

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
позитивного досвіду

**Женевський центр демократичного контролю
над збройними силами (ДКЗС)**

www.dcaf.ch

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) є однією з провідних організацій з питань реформ сектору безпеки та управління сектором безпеки у світі.

ДКЗС надає консультаційну підтримку на місцях, організовує програми практичної допомоги, розробляє демократичні норми з відповідних питань та просуває їх як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав, а також пропагує позитивний досвід та виробляє політичні рекомендації щодо забезпечення ефективного демократичного управління у сфері безпеки.

ДКЗС співпрацює з урядами держав, парламентами, цивільним суспільством, міжнародними організаціями, а також цілою низкою структур у сфері безпеки, у тому числі органами поліції, судової влади та розвідки, прикордонними службами і збройними силами.

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

У створенні матеріалів для «Збірника прикладів позитивного досвіду з питань виховання доброчесності та боротьби з корупцією в оборонному секторі» взяли участь такі автори:

Редакційна колегія

Філіпп Флурі (Philipp Fluri, ДКЗС), Адріан Кендрі (Adrian Kendry, НАТО), Саймон Ланн (Simon Lunn, ДКЗС), Марк Пайман (Mark Pymant, Транспаренсі Інтернешнел (Transparency International)- Сполучене Королівство)

Редактор та головний автор: Тодор Тагарев (Todor Tagarev, Болгарія)

Авторський склад:

Жан-Жак де Дардел (Jean-Jacques de Dardel, Швейцарія) – Передмова; Франсуа Меле (Francois Meles США) – Розділи 2 та 9; Адріан Кендрі та Сюзан Понд (Adrian Kendry, Susan Pond, НАТО) – Розділ 3; Джеймс Грін (James Greene, США) – Розділи 5, 16 та 22; Марк Пайман (Сполучене Королівство) – Розділ 8; Адіт'я Батара (Aditya Batara, Індонезія) – Розділ 11; Джордж Лукас (George Lucas, США) – Розділ 12; Олександр Кухіанідзе, Тамуна Каросанідзе, Ніна Хатіскаци і Олександр Скрівенер (Грузія) – Розділ 13; Енн-Крістін Вегенер (Anne-Christine Wegener) і Марк Пайман (Транспаренсі Інтернешнел - Сполучене Королівство) – Розділ 14; Леонід Поляков (Україна) і Джеймс Грін (США) – Розділ 17; Вім Ф. ван Екелен (Wim F. van Eekelen, Нідерланди) – Розділ 18; Валері Ратчев (Valeri Ratchev, Болгарія) – Розділ 19; Еліс Елдрідж (Alice Eldridge, корпорація «Lockheed Martin») – Розділ 20.1; Домінік Ламуре (Dominique Lamoureux, корпорація «Thales») – Розділ 20.2; Іан Девіс (Ian Davis, Сполучене Королівство) – Розділ 21, Ніколай Слатінські (Nickloday Slatinski, Болгарія) – Розділ 24.

Окремі вставки у тексті підготували: Мацей Внук (Maciej Wnuk, Польща) – вставки 7.2, 17.14 і 17.6; Елізабет Райт (Elisabeth Wrigth, США), вставка 7.6; Леонід Поляков (Україна) – вставка 16.2; Самі Фалтас (Sami Faltas, Нідерланди) – вставка 23.6; Велізар Шаламанов (Velizar Shalamanov, Болгарія) – вставка 24.2; Тодор Тагарев – вставки 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2, 24.1.

Редактор англійського перекладу: Ешлі Торнтон (Ashley Tornton)

Попередження

Наведені у даному збірнику приклади та погляди належать виключно їх авторам і не обов'язково відображають офіційну точку зору НАТО або Женевського Центру демократичного контролю над збройними силами.

Оригінальне видання: мова – англійська, Женева, 2010

©Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами, 2010

Відповідальний видавник: Procon Ltd., www.procon.bg

Дизайн обкладинки: Христо Близнашкі

ISBN 978-9222-114-0

ПЕРЕДМОВА

Двадцять років тому припинила своє існування радянська імперія. Це докорінним чином змінило ситуацію у сфері міжнародної безпеки. Однією з переваг цих змін, яка, на жаль, поки що не отримала належної оцінки, був перегляд доктрини про те, що мета завжди виправдовує засоби. Якщо раніше кінцевою метою усіх видів оборонної діяльності була боротьба із заздалегідь відомим сильним супротивником та його військова поразка, сьогодні пріоритети змістилися у бік забезпечення більш глобальної безпеки у нестабільному багатополлярному світі. Разом з цим, з'явилась нова точка зору на засоби досягнення безпеки у більш глобальному контексті. Такі поняття, як «безпека людини» та «відповідальна діяльність органів державної влади» почали займати більш важливе місце у діяльності урядів та міжнародної спільноти, яка має на меті сприяння переходу від ідеології «холодної війни» до створення більш ефективного суспільства у складних умовах, викликаних процесами глобалізації.

Вагомий внесок у це еволюційне перетворення світу належить НАТО та його окремим державам-членам. Альянс широко відкрив свої двері для нових партнерів та нових членів. В умовах, коли НАТО започаткував процес адаптації своїх структур, а члени альянсу почали скорочувати свої збройні сили та переорієнтовувати їх на виконання нових завдань, все більше і більше уваги почало приділятися дуже важливим питанням реформування держав, що є активними партнерами НАТО або в майбутньому можуть приєднатись до нього.

Перше питання, яке постало перед державами, що колись вважалися вірогідними ворогами НАТО, було реформування сектору безпеки. Але по мірі просування цих реформ стала очевидною необхідність у застосуванні більш широкого підходу до трансформування всіх сфер, пов'язаних з безпекою – від парламентського контролю за збройними силами до сприяння у впровадженні міжнародних норм гуманітарного права, а також розвитку багатьох необхідних взаємозв'язків між збройними силами та цивільною громадськістю, військовими організаціями, органами правопорядку, громадянським суспільством, міжнародними організаціями та неурядовими організаціями. Завдяки застосуванню такого більш комплексного підходу до механізму функціонування сектору безпеки та всіх його учасників, дуже скоро вдалося краще зрозуміти, що саме необхідно для покращення стану безпеки і підвищення ефективності політичних, економічних та соціальних ресурсів і зусиль, спрямованих на стабілізацію існуючих та запобігання виникненню нових конфліктів. Морально-етичні норми все частіше почали розглядатись як корисний інструмент для досягнення кінцевої мети, а саме: довготривалої безпеки. Більшим авторитетом та визнанням почали користуватись такі неурядові організації, як Транспаренсі Інтернешнел, а уряди багатьох держав світу вирішили більше уваги приділяти досягненню всіх переваг, які надає їм нова атмосфера відкритості та ефективності.

