасування Житлового кодексу Української РСР та розроблення замість нього спеціального закону, яким врегулювано питання забезпечення житлом військовослужбовців, а також передбачення необхідних змін до цивільного та іншого галузевого законодавства.

2) забезпечення розробки і затвердження нових концепцій і державної програми забезпечення житлом військовослужбовців, які міститимуть сучасні механізми задоволення житлових потреб військовослужбовців.

3. Ще одним проблемним моментом є те, що офіційна інформація про надане військовослужбовцям житло не оприлюднюється належним чином, зокрема, невідомо ким саме відповідне житло було отримано, у якій місцевості, площа та вартість такого житла тощо. Відсутність прозорої системи управління квартирним обліком військовослужбовців є вкрай негативним фактором, який викликає конфлікти на військовій службі та шкодить її ефективності.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується* запровадити реєстр наданого житла військовослужбовцям із зазначенням площі, вартості, кількості жилих приміщень та джерел фінансування.

Проблема 2.6.5.

З 2016 року в Україні здійснюється масштабна оборонна реформа, яка була зумовлена збройною агресією Російської Федерації, розпочатої у 2014 році. Водночас у 2020 році Україну було визнано членом Програми розширених можливостей НАТО, що означає подальше поглиблення співпраці України та Альянсу. З огляду на це необхідною є адаптація основних принципів функціонування Збройних сил України (далі – «ЗСУ») до міжнародних принципів діяльності збройних сил у країнах-членах НАТО. Одним із пріоритетних напрямків реформування кадровий менеджмент. Проте, незважаючи на те, що деякі нові методи та принципи у цьому аспекті почали запроваджуватись, деякі питання все ж залишаються невирішеними.

1. ЗСУ є одним із найважливіших інститутів, який спрямований на захист національних інтересів, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів. Відтак, повинні визначатись і відповідні вимоги до кандидатів, а також передбачатись належні процедури під час призначення осіб на посади. Проте на практиці такі вимоги існують лише формально, а на службу часто потрапляють люди з фізичними і психологічними вадами, різними видами залежностей, низьким рівнем особистісного розвитку тощо.

Відсутність належного відбору на військову службу є наслідком низької комплектації підрозділів, через яку перед військкоматами ставлять плани рекрутингу, обов’язкові до виконання[[32]](#footnote-32). Таким чином, фактично під час відбору, а в подальшому і під час просування по службі, може проявлятись субʼєктивізм у прийнятті відповідних рішень, який сприяє поширенню корупційних практик у цій сфері.

Все це зумовлює те, що лави ЗСУ можуть поповнювати особи, які належним чином не виконують своїх обовʼязків та значно зменшують спроможність відповідного підрозділу, що негативно впливає на ефективність ЗСУ в цілому.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонуються заходи, спрямовані на запровадження нового порядку призначення на посади, а саме:

1) призначення має відбуватися на конкурсній основі із залученням конкурсних і атестаційних комісій.

2) проведення перевірки на доброчесність.

2. У чинному законодавстві відсутнє таке поняття як «ротація», натомість воно оперує такими поняттями як «переміщення» та «заміщення» військовослужбовців, яке здебільшого є прерогативою військового командування. Існування такої проблеми зумовлено відсутністю чітких та зрозумілих механізмів процедури ротації. Відтак фактично прийняття рішень у цьому аспекті носить субʼєктивний характер та може слугувати полем для зловживань з боку уповноважених осіб під час прийняття ними відповідних рішень. Зокрема, це може проявлятись у вигляді затримки переміщення військовослужбовців з метою отримання певної матеріальної чи нематеріальної вигоди або ж наданням такої переваги лише близьким особам.

З огляду на це у *проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується:

1) розроблення порядок ротації (переміщення) кадрів на рівнозначні посади;

2) мінімізація порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

3. Ще однією проблемою є унормування виплати підйомної допомоги військовослужбовцям. Особливість нарахування такої допомоги полягає у тому, що вчасність та повнота її виплати військовослужбовцям цілком залежить від людського фактору.

Для вирішення цієї проблеми *у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки* пропонується забезпечити диджиталізацію процесу організації виплати підйомної допомоги. А саме передбачити автоматичний розрахунок суми підйомної допомоги та подачу документів на виплату допомоги онлайн.

