

**Концепція державної політики
по досягненню цілі 15.5. “Рівень корупції в силах оборони¹ суттєво
знижено” Програми діяльності Кабінету Міністрів України**

1. ПРОБЛЕМА ПОЛІТИКИ

1.1. Проблема: корупція в секторі оборони знижує рівень обороноздатності та спроможність складових сил оборони захищати державу

1.2. Носій проблеми: військовослужбовці, члени їх сімей, платники податків.

1.3. Масштаб проблеми: ціна корупції в секторі оборони – це життя громадян і безпека держави.

Корупція безпосередньо призводить закупівлі та використання менш якісного обладнання і знижує операційну ефективність, що ставить під загрозу життя і безпеку військових і громадян. Через корупцію втрачаються дефіцитні ресурси, а кошти, спрямовані на армію, можуть опинитись не в тих руках, в тому числі –руках ворога. Опосередковано корупція в сфері оборони підриває довіру до сектору оборони і Збройних сил, провокує такі загрози як міжнародна та організована злочинність, терористична діяльність, підриває верховенство права і культивує безкарність.

1.4. Гострота проблеми: Гостра. У 2015-му рейтинг TheGovernmentDefenceAnti-CorruptionIndex відніс Україну до держав групи D², що свідчить про високий ризик корупції. З того часу за три роки (2016-2018) фінансування оборонно-промислового комплексу було збільшено у понад 100 разів³, у 2018 році Міністерство оборони України (Міноборони) витратило на озброєння та військову техніку більше 24 млрд грн⁴. Проте через існування громіздкої та неефективної системи державного оборонного замовлення та внаслідок браку конкуренції, відсутності реального розвитку ринку оборонно-промислового комплексу через застарілу систему планування виробництва частина цих коштів втрачається через розтрату, шахрайство та зловживання владою. Так, за даними НАБУ, найбільш поширена схема корупції в оборонній сфері, які розслідують детективи, – це закупівля через фірми-«прокладки», в результаті яких держава отримує неякісну продукцію за завищеною ціною⁵. При цьому надмірна засекреченість договорів обмежує можливості громадянського суспільства, платників податків та парламенту знати, а правоохоронних органів – виявляти і розслідувати такі злочини, а отже, збільшує ризики безкарності причетних до корупційних схем осіб і продовження існування самих схем. Неефективне управління і корупція призводять до втрат в усіх сферах діяльності Міноборони. Наприклад, неефективне управління і корупція у системі житло забезпечення спричинили формування черги, на забезпечення якої за підрахунками незалежних експертів знадобиться більше 600 років⁶. У той самий час за результатами перевірки Рахункової палати⁷, через неефективне управління підпорядкованими Міноборони державними підприємствами і численні порушення, які в тому числі розслідуються антикорупційними органами, не виконуються статутні завдання зі зміцнення обороноздатності держави, а держава втрачає десятки мільйонів гривень.

¹Тут і далі під “силами оборони” слід розуміти Міністерство оборони України та підпорядковані структури

²The Government Defence Integrity Index (GDI)

³Пленарне засідання Верховної Ради України 21.06.19

⁴Біла Книга 2018

⁵Звіт НАБУ за 1 півріччя 2018 року

⁶Неефективне управління і корупція у системі житлового забезпечення Міністерства оборони України - звіт НАКО

⁷Звіт Рахункової палати України про результати аудиту ефективності управління, об'єктами державної власності та державним майном, закріпленим за державними підприємствами Міністерства оборони України, та використання ним коштів, отриманих на виконання замовлень Міністерства оборони України

1.5. Динаміка проблеми: За останні роки підтримка громадянського, експертного, міжнародного середовища допомогла започаткувати в Міноборони важливі ініціативи та процеси, спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності і подолання корупції в Міноборони. Проте підтримка цих ініціатив керівництвом мала декларативний характер, що не дозволило забезпечити побудову ефективної системи внутрішнього контролю та не усунуло корупційних ризиків. Враховуючи фактичне збільшення витрат з державного бюджету, невирішеність проблеми може призвести до неефективного витрачання коштів платників податків з потенційно деструктивним впливом на обороноздатність та спроможність складових сил оборони захищати державу.

1.6. Причини проблеми:

Причина 1 – відсутність ефективного внутрішнього контролю та управління ризиками.

