

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.6.1. Непрозорі та неефективне користування та розпорядження землями оборони, об'єктами нерухомості в оборонно-промисловому комплексі, а також надлишковим рухомим військовим майном, об'єктами інтелектуальної власності; неконтрольоване споживання пального, яке закуповується для потреб Збройних Сил України

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 отримують 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 період¹. Крім того, 01 січня 2021 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.

1. З розпадом Радянського Союзу Україна успадкувала величезну армію, яку комуністичний режим готував як ударне угруповання 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.

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».

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 **Держспецв'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 роках² 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується:*

- завершити інвентаризацію 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.

За даними органів фінансового контролю⁴ ключова проблема полягає у тому, що органи управління в секторі оборони не 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується:*

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/>).

³ Інформація Мінекономіки про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2021 року.

⁴ Звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності ДК «Укроборонпром» за 2015 – 2017 роки; Звіт про результати аудиту ефективності управління об'єктами державної 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).

- 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 грн⁵.

Планування, придбання, розподіл і контроль над використанням паливно-мастильних матеріалів у Збройних Силах України здійснюється за певним алгоритмом (порядком), але деякі структурні рівні такого алгоритму є неефективними та громіздкими, та не передбачають застосування сучасних засобів електронного обліку пального, які вже давно успішно себе зарекомендували в країнах НАТО.

Найбільшою проблемою в цьому контексті є людський фактор, який у будь-який спосіб намагається, в межах законодавства, сприяти порушенням чи розкраданню ПММ. Найбільш поширеними причинами порушень, які були виявлені в ході аудитів та перевірок є відсутність внутрішнього контролю за наявністю і використанням пального на озброєнні та військовій техніці, а також низька ефективність роботи внутрішньо перевірочних комісій з перевірки шляхових і робочих листів агрегатів, незадовільна організація проведення інвентаризації, формальне проведення посадовими особами військових частин перевірок наявності пального.

Незважаючи на існування внутрішньо-перевірочних комісій у військових частинах та проведення щомісячної планової інвентаризації, документальні та фактичні дані ПММ досить часто сильно відрізняються. Таким чином можна зробити висновок про певну домовленість між особовим складом військових частин, яка надає можливість незаконного списання пального.

Подібні проблеми існують і на рівні військових частин. Через відсутність сучасних автоматизованих систем обліку зберігання, видачі та контролю витрат пального існує невідповідність даним, які зазначені у документах та фактичним даним. Часто наявна ситуація, коли згідно з документами будь-яка одиниця техніки проїхала певну кількість кілометрів і витратила певну кількість пального, а по факту ця одиниця техніки могла не виїжджати з автопарку. Однією з проблем є несвоєчасність та неповнота поданих військовими частинами звітів при оприбуткуванні ПММ за централізованими розрахунками Центрального управління забезпечення пально-мастильними матеріалами Головного управління логістики Командування сил підтримки Збройних Сил України. Тобто, фактичні залишки ПММ у військових частинах не співпадають з обліковими даними, що відображаються у Департаменті фінансів, що унеможливує надання користувачам повної та правдивої інформації про наявність закупленого військового майна, його руху та списання.

⁵ Підсумкове аналітичне дослідження Проект 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/pfbid0erAn3jzRERdKGRrF58BtUjXKtUZkRPpbCqbUjYKNJ7dAjfX5EXGNTNQxS1mR8hAl>)

Всі вищеперелічені ризики та порушення є можливими через відсутність обладнання для контролю кількості пального у ємностях для зберігання ПММ, а якщо таке є, то воно є застарілим. Тому проблему можна б було вирішити за допомогою впровадження сучасної автоматизованої системи контролю та обліку в резервуарних парках Центрив забезпечення паливом (ЦЗП) з використанням ультразвукових рівнемірів. Вона б могла забезпечити оперативне вимірювання, контроль та отримання даних про нафтопродукти, що надходять, зберігаються та відпускаються, візуалізувала б процеси зберігання, наповнення та видачі нафтопродуктів, архівувала б основні технологічні параметри приймання, зберігання та відпуску нафтопродуктів, передавала б облікові дані з пристроїв вимірювання до зовнішньої бази даних.

Програмне забезпечення мало б виконувати наступні функції:

- вимірювати та контролювати рівень нафтопродукту;
- вимірювати та контролювати рівень підтоварної води;
- обчислювати густину нафтопродукту;
- вимірювати температуру нафтопродукту та узагальнювати її величини;
- обчислювати об'єм нафтопродукту в резервуарі;
- обчислювати масу нафтопродукту в резервуарі;
- збирати та зберігати дані автоматизованої системи обліку нафтопродуктів в резервуарних парках на сервері бази даних

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 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.

Оскільки створення та поширення подібної системи займе певний час, то як превентивний та тимчасовий захід пропонується опрацювати технологію фарбування автомобільного бензину та дизпалива безпосередньо перед видачею з ЦЗП в специфічні кольори, наприклад, чорний. Це могло б ускладнити збут палива та полегшити роботу ВСП у виявленні військових ПММ, які часто, за словами тих ж представників ВСП, збувають вздовж доріг. Такі методи практикуються в інших країнах та арміях. Також можна впровадити системи відеоспостереження з обов'язковою фіксацією повноти наповнення паливозаправників. Окрім того, надмірні витрати на транспортування через недосконалість системи логістики, створюють можливість для корупційної складової. Тому, як вихід, потрібно розробити сучасну логістичну програму для розрахунку оптимальних маршрутів та контролю за переміщенням бензовозів.

Варто зазначити, що на даному етапі Логістична інформаційна система («ЛІС») та автоматизована система контролю та обліку нафтопродуктів в резервуарних парках ЦЗП тестуються, як дві окремі та незалежні речі. Для більшого ефекту та для того, щоб автоматизовані процеси щодо обліку ПММ в МОУ мали повноцінний сенс їх треба було об'єднати в одне ціле разом із автоматизованою системою електронного обігу моторесурсу (наприклад, GPS-трекери) на машинах.

Для вирішення цієї проблеми у *Державній антикорупційній програмі 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.

⁶ Армієське 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/>)

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 документації⁷.

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 АІ-222-25 та АІ-222К-25 у складі комплектів врахованих дублікатів у використанні 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 АІ-450 та АІ-322 у складі комплектів врахованих дублікатів у використанні 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 ***Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується:***

- забезпечення проведення інвентаризації та оцінки об'єктів інтелектуальної власності суб'єктів господарювання оборонно-промислового комплексу;
- розроблення і затвердження політики управління інтелектуальною власністю в оборонно-промисловому комплексі;
- запуск єдиної інформаційної бази 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.

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-pidpriemstvakh-DK-Ukroboronprom-ta-shliakhy-ikh-podolannia-Doslidzhennia-StateWatch-ta-NAZK.pdf>)