У рамках Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП) та програми «Партнерство заради миру» (ПЗМ) було відкрито новий проект, назва якого говорить сама за себе: *«Будування цілісності, виховання доброчесності та зниження ризику корупції у військових організаціях»*. Цей проект разом з відповідним Трастовим фондом, який очолюють Польща, Швейцарія та Сполучене Королівство, є важливою складовою частиною і наступним кроком у розвитку положень про співробітництво, зафіксованих у Плані дій з будівництва оборонних інституцій держав-партнерів (PAP-DIB –

Partnership Action Plan on Defence Institution Building) і затверджених через кілька років після Стамбульського саміту НАТО. Визначені у цій сфері потреби є дуже суттєвими і мають враховуватись при плануванні нових напрямків діяльності НАТО та деяких з його партнерів.

Роботі над цим проектом, яку започаткували Міжнародний секретаріат НАТО та члени альянсу, з самого початку дуже активно сприяли такі зовнішні учасники, як Транспаренсі Інтернешнел, Військова академія Сполученого Королівства та Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, який підготував цей збірник прикладів позитивного досвіду з будівництва цілісності та виховання доброчесності в оборонному секторі. Фактично, ДКЗС створив базу досвіду з питань підвищення стандартів прозорості, що відображений у цілій низці публікацій, у тому числі «Довіднику для парламентарів», виданому спільно з Міжпарламентським союзом близько 50-ма мовами, а також у довіднику «Нагляд та керівництво» (Oversight and Guidance), який був підготовлений спільно з Парламентською Асамблеєю НАТО і сьогодні оновлюється та планується до перевидання у 2010 році за фінансової підтримки Швейцарії в рамках програми «Партнерство заради миру». Загалом, Центр ДКЗС виконує свої обов'язки щодо Плану Дій PAP-DIB шляхом активної участі та вагомих внесків у різноманітні види діяльності, спрямованої на користь як окремих держав, так і євроатлантичної спільноти в цілому. У співробітництві з Женевським центром політики безпеки (ЖЦПБ), а також партнерами, про яких говорилося вище, Центр ДКЗС організував низку семінарів і конференцій з метою інвентаризації й узагальнення позитивного досвіду та забезпечення комплексного підходу при реалізації програм у сфері оборонного менеджменту.

Нарівні зі своїми партнерами по НАТО, швейцарське керівництво, в свою чергу, має твердий намір підтримувати діяльність Центрів ДКЗС і ЖЦПБ та сприяти виконанню визначених у Плані дій PAP-DIB завдань, що стосуються будівництва цілісності й виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості у сфері оборони й безпеки. Завдання, що стоять попереду, є такими ж великими та складними, як і недоліки людської природи. Проте, досягнуті на сьогоднішній день спільними зусиллями результати у сферах оборонної реформи, стабілізації ситуації у регіонах, де існують умови для виникнення конфліктів, а також розширення міжнародної співпраці свідчать про великі перспективи та можливості, відображені у цьому дуже корисному збірнику.

Посол Жан-Жак де Дардел
Голова представництва Швейцарії у НАТО

ЗМІСТ

Частина I	Вступ	1
Розділ 1	Ракова пухлина корупції	3
Розділ 2	Стратегічний підхід до будування цілісності, виховання доброчесності та зниження рівня корупції в оборонному секторі	15
Розділ 3	НАТО та розвиток програми з будування цілісності і виховання доброчесності	27
Розділ 4	Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будування цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони	37
Частина II	Корупційні ризики та слабкі місця оборонного сектору	49
Розділ 5	Кадрова політика	51
Розділ 6	Бюджетний процес та фінансовий менеджмент у воєнній сфері	71
Розділ 7	Закупівельна діяльність в оборонній сфері	89
Розділ 8	Офсетні схеми	108
Розділ 9	Потенційні переваги та ризики аутсорсингу, приватизації і приватно-державного партнерства при їх запровадженні у сфері оборони	124
Розділ 10	Утилізація надлишкового майна та об'єктів інфраструктури	141
Розділ 11	Участь персоналу та активів збройних сил в економічній діяльності	155
Розділ 12	Питання доброчесності в контексті військових операцій	169
Розділ 13	Боротьба з корупцією у сфері оборони в країнах з невирішеними територіальними суперечками та замороженими конфліктами	182
Частина III	Виховання доброчесності та скорочення корупційного потенціалу в оборонних структурах	197
Розділ 14	Важливість виховання доброчесності	199
Розділ 15	Нормативно-правове забезпечення	206
Розділ 16	Роль людського чинника	228
Розділ 17	Роль уряду	245
Розділ 18	Роль парламентів та рахункових структур	264
Розділ 19	Роль інституцій омбудсмена	277
Розділ 20	Оборонна промисловість як союзник у зниженні корупції	293
Розділ 21	Роль громадянського суспільства і засобів масової інформації	305
Розділ 22	Роль міжнародних організацій	327

Частина IV	Імплементация програм виховання доброчесності	343
Розділ 23	Практична робота над змінами.....	355
Розділ 24	Врахування культурної специфіки конкретної організації під час реалізації заходів з будування цілісності й виховання доброчесності.....	359
Додаток I	374
Додаток II	379
Додаток III	381

Перелік малюнків

Рівень корумпованості збройних сил (за результатами опитувань).....	3
Оборонний бюджет Болгарії у відсотках до ВВП	10
Очікувані втрати від участі у корупційних діях у порівнянні з потенційними перевагами.....	17
Принципові положення, на яких має будуватись стратегічний підхід до зниження рівня корупції в оборонному секторі.....	22
Взаємозв'язок між ефективністю діяльності уряду та стримуванням корупції.....	23
Концепції та зв'язки систем безпеки і розвитку	43
Функції кадрового менеджменту (у спрощеному вигляді).....	52
Інформаційні стенди для анонімних інформаторів	105
Структура системи прийняття рішень в оборонному секторі.....	128
Менеджмент діяльності з утилізації надлишкового військового майна.....	151
Структура економічної діяльності збройних сил Індонезії на підтримку державного оборонного бюджету	162
Довіра до збройних сил у порівнянні з іншими соціальними інституціями	202
Порівняння рівнів довіри до збройних сил.....	203
Ієрархія людських потреб за Маслоу	230