Причина 2—заплутані, непрозорі, надміру бюрократизовані процедури, інструкції, порядки, нормативно-правові акти і процеси, які створюють умови для корупції.

Причина 3—відсутність відповідальності за корупцію.

Причина 4—толерування корупції в системі Міноборони та Збройних Сил України.

1.7. Показники ефективності: Суттєво зменшені ризики корупції та прояви корупційних явищ в силах оборони; посилені системи управління силами оборони, спрямована на підвищення рівня доброчесності. **Незалежний показник результативності:** в найближчі роки рейтинг TheGovernmentDefenceAnti-CorruptionIndex віднесе Україну до держав групи не нижче В (у 2015 - група D).

1.8. Чинна державна політика: За даними нещодавнього звіту НАТО за підсумками самооцінки в рамках Програми ВІ, Україна продемонструвала бажання до подолання корупції, запровадивши спеціальне законодавство, покращивши антикорупційні стратегії, політики, плани, створивши спеціалізовані антикорупційні органи. Проте для досягнення стійких результатів необхідно продовжувати стратегічний напрямок боротьби з корупцією через демократизацію та верховенство права. При цьому фокусування виключно на фактах корупції, які вже мали місце, є важливим, але не достатнім заходом для зниження рівня корупції в секторі оборони. Необхідна комплексна політика з розбудови доброчесності, яка забезпечить усунення умов корупції, невідворотність відповідальності за корупцію та виховання нетерпимості до корупції через запровадження ефективної системи внутрішнього контролю та управління ризиками.

2. ЗАПРОПОНОВАНИЙ КУРС ПОЛІТИКИ

2.1. Підціль 1. Забезпечено ефективний внутрішній контроль та управління ризиками

Показники результативності:

- % випадків корупційних правопорушень (від загальної кількості) в МОУ та ЗСУ, викритих системою внутрішнього контролю, про які стало відомо незалежно від джерела інформування

Завдання:

2.1.1. Забезпечити координацію внутрішнього контролю

2.1.2. Організувати систему з управління ризиками

2.2. Підціль 2. Усунено умови корупції у 5 пріоритетних сферах

Показники результативності:

- 100% земель оборони та нерухомих об'єктів обліковується в електронному вигляді та занесено до державних електронних реєстрів (зараз близько 50% земель зареєстровані);

- споживання 100% пального, що закуповується для потреб ЗСУ, відстежується через автоматизовану систему моніторингу (зараз відсоток - 0.01%);

- 100% об'єктів (від загальної кількості) і хід виконання робіт по ним доступні для перегляду через веб-інтерфейс, за умови авторизації (зараз відсоток - 0%);

- не менше 50% (від загального обсягу) цільових бюджетних коштів, призначених на розвиток, закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання, витрачено за новими прозорими і конкурентними процедурами (зараз близько 5%);

- кількість непрофільних галузевих державних підприємств в підпорядкуванні Міністерства оборони України зменшено не менше ніж втричі (зі 100+ зараз до не більше 30, а в перспективі - не більше 10).

Завдання:

2.2.1. Оптимізувати управління землями оборони і об'єктами нерухомості;

2.2.2. Запровадити автоматизовану систему логістики (закупівля, поставки, зберігання, розподіл і споживання) та автоматизовану систему контролю якості пального;

2.2.3. Запровадити централізований проектний менеджмент проектів капітального будівництва на базі IT-рішень;

2.2.4. Забезпечити прозоре та конкурентне використання бюджетних коштів призначених на розвиток, закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання;

2.2.5. Забезпечити ефективне управління майном та активами, закріпленими за державними підприємствами.

2.3. Підціль 3. Забезпечено невідворотність відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної) за корупцію

Показники результативності:

- % випадків корупційних правопорушень в МОУ та ЗСУ (від загальної кількості, про які стало відомо незалежно від джерела інформування), за які

понесено відповідальність;

- % внутрішніх розслідувань (від загальної кількості), рекомендації яких були повністю виконані;

- % направлених до правоохоронних органів повідомлень про правопорушення (від загальної кількості), за якими були розпочаті кримінальні провадження.