1. Див, зокрема, укази Президента України: від 14 вересня 2020 року № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»; від 17 вересня 2021 року №473/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»; від 20 серпня 2021 року № 372/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України»; від 11 травня 2021 року № 189/2021 «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік». [↑](#footnote-ref-1)
2. За півроку Міноборони направило в правоохоронні органи 167 матеріалів на сотні мільйонів гривень (Режим доступу : <https://www.mil.gov.ua/ministry/zmi-pro-nas/2020/03/02/za-pivroku-minoboroni-napravilo-v-pravoohoronni-organi-167-materialiv-na-sotni-miljoniv-griven/>). [↑](#footnote-ref-2)
3. Інформація Мінекономіки про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2021 року. [↑](#footnote-ref-3)
4. Звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності ДК «Укроборонпром» за 2015 – 2017 роки; Звіт про результати аудиту ефективності управління об’єктами державної̈ власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ними коштів, отриманих на виконання замовлень Міністерства оборони України, затвердженого рішенням Рахункової палати № 4-1 від 26.02.2019 року (Режим доступу : <https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/4-1_2019/zvit_4-1_2019.pdf>). [↑](#footnote-ref-4)
5. Підсумкове аналітичне дослідження Проєкт реформи оборонних закупівель (за підтримки Міністерства оборони Великої Британії) про стан закупівель Міністерства оборони України та сектору безпеки і оборони за період 01.01. - 31.12.2021 року (Режим доступу: <https://www.facebook.com/projectroz/posts/pfbid0erAn3jzRERdKGRrrF58BtUjXKtUZkRPpbCqbUjYKNJ7dAjfX5EXGNTNQxS1mR8hAl>) [↑](#footnote-ref-5)
6. Армійське паливо позначатимуть кольоровим маркером і стежитимуть за його рухом в online-режимі (Режим доступу: <https://armyinform.com.ua/2020/06/17/armijske-palyvo-poznachatymut-kolorovym-markerom-i-stezhytymut-za-jogo-ruhom-v-online-rezhymi/>) [↑](#footnote-ref-6)
7. «Топ-15 корупційних ризиків в управлінні підприємствами ДК «Укроборонпром» та шляхи їхнього подолання» (Ризик №13) (Режим доступу: <https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Top-15-koruptsiynykh-ryzykiv-na-pidpryiemstvakh-DK-Ukroboronprom-ta-shliakhy-ikhn-oho-podolannia-Doslidzhennia-StateWatch-ta-NAZK.pdf>) [↑](#footnote-ref-7)
8. НАКО: 95 млрд грн планують витратити у Міністерстві оборони України таємно (Режим доступу: [https://nako.org.ua/news/nako-95-mlrd-grn-planuyut-vitratiti-u-ministerstvi-oboroni-ukrayini-tajemno](https://nako.org.ua/news/nako-95-mlrd-grn-planuyut-vitratiti-u-ministerstvi-oboroni-ukrayini-tajemno?fbclid=IwAR3d0GBAYPYBalQCuiYhbiXxmtZtcGMUlpqv09FoLwcgGnog2-D1fIhPBpw)) [↑](#footnote-ref-8)
9. Збитки через корупцію в ОПК — понад 1 млрд грн (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/zbytky-cherez-korupciyu-v-opk-ponad-1-mlrd-grn-artem-sytnyk>) [↑](#footnote-ref-9)
10. Справу розтрати коштів ЗСУ під час закупівлі двигунів на Львівському бронетанковому заводі скеровано до суду (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/spravu-roztraty-koshtiv-zsu-pid-chas-zakupivli-dvyguniv-na-lvivskomu-bronetankovomu-zavodi>) [↑](#footnote-ref-10)
11. Розтрата 13 млн грн ДП «Авіакон»: матеріали відкрито (Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/roztrata-13-mln-grn-dp-aviakon-materialy-vidkryto>) [↑](#footnote-ref-11)
12. Просування реформи оборонних закупівель (Режим доступу: <https://nako.org.ua/achievement/ach2>) [↑](#footnote-ref-12)
13. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів України щодо здійснення оборонних та публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» № 2526-IX від «16» серпня 2022 року [↑](#footnote-ref-13)
14. Індекс доброчесності в оборонному врядуванні: Україна - знову у групі з високим корупційним ризиком (Режим доступу:<https://nako.org.ua/news/indeks-dobrocesnosti-v-oboronnomu-vryaduvanni-ukrayina-znovu-u-grupi-z-visokim-korupciinim-rizikom>) [↑](#footnote-ref-14)
15. «Грифована оборонка»: чому тотальна секретність в закупівлях шкодить і армії, і виробникам зброї <https://bihus.info/gryfovana-oboronka-chomu-totalna-sekretnist-v-zakupivlyah-shkodyt-i-armiyi-i-vyrobnykam-zbroyi/> [↑](#footnote-ref-15)