Перелік вставок

Вставка 1.1.	Прямі втрати від корупції	8
Вставка 1.2.	Корупційні та безпекові загрози у конфліктобезпечних регіонах	9
Вставка 1.3.	Втрата довіри суспільства та пов'язане з цим скорочення оборонного бюджету	10
Вставка 1.4.	Піратство та його зв'язки з корупцією	11
Вставка 1.5.	Корупція заважає діяльності зі стабілізації та відбудови держав після завершення військової фази операції	12
Вставка 1.6.	Визначення пріоритетів практичної діяльності зі зниження корупційних ризиків в оборонній сфері	13
Вставка 2.1.	Еммануїл Кант та «Моральний закон всередині нас»: Уроки для керівників військового сектору	18
Вставка 2.2.	Утилітарна теорія раціональності злочинної поведінки	19
Вставка 2.3.	Очікувані втрати від участі в корупційних діях	20
Вставка 2.4.	Емпіричні свідчення на підтримку вищезазначеного підходу	23
Вставка 4.1.	Боротьба з корупцією у сфері оборони з точки зору Швейцарії	37
Вставка 4.2.	Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах	46
Вставка 5.1.	Підвищення антикорупційного потенціалу системи прийому до військових училищ	56
Вставка 5.2.	Доброчесність та перешкодження проявам корупції у системі обрання кандидатів на закордонні призначення та участь в освітньо-підготовчих програмах за кордоном	60
Вставка 5.3.	Доброчесність та перешкодження проявам корупції в роботі комісій з присвоєння військових звань	62
Вставка 6.1.	Базові принципи ефективного бюджетування у державному секторі	72
Вставка 6.2.	Найбільш важливі параметри вимірювання ефективності фінансового менеджменту в державному секторі	74
Вставка 6.3.	Фінансовий менеджмент як складова механізму стратегічного оборонного менеджменту	76
Вставка 6.4.	Делегування повноважень та звітність і відповідальність отримувачів бюджетних коштів у системі Міністерства оборони Великої Британії	79
Вставка 6.5.	Приклад регіонального механізму сприяння прозорості бюджетного процесу у воєнній сфері	81
Вставка 7.1.	Складові процесу оборонних закупівель	90
Вставка 7.2.	Збереження цілісності й доброчесності процесу військових закупівель та перешкодження проявам корупції: польський досвід	93
Вставка 7.3.	Недостатній рівень прозорості оборонних закупівель та його наслідки	96
Вставка 7.4.	Парламентський нагляд у сфері оборонних закупівель: досвід Нідерландів	98
Вставка 7.5.	Розподіл повноважень у закупівельній діяльності та серед її учасників	99
Вставка 7.6.	Боротьба з корупцією у сфері закупівель	101
Вставка 7.7.	Федеральне законодавство США з питань закупівель. Вимоги щодо впровадження програм з морально-етичного виховання персоналу компаній, що беруть участь у виконанні державних замовлень	103

Вставка 7.8.	Застосування антикорупційних угод для підтримки великих закупівельних проектів у сфері оборони	106
Вставка 8.1.	Відомі з газетних публікацій приклади корупції при використанні офсетних схем	114
Вставка 8.2.	Прозорість процесів менеджменту непрямих офсетів	120
Вставка 9.1.	Можливі схеми обрання постачальників	125
Вставка 9.2.	Військова «інфраструктура» та можливі схеми обрання постачальників	127
Вставка 9.3.	Переваги державно-приватної конкуренції при здійсненні аутсорсингу	129
Вставка 9.4.	Деякі приклади аутсорсингу, приватизації та ПДП	130
Вставка 9.5.	Деякі критерії оцінки необхідності військового майна, що враховуються у процесі прийняття рішень щодо перепрофілювання або ліквідації військових баз збройних сил США	133
Вставка 9.6.	Корупційна поведінка при здійсненні процесів акціонування	133
Вставка 9.7.	Ринкові принципи аутсорсингу, приватизації та ПДП	136
Вставка 9.8.	Запобігання корупції у сфері приватизації	136
Вставка 9.9.	Прозорість у сфері державно-приватних партнерств	139
Вставка 10.1.	Непрямі втрати від невчасної утилізації	142
Вставка 10.2.	Ризики та загрози, пов'язані з вибухами на складах боєприпасів	143
Вставка 10.3.	Міжнародна допомога у сфері менеджменту надлишкових запасів неядерних озброєнь	145
Вставка 10.4.	НАТО та ліквідація надлишкових озброєнь і боєприпасів	146
Вставка 10.5.	Деякі рекомендації IANSA з менеджменту запасів надлишкових боєприпасів	147
Вставка 10.6.	Корупційні обвинувачення, пов'язані з утилізацією надлишкових систем озброєнь	150
Вставка 11.1.	Рекетирство	160
Вставка 11.2.	«Закон про збройні сили Індонезії» №34/2004	163
Вставка 11.3.	Діяльність Індонезійських збройних сил з охорони об'єктів фірми Freeport на території Індонезії та пов'язані з цим порушення у сфері прав людини	167
Вставка 12.1.	Виклики корупції та кращий досвід діяльності напередодні відрядження за кордон	170
Вставка 12.2.	Обман, проблеми менеджменту та порушення дисципліни в операціях ООН	171
Вставка 12.3.	Саморегуляція приватних військових та охоронних компаній шляхом застосування кодексу поведінки	174
Вставка 12.4.	Документ Монтьєро про приватні військові та охоронні компанії	178
Вставка 13.1.	Індекси сприйняття корупції та відсоток ВВП на оборону в окремих країнах з нерозв'язаними територіальними проблемами та замороженими конфліктами	183
Вставка 13.2.	Головні елементи антикорупційної реформи	188
Вставка 13.3.	Рейтинги Грузії у Індексі сприйняття корупції, 2004-2008 роки	191
Вставка 14.1.	Визначення добросовісності	200
Вставка 14.2.	Практичні підходи до реформ	204
Вставка 15.1.	Початковий пункт щодо визначення корупції	207
Вставка 15.2.	Визначення корупційних проявів у національних законодавствах	208
Вставка 15.3.	Загальні принципи правомірності визначення корупції злочином	210
Вставка 15.4.	Обхід обмежень національного законодавства	212
Вставка 15.5.	Положення про Спеціальний слідчий підрозділ	213
Вставка 15.6.	Спеціальні слідчі методи	214