Завдання:

2.3.1. Підвищити ефективність внутрішніх перевірок і розслідувань для реагування на неналежну поведінку посадових осіб для запобігання корупції і викриття фактів корупції

2.3.2. Запровадити механізм звітування та контролю за виконанням рекомендацій внутрішнього контролю

2.3.3. Налагодити постійну співпрацю із правоохоронними та антикорупційними органами для належного реагування на можливі та зафіксовані факти корупції

2.4. Підціль 4. Сформовано нетерпимість до корупції

Показники результативності:

- % повідомлень від викривачів, які отримали відповідну реакцію та/чи реагування протягом 30 днів з моменту повідомлення

- кількість продуктів (аналітичних звітів, розслідувань тощо), створених у співпраці з представниками громадського та експертного середовища, в тому числі міжнародного

- % особового складу та працівників сил оборони, що пройшли навчання/тренування з питань запобігання корупції та виховання доброчесності (цей показник взяли з проекту показників до РНП-2020).

Завдання:

2.4.1. Запровадити ефективну систему роботи з викривачами корупції

2.4.2. Підтримувати постійну спільну роботу з визначеними громадськими та експертними організаціями, у тому числі з міжнародними

2.4.3. Забезпечити навчання та тренування з питань доброчесності для військового та цивільного персоналу керівного складу та відповідальність за дотримання цих принципів.

**План реалізації державної політики
для досягнення Цілі 15.5. “Рівень корупції в силах оборони1 суттєво знижено”**

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний	
Цілі 15.5. “Рівень корупції в силах оборони1 суттєво знижено”	Підціль Забезпечити ефективний внутрішній контроль управління ризиками	1. 1.	Забезпечити координацію внутрішнього контролю	Створити центр для координації внутрішнього контролю і управління ризиками	Фінансового забезпечення	грудень 2019 року	лютий 2020 року	Міноборони
			Затвердити положення про внутрішній контроль та управління ризиками	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2020 року	січень 2020 року	Міноборони	
			Переглянути розподіл повноважень між підрозділами і ліквідувати дублюючі функції	Адміністративно-організаційного забезпечення	січень 2020року	червень 2020року	Міноборони	
			Оновити профільні підрозділи (Головна інспекція, Управління із запобігання корупції, Центр виховання доброчесності), в тому числі шляхом ротації особового складу	Адміністративно-організаційного забезпечення	січень 2020року	червень 2020року	Міноборони	
			Перейти на електронний документообіг (як господарсько-адміністративний, так і військовий)	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020року	лютий 2021року	Міноборони	
		2. 2.	Організувати систему з управліннями ризиками	Зробити оцінку, план управління і базу даних з управління ризиками	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019року	березень 2020року	Міноборони

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			Переглянути на ефективність антикорупційні інструкції, вимоги, накази, плани, програми. Розробити нову Антикорупційну програму Міноборони	Адміністративно-організаційного забезпечення	січень 2020 року	грудень 2020 року	Міноборони
	Підціль 2. Усунути умови корупції у 5 пріоритетних сферах	1. Оптимізувати управління землями оборони і об'єктами нерухомості	Провести документальну та фактичну звірку земель оборони з Держгеокадастром	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019 року	лютий 2023 року	Міноборони, Держгеокадастр
Упорядкувати електронний реєстр для обліку та контролю земель оборони			Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2023 року	Міноборони	
Провести реєстрацію земель оборони			Фінансового забезпечення	січень 2020 року	грудень 2023 року	Міноборони, Державний реєстратор, ОДА, РДА, місцеві ради	
Провести інвентаризацію будівель Міноборони			Фінансового забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2023 року	Міноборони	
Визначити перелік втрачених земель та будівель, а також об'єктів незаконного будівництва. Передати правоохоронним органам для розслідування фактів незаконного відчуження і виділення земель і будівель оборони, підготувати судові позови			Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2023 року	Міноборони, правоохоронні органи, суди	

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			Повернути до державної власності незаконно виділені та відчужені землі і будівлі оборони	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2023 року	Міноборони, ОДА, РДА, місцеві ради, суди
			Переглянути і внести необхідні зміни до нормативно-правових актів, які регулюють порядок і процес виділення, відчуження і використання земель оборони	Нормативного забезпечення	березень 2020 року	грудень 2020 року	Міноборони, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України
		2. Запровадити автоматизовану систему логістики пального (закупівля, поставки, зберігання, розподіл і споживання) та автоматизовану систему контролю якості	Розробити і затвердити типові договори для використання під час публічних закупівель пального через відкриті торги, вивчити можливість запровадження формульного ціноутворення	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	червень 2020 року	Міноборони
			Запровадити ефективні санкції для порушників умов договорів	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	серпень 2020 року	Міноборони
			Створити електронну систему моніторингу закупівлі, поставок, зберігання, розподілу і споживання пального	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	жовтень 2020 року	Міноборони
			Провести пілотне випробування системи, проаналізувати дані і внести відповідні корективи	Адміністративно-організаційного забезпечення	червень 2020 року	грудень 2020 року	Міноборони