16. Міноборони здійснило першу пробну закупівлю через систему НАТО (Режим доступу: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1851077-minoboroni-zdiysnilo-pershu-probnu-zakupivlyu-cherez-sistemu-nato-zagorodnyuk?fbclid=IwAR06hOucTlumyXZyHQKYIT3DciOpB8gUqJflbHCU_ducOzlmP34bPusp-HA>) [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановa Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку міжнародних спеціалізованих організацій, їх представництв, що здійснюють закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення» № 527 від «26» травня 2021 року [↑](#footnote-ref-17)
18. Екс-начальнику 615 Військового представництва Міноборони повідомлено про підозру в шахрайстві та підробці документів <https://vppnr.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=263382> [↑](#footnote-ref-18)
19. Посадовця Міноборони підозрюють у спробі підкупу аудитора <https://nabu.gov.ua/novyny/posadovcya-minoborony-pidozryuyut-u-sprobi-pidkupu-audytora> [↑](#footnote-ref-19)
20. За недбале ставлення до військової служби екскерівник одного з Головних військових представництв Міноборони відповідатиме в суд <https://vpzhr.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=284148&fp=160&s=print> [↑](#footnote-ref-20)
21. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення» № 976-р від «01» листопада 2022 року [↑](#footnote-ref-21)
22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про уповноважений орган з державного гарантування якості» № 622 від «16» червня 2021 року [↑](#footnote-ref-22)
23. Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про Департамент державного гарантування якості» № 383 від «16» грудня 2021 року [↑](#footnote-ref-23)
24. Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/TOP-10-zhytlo-vijskovosluzhbovtsiv-3-szhatyj.pdf> [↑](#footnote-ref-24)
25. Звіти про виконання паспорта бюджетної програми Міністерства оборони України (Режим доступу: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/byudzhet-ta-vikonannya-czilovix-program/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-byudzhetnih-program-ministerstva-oboroni-ukraini/> [↑](#footnote-ref-25)
26. За останніми даними Рахункової палати у черзі перебуває 46 тис. військовослужбовців, які потребують поліпшення житлових умов. За даними Міноборони протягом останніх 5 років квартирна черга не тільки не зменшується, а подекуди навпаки збільшується (див. Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/TOP-10-zhytlo-vijskovosluzhbovtsiv-3-szhatyj.pdf>) [↑](#footnote-ref-26)
27. Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/TOP-10-zhytlo-vijskovosluzhbovtsiv-3-szhatyj.pdf> [↑](#footnote-ref-27)
28. Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони. Неефективне управління і корупція у системі житлового забезпечення Міністерства оборони України: ризики і рекомендації. – Режим доступу: [https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-10--02:44:44-NAKO\_Housing\_UA\_web.pdf](https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-10--02%3A44%3A44-NAKO_Housing_UA_web.pdf) [↑](#footnote-ref-28)
29. За результатами діяльності Міністерства оборони України протягом 2017-2020 років у сфері забезпечення житлом військовослужбовців вбачається, що найбільш неефективними заходами стали реконструкція обʼєктів Міноборони з метою підготовки квартир для військовослужбовців. Тоді замість запланованих 438 квартир, було розподілено лише 123 квартири. Натомість кількість сімей військовослужбовців, яким була виплачена грошова компенсація за належне їм для отримання жиле приміщення, навпаки перевершила очікування. Так, заплановано було компенсувати вартість 958 квартир, тоді як фактично компенсували 1180. Однак, Міноборони продовжує витрачати кошти на обидва заходи, з огляду на відсутність чітко визначених орієнтирів (Див. Звіти про виконання паспорта бюджетної програми Міністерства оборони України. – Режим доступу: <https://www.mil.gov.ua/diyalnist/byudzhet-ta-vikonannya-czilovix-program/zviti-pro-vikonannya-pasportiv-byudzhetnih-program-ministerstva-oboroni-ukraini/>). [↑](#footnote-ref-29)
30. Дія останньої програми, яка була розроблена в 1999 році і пізніше регулярно зазнавала змін, завершилася у 2017 році. [↑](#footnote-ref-30)
31. Указ Президента України від 17.09.2021 року № 473/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20.08.2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text> [↑](#footnote-ref-31)
32. ГО «Повернись живим». Чому військовослужбовці звільняються з армії? – Режим доступу: <https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2021/06/zvit-ua-digital.pdf> [↑](#footnote-ref-32)