Вставка 15.7.	Кримінального права недостатньо для протидії корупції	216
Вставка 15.8.	Кві там, або «той, хто принесе користь королю, також отримає сам»	218
Вставка 15.9.	Пакти оборонної доброчесності	222
Вставка 15.10.	Освітня підтримка менеджменту діяльності	226
Вставка 16.1.	Рекомендації ООН з уникнення конфлікту інтересів державних посадовців	236
Вставка 16.2.	Керівні рекомендації зі створення мотиваційних механізмів в оборонній організації	238
Вставка 16.3.	Стратегія зміни організаційної культури	241
Вставка 16.4.	Культивування успішної практики обміну професійними знаннями й досвідом	242
Вставка 17.1.	Організаційне вирішення питань забезпечення дисципліни планування та виконання	248
Вставка 17.2.	Очищення державних закупівель: Оприлюднення порушень та адміністративне відсторонення	250
Вставка 17.3.	Зусилля з виховання доброчесності у період після Помаранчевої революції (2005-2007)	254
Вставка 17.4.	Виховання доброчесності – досвід Польщі	258
Вставка 17.5.	Реагування на скандал – перуанський приклад	261
Вставка 17.6.	Дорожня карта реформ доброчесності	262
Вставка 18.1.	Роль Національного аудиторського офісу Сполученого Королівства	266
Вставка 18.2.	Модельна послідовність контролю за оборонними закупівлями	270
Вставка 18.3.	Вибрані значні випадки корупції у сфері експортних продажів	274
Вставка 19.1.	Визначення «омбудсмена»	278
Вставка 19.2.	Класична модель омбудсмена з питань оборони в Норвегії	280
Вставка 19.3.	Генеральний інспектор як сильний інституційний омбудсмен	283
Вставка 19.4.	Модель «слабкого» інституційного омбудсмена: приклад	284
Вставка 19.5.	Дотримання концепції омбудсмена щодо поліпшення доброчесності у сфері оборонних закупівель	288
Вставка 20.1.	Принципи самоврядування Ініціативи оборонної промисловості	294
Вставка 20.2.	Діяльність з питань етики й боротьби з корупцією в Європейській асоціації аерокосмічної та оборонної промисловості	303
Вставка 21.1.	Журналістські розслідування виявляють випадки корупції у сфері оборони	317
Вставка 21.2.	Участь та партнерство громадянського суспільства у процесі реформування сектору безпеки і контролю оборонного сектору	321
Вставка 22.1.	Перелік міжнародних організацій та їх веб-сайтів	330
Вставка 22.2.	«Антихбарницька конвенція» ОЕСР та інтереси національної безпеки	334
Вставка 22.3.	Цілі Плану дій ПЗМ з питань будівництва оборонних інститутів	337
Вставка 22.4.	Програма професійного розвитку НАТО-Україна	341
Вставка 23.1.	Інструмент самооцінки НАТО	346
Вставка 23.2.	Формулювання бачення	348
Вставка 23.3.	Стратегії менеджменту загальних змін	349
Вставка 23.4.	Приклад спланованого, системного процесу змін	352
Вставка 23.5.	Навчальний курс НАТО з питань будовання цілісності та виховання доброчесності	356
Вставка 23.6.	Рольові ігри – важливі інструменти навчання	357
Вставка 24.1.	Про тлумачення терміну «організаційна культура»	363
Вставка 24.2.	Зміцнення цілісності у сфері оборони однієї з посткомуністичних країн	371

Частина I

Вступ

Корупція підриває довіру людей до інститутів влади, і тому вона є гальмом на шляху розвитку будь-якої країни. Корупція є особливо шкідливою для подальшого розвитку країн з перехідною економікою, оскільки гроші, яких так потребує держава, ідуть не до державної казни, а у приватні кишені. Отримані через корупційні схеми ресурси часто трансформуються в економічний або політичний вплив. Таким чином вони підривають інститути демократії та створюють умови для ще більшого розповсюдження порочного кола корупції.

Сприятливі умови для такої шкідливої діяльності часто виникають в оборонному секторі, де панує культура секретності та безкарності, яка унеможлиблює здійснення суворого нагляду та контролю. У Розділі 1 розкриваються головні чинники та наслідки корупції в оборонному секторі. Розділ 2 розповідає про основні принципи, на яких має будуватися стратегічний підхід до діяльності зі зниження корупційних ризиків у сфері оборони. Це має бути комплексний підхід, що передбачає будівництво цілісності, виховання добросовісності, а також підвищення стандартів прозорості, звітності та відповідальності. Застосування такого комплексного підходу дозволяє збільшити моральний тягар корупційної поведінки, скоротити очікуваний зиск від корупції та посилити міру відповідальності і покарання за корупційні дії. У вступній частині цього збірника надаються приклади підходів до діяльності зі зниження корупційних ризиків у сфері оборони, що застосовуються як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав. Такі підходи мають бути невід'ємною складовою більш загальної комплексної діяльності з реформування сектору безпеки та будівництва оборонних організацій. Але у кінцевому рахунку найбільш ефективний засіб для боротьби з корупцією та будівництва цілісності й добросовісності в оборонному секторі знаходиться у площині більш глобального комплексного процесу реформування, який передбачає впровадження у цьому секторі найвищих демократичних стандартів та традицій, а отже і знищення самих умов, які породжують корупцію.

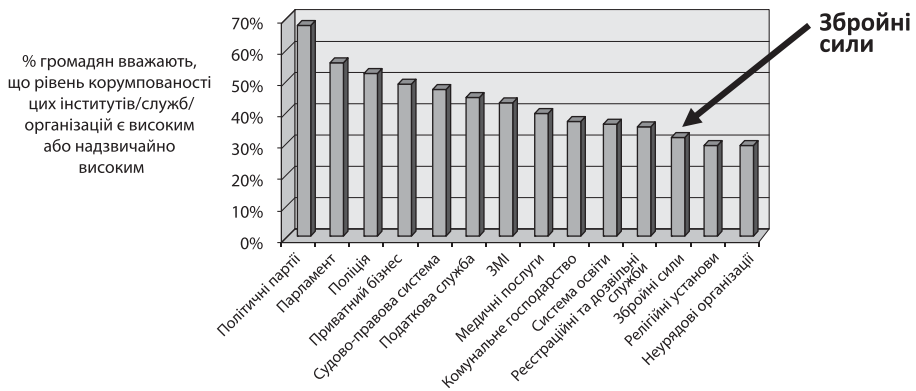
Розділ 1

Ракова пухлина корупції

Корупція у воєнній сфері

Корупція гальмує розвиток і підриває безпеку сучасних суспільств та зменшує рівень довіри людей до інститутів державної влади. Не застрахований від прокляття корупції й військовий сектор. Цей факт може виявитись цілковитою несподіванкою для багатьох людей, враховуючи високий рівень довіри, яким користуються серед суспільства збройні сили по всьому світу. Якщо говорити цифрами загальної світової статистики, збройні сили входять до трійки найбільш поважних державних інституцій, і за рівнем довіри суспільства в плані корумпованості вони майже не поступаються неурядовим організаціям та релігійним закладам¹ (див. Мал. 1.1).