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний	
			Масштабувати автоматизовану систему на закупівлю, поставку, зберігання, розподіл і споживання пального	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2020 року	грудень 2022 року	Міноборони	
			Вивчити можливість запровадження автоматизованої системи логістики для інших класів поставок	Адміністративно-організаційного забезпечення	вересень 2020 року	грудень 2022 року	Міноборони	
		3. Запровадити централізований проектний менеджмент проектів капітального будівництва на базі IT-рішень	Провести ревізію (аудит) об'єктів, які буде Міністерство оборони	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019 року	лютий 2020 року	Міноборони	
			Розробити альтернативні варіанти соціального забезпечення військовослужбовців і стратегію виконання існуючих соціальних зобов'язань на перехідний період	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2021 року	Міноборони	
				Провести аудит існуючої житлової черги	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019 року	лютий 2020 року	Міноборони
				Забезпечити передачу правоохоронним органам для розслідування фактів зловживань на будівництві об'єктів Міноборони	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019 року	грудень 2021 року	Міноборони

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			Запровадити систему низового моніторингу та використовувати та/або запровадити електронні системи (Майно, Житло тощо) для підвищення прозорості, підзвітності і ефективності в питаннях інфраструктури, черг та закупівельних процедур	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2022 року	Міноборони
			Розробити і внести зміни до нормативно-правових актів, які регулюють питання будівництва, придбання, розподілу житла (постанови, накази, положення)	Нормативного забезпечення	березень 2020 року	грудень 2020 року	Міноборони, Кабінет міністрів, Верховна Рада
		4. Забезпечити прозоре та конкурентне використання бюджетних коштів призначених на розвиток, закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання	Розробити і впровадити нове законодавство у сфері оборонних закупівель, що забезпечить прозорість, конкурентність та максимально ефективне використання оборонних ресурсів	Нормативного забезпечення	грудень 2019 року	грудень 2020 року	Міноборони
			Запровадити систему 5-річного програмування оборонного ресурсу (планування, програмування,	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2020 року	Міноборони, Кабмін, Верховна Рада

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			бюджетування та виконання (PPBES)				
			Розробити нові типові контракти, підвищити кваліфікації з управління контрактами	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	листопад 2020 року	Міноборони
			Взяти участь у розробці нового законодавства у сфері охорони державної таємниці, що забезпечить зниження рівня надмірної засекреченості, встановить нові критерії визначення грифу таємності, а також запровадить нову систему відповідальності за прийняття рішень щодо державної таємниці	Нормативного забезпечення	грудень 2019 року	червень 2020 року	Міноборони, СБУ, Верховна Рада
			Забезпечити проведення зовнішнього аудиту 100% контрактів від єдиного постачальника (2016-2019 року згідно Стратегічного оборонного бюлетеню України)	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019 року	вересень 2020 року	Міноборони
			Утворити міжвідомчу комісію з закупівель у єдиного постачальника/виробника на чолі з Міноборони, куди	Адміністративно-організаційного забезпечення	березень 2020 року	вересень 2020 року	Міноборони, інші ЦОВВ

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			мають входити представники інших відомств (наприклад, Мінфін, МЕРТ) у разі якщо вартість контракту досягає певного порогу				
			Провести антикорупційну експертизу НПА, які регулюють порядок здійснення оборонних закупівель	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	листопад 2020 року	Міноборони
			Створити механізми для розсекречування інформації про контракти, за якими спливає термін давності грифу таємності	Адміністративно-організаційного забезпечення	грудень 2019 року	листопад 2020 року	Міноборони, СБУ, Верховна Рада
		5. Забезпечити ефективне управління майном та активами, закріпленими за державними підприємствами	Провести інвентаризацію та фінансову діагностику (duediligence) суб'єктів господарювання, підпорядкованих Міноборони	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	березень 2021 року	Міноборони
			Виявлені порушення направити до правоохоронних органів для проведення розслідувань	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2021 року	Міноборони, правоохоронні органи
			За результатами діагностики: 1) ліквідувати недіючі, 2) робочі військового типу – передати в управління Укроборонпрому; 3) робочі, але не необхідні для цілей Міноборони –	Адміністративно-організаційного забезпечення	березень 2021 року	березень 2022 року	Міноборони