Суспільства багатьох держав світу вважають, що збройні сили є менш корумпованими, ніж політичні партії, органи законодавчої влади, комерційні підприємства або засоби масової



Мал. 1.1: Рівень корумпованості збройних сил (за результатами опитувань громадян)

¹ За даними дослідження «Барометр світової корупції», проведеного у 2006 році Транспаренсі Інтернешнел та Gallup. Дані наведені у матеріалі «Будування цілісності та скорочення ризиків корупції у військових організаціях», підготовленому Марком Пайманом, Домініком Скоттом (Dominic Scott), Аланом Уолдроном (Alan Waldron) та Інєс Войка (Inese Voika) і опублікованому у щоквартальному виданні *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Літо 2008): 21-44.

інформації. Однак показники корумпованості збройних сил є різними для різних країн та регіонів світу. Наприклад, загалом вважається, що збройні сили держав Західної Європи та США є вільними від корупції. Проте, цього не можна сказати про військові організації молодих незалежних держав Центральної та Східної Європи і, особливо, країн Африки та Латинської Америки².

Попри високий рівень довіри, яким користуються збройні сили серед громадян більшості з країн світу, проведені Транспаренсі Інтернешнел дослідження свідчать, що сфера оборони разом з нафтогазовидобувною промисловістю та будівництвом належать до найбільш корумпованих сфер діяльності, до компетенції яких входить управління державними ресурсами³.

Згідно з результатами новітніх досліджень, оборонний сектор знаходиться на 13-му місці у списку промислових галузей, де необхідно платити хабарі державним посадовим особам, і на 8-му місці у списку «Скуповування держави» (State Capture)⁴.

Автори цього збірника визнають, що, не дивлячись на високий корупційний потенціал сектору оборони, збройні сили все ж таки користуються високим рівнем поваги з боку суспільства. Таке дивне співіснування цих двох чинників, а також складні взаємозв'язки між уявленнями суспільства та існуючими моделями поведінки визначають загальну структуру та механізми реалізації антикорупційної політики і програм будувannya цілісності та виховання доброчесності. У країнах, де збройні сили мають високий рейтинг довіри серед населення, військова організація здатна стимулювати процес інституційного реформування всередині держави та взяти на себе провідну роль у реалізації відповідних реформ. Однак, з іншого боку, у разі відсутності необхідних стандартів прозорості та компетентного публічного обговорення питань, що стосуються збройних сил та оборони, високий рівень довіри до військової організації може перешкоджати реалізації ініціатив, спрямованих на будувannya цілісності й доброчесності. Цілком зрозуміло, що абсолютно необхідною є боротьба з корупцією у військових організаціях країн, де збройні сили вважаються корумпованими. У багатьох випадках це країни, де вірусом корупції уражені не тільки збройні сили, але й більшість структур державного та приватного секторів. У таких країнах приклад успішного реформування оборонних структур може мати дуже серйозний позитивний вплив і на інші державні інститути. У Частині I цього збірника описується міжнародний досвід та досвід окремих країн світу у будівництві демократичних і високоефективних військових організацій та перешкоджанні проявам корупції в оборонному секторі. У наступному Розділі описуються основні принципи, на яких має будуватись стратегічний підхід до зниження корупційних

² М.Пайман та ін. «Будування цілісності, виховання доброчесності та зниження корупційних ризиків» (2008), 31.

³ Там само, 22.

⁴ Транспаренсі Інтернешнел "Bribe Payers Index 2008 Table", www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. Рейтинг рівня корумпованості у 19-ти промислових галузях відображає вірогідність участі підприємств кожної з галузей у «скуповуванні держави» (state capture), а політичних партій – у намаганні здійснення впливу на формування нормативно-правової бази або на процеси прийняття рішень шляхом підкупу державних посадових осіб.

ризиків у військовому секторі. Це має бути комплексний підхід, що передбачає діяльність з будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності. Застосування такого комплексного підходу дозволяє посилити морально-етичний тягар корупційної поведінки, знизити очікувані дивіденди від корупції і в той же час підвищити очікуваний рівень відповідальності і покарання за хабарництво. Практичні механізми створення та реалізації програм з будівництва цілісності та виховання доброчесності в оборонному секторі обговорюються у Частині IV даного збірника. Необхідно, однак, зазначити, що при здійсненні такої діяльності дуже важливо враховувати культурну специфіку оборонної організації конкретної держави та підтримувати і підсилювати ті особливості організаційної культури, які сприяють розвитку цілісності та доброчесності як на рівні окремого працівника, так і всієї організації в цілому, а також запобігають проявам корупційної поведінки.

Джерела корупції в оборонному секторі

Корупція – це зловживання службовим становищем на відповідальній посаді з метою отримання нечесного доходу. Корупція в оборонному секторі може набувати різноманітних форм, зокрема у вигляді «відкатів» та хабарів, надання вигідних контрактів без проведення відповідних тендерних процедур або маніпуляцій з фондом оплати праці військовослужбовців. Останнім часом все більшого поширення набуває тенденція до швидкого зростання кількості приватних підприємств у військовій сфері та секторі безпеки. Ці підприємства діють на умовах аутсорсингу відповідно до існуючих норм та положень обмеженого характеру, виконуючи функції, які у минулому належали виключно до сфери відповідальності держави, і це також створює сприятливі умови для зростання корупції у вищезазначених сферах. До Частини II цього збірника входять 9 розділів, які детально розглядають джерела та чинники корупції в оборонному секторі. У більшості з розділів наводяться приклади як корупційної поведінки, так і позитивного досвіду з будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності при здійсненні основних видів діяльності у сфері оборонного планування. Зокрема, йдеться про кадрову політику та менеджмент людських ресурсів, формування й виконання військового бюджету, фінансовий менеджмент, закупівельний процес, офсетні угоди, аутсорсинг, приватизацію, державно-приватне партнерство у військовій сфері, використання надлишкового обладнання та об'єктів інфраструктури, а також залучення ресурсів і персоналу збройних сил до економічної діяльності. У Розділі 12 обговорюються питання корупційних ризиків та проблеми цілісності і доброчесності, пов'язані з сучасними військовими операціями. Розділ 13 розглядає питання військової корупції в країнах, що мають територіальні суперечки з іншими державами.

Нижче наводяться приклади деяких на перший погляд раціональних аргументів та мотивацій, які теж можуть сприяти поширенню корупційної практики. В даному випадку мова йде про такі поняття, як «секретність», «крайня необхідність і терміновість» та «турбота про людей».