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			віддати на приватизацію; 4) робочі, необхідні для цілей Міноборони – передати у в/ч				
Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль 3. Забезпечити невідворотність відповідальності за корупцію	1. Підвищити ефективність внутрішніх перевірок і розслідувань для реагування на неналежну поведінку посадових осіб для запобігання корупції і викриття фактів корупції	Переглянути повноваження з проведення аудиту, заходів із запобігання корупції, інспекцій і розслідувань між відповідними структурними підрозділами, закріпити чіткий розподіл повноважень і горизонтальну координацію діяльності	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	вересень 2020 року	Міноборони
			Забезпечити постійну оцінку стратегічних цілей та пов'язаних з ними ризиків для зосередження обмежених ресурсів аудиту, оцінки та звітності внутрішнього контролю у зонах високого ризику	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2024 року	Міноборони
		2. Запровадити механізм звітування та контролю за виконанням рекомендацій внутрішнього та зовнішнього контролю та аудиту	Створити електронну систему відстеження і контролю за виконанням рекомендацій за результатами внутрішніх (аудитів, службових розслідувань тощо) та зовнішніх (Державної аудиторської служби, Рахункової палати тощо) перевірок	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	червень 2020 року	Міноборони

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
		3. Налагодити постійну співпрацю із правоохоронними та антикорупційними органами для належного реагування на можливі та зафіксовані факти корупції	Організувати централізовану комунікацію з правоохоронними органами (створити єдиного відповідального за дану комунікацію)	Інформаційно-комунікаційного забезпечення	січень 2020 року	червень 2020 року	Міноборони
	Підціль 4. Сформувати нетерпимість до корупції	1. Запровадити ефективну систему роботи з викривачами корупції	Централізувати канали для повідомлень від викривачів корупції	Інформаційно-комунікаційного забезпечення	січень 2020 року	квітень 2020 року	Міноборони
Створити систему оперативного аналізу та реагування на отриману від викривачів інформацію			Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	червень 2020 року	Міноборони	
Забезпечити інформування викривачів та суспільство про результати роботи з повідомленнями від викривачів корупції			Інформаційно-комунікаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2024 року	Міноборони	
Організувати систему захисту викривачів (в т.ч. захист персональних даних)			Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	липень 2020 року	Міноборони, НАЗК	
2. Підтримувати постійну спільну роботу з визначеними громадськими та експертними організаціями, у тому числі з міжнародними		Проводити раз на місяць зустрічі з представниками громадського та експертного середовища для інформування про результати/процеси та координації співпраці	Інформаційно-комунікаційного забезпечення	грудень 2019 року	грудень 2024 року	Міноборони	
			Створити і відкрити для	Адміністративно-	лютий	березень	Міноборони

Цілі Програми діяльності Кабінету Міністрів України	Підціль	Завдання	Захід	Тип заходу	Початок виконання заходу	Закінчення виконання заходу	Відповідальний
			участі громадського і експертного середовища робочі групи за 5 пріоритетними напрямками з усунення корупції	організаційного забезпечення	2020 року	2022 року	
			Організувати підготовку спільних аналітичних звітів, досліджень тощо	Адміністративно-організаційного забезпечення	лютий 2020 року	квітень 2020 року	Міноборони
		3. Забезпечити навчання та тренування з питань доброчесності для військового та цивільного персоналу керівного складу та відповідальність за дотримання цих принципів	Проводити навчання та тренування з питань доброчесності для військового та цивільного персоналу керівного складу на базі Наукового центру проблем виховання доброчесності та запобігання корупції у секторі безпеки та оборони	Адміністративно-організаційного забезпечення	січень 2020 року	грудень 2024 року	Міноборони
			Проводити щорічні міжнародні антикорупційні конференції (у співпраці з міжнародними партнерами) для обміну досвідом та найкращими практиками	Інформаційно-комунікаційного забезпечення	лютий 2020 року	грудень 2024 року	Міноборони