Подібні мотиви іноді можуть бути дійсно виправданими, але спекулювання такими поняттями в кінцевому рахунку приводить до різкого зниження рівня прозорості процесів прийняття та виконання рішень, а разом з цим і рівня звітності та відповідальності учасників оборонного сектору, і таким чином створює сприятливі умови для корупційних дій. «Секретність» є головним та найнебезпечнішим ворогом прозорості у військовому секторі. До грифу секретності дуже часто вдаються, коли мова нібито йде про «захист інтересів національної безпеки». Але надмірне застосування такого мотиву різко звужує можливості для парламентського нагляду та інших видів суспільного контролю за діяльністю виконавчої гілки влади. Коли йдеться, наприклад, про військові закупівлі, посилення на секретність значно обмежує коло потенційних постачальників, які бажали б узяти участь у відповідному тендері, а інколи навіть призводить до того, що закупівля здійснюється з одного єдиного джерела. Це не тільки суперечить законам чесної конкуренції, але, як, на жаль, дуже часто буває, подібні схеми створюються та підтримуються з метою сприяння корупційним діям.

Посилання на «крайню необхідність» і «терміновість» забезпечення окремих оперативних та інших оборонних потреб дозволяє застосовувати спрощені процедури закупівлі необхідного майна та обладнання або навіть здійснювати закупівлі в обхід існуючих правил, наприклад, без проведення відкритих тендерів, тобто з порушенням основних принципів прозорості та чесної конкуренції. До посилань на «крайню необхідність» і «терміновість» часто вдаються оборонні організації нових членів або партнерів НАТО, які час від часу надають свої військові підрозділи або іншим чином допомагають у проведенні окремих міжнародних операцій або беруть участь у формуванні оперативних військових «контингентів» для одноразової ротації міжнародних сил. Необхідність забезпечення термінових потреб, особливо у випадках, коли при цьому також має місце і посилання на необхідність дотримання секретності, створює надзвичайно сприятливі умови для прийняття непрозорих одноосібних рішень, а отже і для корупції.

Корупційні дії можуть ховатися і під завісою *популістських гасел* на кшталт «купуй вітчизняне». Коли це стосується військових товарів або послуг, часто буває так, що в державі існує всього декілька або навіть тільки один єдиний виробник необхідного товару або надавач необхідних послуг, який до того ж не здатний конкурувати із зарубіжними постачальниками аналогічної продукції або послуг. Інший приклад такого популістського гасла – це «турбота про добробут військовослужбовців», під завісою якого можуть ховатися непрозорі схеми обміну надлишкового військового майна на житло для військового персоналу або непрозорі контракти на організацію відпочинку або санаторно-курортного лікування військових та членів їх родин. В якості ще одного прикладу можна навести заклик «діяти заради суспільного блага». В даному випадку мова може йти про офсетні угоди⁵, які не тільки спотворюють ринкові механізми, але й часто створюють підґрунтя для таких корупційних дій, як «відкат» або інші форми «подяки» за надані контракти. Це тільки кілька прикладів головних «ворогів» прозорості та звітності і відповідальності оборонної організації, які сприяють зростанню корупційного потенціалу у військовому секторі разом з усіма його негативним наслідками.

⁵ Більш детально це питання розглядається у Розділі 8.

Наслідки корупції в оборонному секторі

Корупція в оборонному секторі, де існують сприятливі умови для її появи, зростання та поширення, ставить під серйозну загрозу ефективність військової організації та боєздатність армії, підриває рівень довіри суспільства і міжнародних партнерів держави до її збройних сил, не дозволяє ефективно забезпечувати безпеку громадян і, у її найгіршому прояві, загрожує механізмам демократичного управління та навіть самим фундаментальним принципам існування держави у сучасному світі. Нижче ми розглянемо наслідки корупції в оборонному секторі, які ми умовно розподілили на п'ять окремих категорій:

Привласнення приватними особами частини обмежених державних ресурсів

Корупція обходиться державі дуже дорого. Вона відволікає ресурси, необхідні державі для отримання певного покоління оборонних спроможностей або підвищує їх фактичну вартість, та зменшує можливості держави, пов'язані з участю її збройних сил у військових операціях, спрямованих на посилення безпеки відповідної країни або союзницьких держав. Це означає, що держава не має можливості ефективно та у повному обсязі реалізовувати свою безпекову та оборонну політику, а також, що рівень її наявних оборонних спроможностей для вирішення завдань з посилення безпеки та боротьби з існуючими загрозами є нижчим, ніж він міг би бути за умов некоруптованості військової організації. Вставка 1.1 наводить приклади вартості корупції з точки зору втрачених коштів та можливостей для технічної і технологічної модернізації військового сектору. Однак, необхідно зазначити, що у тексті Вставки 1.1 беруться до уваги тільки ті випадки корупційних дій у військових організаціях, які були доведені до відома органів прокуратури.

Корупція в оборонному секторі має і загальносуспільну вартість, оскільки вона відбувається, у тому числі, й за рахунок інвестицій у сфери, які могли б принести користь всьому суспільству в цілому, тобто освіту, охорону здоров'я, розвиток інноваційних технологій або підвищення конкурентноздатності.

Обмеження боєздатності збройних сил

Корупція має дуже серйозний негативний вплив на боєздатність військових формувань держави, безпосередньо задіяних у бойових операціях. Неможливість отримання потрібних спроможностей не дозволяє військовим підрозділам у повному обсязі та ефективно виконувати свої функції. Використання техніки та обладнання низької якості підвищує ризики для здоров'я та життя військовослужбовців і, таким чином, може привести до зростання людських втрат під час бойових операцій. Цілком зрозуміло, що морально-психологічний стан та бойовий дух військовослужбовців, які вимушені були платити хабарі за можливість участі у військовій операції, буде низьким. Корупція може використовуватись і фактично вже використовується терористичними організаціями та організованими кримінальними угрупованнями як інструмент для отримання потрібної інформації, технологій та досвіду, небезпечних матеріалів, компонентів для виготовлення зброї або вже готових систем озброєнь. Крім того, корупція може знизити ефективність маскувальних заходів для забез-

печення необхідного рівня секретності операції, як видно з прикладів, наведених у тексті Вставки 1.2.

Погіршення морально-психологічного стану військовослужбовців та зниження рівня поваги суспільства до військової організації

Навіть епізодичні прояви корупції у військовому секторі заплямовують репутацію всієї військової організації. Випадки корупції можуть негативно впливати на рівень довіри суспільства до армії, а також на загальний імідж збройних сил держави. Коли військовослужбовці або цивільні працівники військової організації дізнаються про корумпованість свого керівництва, це може серйозно підірвати їх морально-психологічний стан та готовність і далі сумлінно нести свою службу на користь держави і народу. Відомі суспільству випадки безкарності державних високопосадовців за вчинені ними серйозні корупційні злочини або винесення занадто м'яких вироків за подібні злочини можуть стати одним з факторів негативного впливу на морально-психологічний стан військового персоналу та подальшого зниження рівня суспільної довіри до власних збройних сил. Це, у свою чергу, не дозволить збройним силам залучати до лав армії достатню кількість якісних людських ресурсів для служби у збройних силах або призначення на цивільні посади.

Вставка 1.1. Прямі втрати від корупції

В інтерв'ю «Російській газеті» заступник голови Слідчого комітету прокуратури генерал-майор Олександр Сорочкін визнав, що за період з січня по вересень 2008 року втрати державного бюджету Російської Федерації від корупційних дій у лавах збройних сил склали 2,2 мільярди рублів (78,6 млн. доларів США), а кількість корупційних злочинів у російській армії зросла до 1400, що на 30% перевищує відповідний показник за аналогічний період 2007 року, причому не менше 18-ти доведених корупційних злочинів були вчинені представниками вищого керівництва збройних сил. За підрахунками генерал-майора Сорочкіна, втрачених коштів вистачило б на придбання для російської армії щонайменше 30-ти сучасних бойових танків Т-90. За словами головного військового прокурора РФ Сергія Фридинського, у той час, як рівень злочинності у державі в цілому має тенденцію до зниження, за перші 9 місяців 2008 року кількість злочинів у внутрішніх військах зросла на 220%, у підрозділах Міністерства з надзвичайних ситуацій – на 60%, у Прикордонних військах Федеральної служби безпеки – більше, ніж на 10% та у Міністерстві оборони – на 24%. При цьому, кількість випадків хабарництва та зловживання службовим становищем зросла на 50%, і більше половини з цих злочинів були пов'язані з махінаціями з військовим майном або бюджетним фінансуванням. Після вступу на посаду у травні 2008 року російський президент Дмитро Медведєв проголосив боротьбу з корупцією одним з пріоритетних напрямків своєї діяльності на посаді президента. Зокрема, вже через два тижні після інаугурації він підписав указ про створення Президентської ради з питань боротьби з корупцією.

Джерело: «У 2008 році військова корупція коштувала Росії 80 мільйонів доларів», РІА «Новості» (2 грудня 2008 р.), <http://en.ru/russia/20081202/118637765.html>

Вставка 1.2. Корупційні та безпекові загрози у конфліктонебезпечних регіонах

Корупція та перетягування на сторону екстремістських угруповань представників правоохоронних органів на Північному Кавказі перетворилися на одну з головних загроз для безпеки громадян Російської Федерації. Результати розслідування більшості з резонансних терористичних актів на території Росії свідчать, що здійснення цих атак стало можливим завдяки корупції в правоохоронних органах або підтримці з боку їх представників, які співчувають екстремістам. Необхідно підкреслити, що ні посилення заходів пасивної оборони, ні збільшення кількості превентивних ударів по базах бойовиків не зможуть знизити терористичну загрозу на території Росії, якщо російське керівництво виявиться неспроможним вжити серйозних заходів щодо подолання корупції, яка, наче спрут, оплутала всю правоохоронну систему держави.

Джерело: Симон Сараджян, «Динаміка загроз морського тероризму для Росії та відповідь уряду», Connections: The Quarterly Journal 8:3 (Літо 2009): 53-84.

Корупція призводить до зниження рівня довіри до збройних сил з боку суспільства. Тотальна системна корупція може мати негативний вплив на рівень довіри суспільства до військової організації в цілому. У тексті Вставки 1.3 наводиться приклад, коли рівень довіри суспільства до збройних сил впав настільки, що зменшений в результаті такого падіння довіри військовий бюджет держави ставить під загрозу саме існування її військової організації. Обмежені завдяки корупційним діям спроможності та низький рівень військової дисципліни і бойового духу з вищезазначених причин знижують рівень довіри до військових підрозділів держави, які беруть участь у міжнародних миротворчих операціях. Загалом, корупція серед представників військової організації негативно впливає на імідж збройних сил та держави в цілому в очах її союзників, партнерів, таких міжнародних організацій, як НАТО, а також всієї міжнародної спільноти.

Безпосередня загроза безпеці держави та її громадян

Крім того, корупційні зв'язки між окремими представниками сектору безпеки і оборони та організованими злочинними колами безпосередньо загрожують безпеці країни та її громадян. Корумпованість секторів оборони і безпеки сприяють утворенню та функціонуванню організованої злочинності і піратських угруповань. Окремі приклади таких зв'язків наводяться у текстах Вставок 1.2 та 1.4.

Загроза базовим принципам існування держави

Оборонний сектор іноді виступає в якості «корупційного центру» всієї виконавчої гілки влади, в якому задіяні багато гравців та виконавців. За умов відсутності прозорості і підзвітності населенню та громадянському суспільству, можна відносно легко організувати відтік коштів з оборонного сектору і перенаправити їх до неофіційних мереж, і таким чином підтримувати функціонування корумпованих можновладців, бізнесових структур, посередників, аудиторів, економістів, бухгалтерів та юристів за сприяння заангажованих журналістів і нечесних ЗМІ.

Вставка 1.3. Втрата довіри суспільства та пов'язане з цим скорочення оборонного бюджету

Уже протягом багатьох років у засобах масової інформації регулярно з'являються матеріали, які свідчать про дуже високий рівень корумпованості Міністерства оборони Болгарії та її збройних сил. Проте на офіційному рівні було визнано лише декілька незначних випадків корупційних дій. Міністерство оборони та правоохоронні органи почали розслідування діяльності вищого керівництва збройних сил тільки після зміни у 2009 році уряду країни. В результаті розслідування були викриті десятки випадків корупційних дій, а вже у грудні 2009 року колишньому міністрові оборони були офіційно пред'явлені звинувачення по трьох епізодах корупційних дій, пов'язаних із зловживанням службовими повноваженнями. В офіційному звіті про результати діяльності нового уряду після 100 днів перебування при владі зазначається, що міністерство оборони та збройні сили держави наблизилися до межі морально-етичної кризи і що «корупція й неефективне керівництво призвели до деградації таких головних чеснот людей військової професії, як почуття обов'язку, честь, гідність, доброчесність, цілісність та самоповага». Хоча доведення до відома суспільства інформації про масштаби та механізми корупції в оборонному секторі було необхідним з точки зору очищення оборонної організації від практики неефективного керівництва, розбазарювання державних ресурсів та корупції, це не могло не викликати обурення людей і привело до подальшого зниження рівня суспільної довіри до військової організації. Одним із наслідків ситуації, що склалася, було різке скорочення військового бюджету держави, якого вона не знала за всю історію свого існування (див. Мал. 1.2). При цьому важливо відзначити, що це скорочення майже не було



Мал. 1.2: Оборонний бюджет Болгарії у відсотках до ВВП

пов'язаним зі світовою фінансово-економічною кризою, і, враховуючи рівень моральної деградації оборонної організації, ніхто з військових експертів, аналітично-дослідницьких організацій або ЗМІ не наважився протестувати проти такого жорсткого урізування видатків на оборонні потреби.

З іншого боку, таке різке скорочення рівня фінансування поставило збройні сили на межу виживання та майже унеможливило подальший розвиток необхідних військових спроможностей. Таким чином, системна корупція перетворилася на загрозу для національної безпеки та поставила під сумнів репутацію держави як надійного союзника.

Джерела: «Колишній міністр оборони Болгарії обвинувачується у махінаціях при наданні контрактів,» *Agence France-Presse* (20 листопада 2009 р.), www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR; «Міністерство оборони у фінансовій та моральній прірві,» *Mediapool.bg* (9 листопада 2009 р.), www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

В умовах такої тотальної системної корупції олігархічні кола та структури тіньового бізнесу криміналізують економіку і політичну систему держави, нав'язуючи їй свої приватні інтереси (у спеціалізованій літературі подібне явище відоме як «скуповування, приватизація або захоплення держави»)⁵.

Вставка 1.4. Піратство та його зв'язки з корупцією

15 листопада 2008 року сомалійські пірати захопили нафтовий танкер 'Sirius Star', на борту якого знаходились 2,2 мільйонів барелів нафти вартістю не менше 100 мільйонів доларів та 25 членів екіпажу. Вартість самого судна складала іще приблизно \$150 мільйонів. Після цього інциденту та серії аналогічних піратських атак на відносно невеликі кораблі, на порядку денному гостро постала необхідність присутності в Індійському океані підрозділів військово-морських сил для патрулювання великих океанських акваторій. Існує ціла низка чинників, які пояснюють зростання впродовж останнього часу кількості піратських нападів на судна, що проходять поблизу сомалійського узбережжя. Одним з таких чинників, який чомусь дуже рідко згадується, є корупційний зв'язок між піратами та військово-політичним керівництвом Сомалі. Науковий консультант Британського Королівського інституту міжнародних відносин (відомого у світі як Чатем-Хаус) Роджер Мідлтон (Roger Middleton) вважає, що пірати платять хабарі усім більш-менш впливовим структурам політичної та військової влади, які за це закривають очі на піратські угруповання, дозволяючи їм безкарно продовжувати свою злочинну діяльність.

Джерело: Барні Джопсон (Barney Jopson), «Сомалійські бандити розширюють горизонти своєї діяльності», *Financial Times* (19 листопада 2008 р.), 5.

⁵ Див., наприклад, Джоел С. Хелман (Joel S. Helman), Герайнт Джоунс (Geraint Jones) та Деніел Кауфманн (Daniel Kaufmann), *Можливості для приватизації держави: скуповування держави, корупція та можливості здійснення впливу у перехідний період*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (вересень 2000 р.)

Вставка 1.5. Корупція заважає діяльності зі стабілізації та відбудови держав після завершення військової фази операції

Генерал Стенлі Маккрystal (Stanley McChrystal) постійно наголошує на тому, що серйозною загрозою для успіху діяльності Міжнародних сил сприяння безпеці (ISAF) та антитерористичної операції «Незламна свобода» в Афганістані є корупція та слабкість системи державної влади в цій країні. Від відзначає, зокрема, що недостатній рівень розуміння динаміки та природи корупції і злочинності привів до «кризи довіри серед афганського населення». Погоджується з цим і американський генерал Роберт Коун (Robert Cone), який здійснює керівництво діяльністю з підготовки спеціалістів для збройних сил та правоохоронних органів Афганістану. Він зазначає, що «тотальна корупція є головною перешкодою на шляху до передачі збройним силам та правоохоронним органам Афганістану відповідальності за безпеку держави». Саме корупція та хронічна відсутність ефективного державного управління є основними чинниками гальмування процесу відбудовування країни після завершення військової фази операції. За підрахунками міжнародних організацій, які беруть участь у програмах з відбудови Афганістану, до однієї третини всіх коштів, виділених на фінансування цих програм (на сьогоднішній день це близько 15 мільярдів доларів США), були розкрадені, і це тільки посилює негативне ставлення до міжнародних військових формувань з боку місцевого населення.

Уже наступного дня після вступу Хаміда Карзая на президентську посаду на другий термін, міністр оборони США Роберт Гейтс (Robert Gates) заявив про необхідність посилення з боку держав-донорів контролю за використанням «значних фінансових інвестицій, що надходять до країни». Керівники держав Заходу постійно апелюють до Хаміда Карзая із закликами про необхідність посилення боротьби з корупцією та очищення уряду від представників колишнього керівництва збройних сил. Станом на сьогоднішній день, під слідством у зв'язку зі звинуваченнями у тотальній корупції, яка охопила уряд президента Карзая, перебувають 15 нинішніх та колишніх представників кабінету міністрів Афганістану.

У своїй інаугураційній промові з приводу вступу на президентську посаду на другий термін, Карзай пообіцяв заарештувати посадовців, які сприяють поширенню корупції в державі. Лідери провідних країн світу, які попередили Карзая про можливість виведення міжнародних військових підрозділів та припинення допомоги у відбудові держави у разі, якщо президент виявиться нездатним звільнити свій уряд від корупції, дуже уважно стежать за тим, як він виконує свою обіцянку.

Джерела: «Маккрystal: збільшення військового контингенту або провал місії», *Washington Post* (21 вересня 2009 р.), www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html; Джон Хеммінг (Jon Hemming), «Корупція перешкоджає розвитку афганської армії», *Reuters* (11 грудня 2008 р.), www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA55420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0; «Міністр оборони США Роберт Гейтс у Пентагоні», *BBC News* (21 листопада 2009 р.); А.Дж. Хеннінгер (AJ Henninger), «Корупція: 15 афганських міністрів під слідством; хабарі, тіньові бонуси, відмивання коштів», *on the DEFENSE* (24 листопада 2009 р.), <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.

У цьому контексті необхідно підкреслити, що боротьба з корупцією має на увазі не тільки впровадження відповідних норм та положень або «очищення» уряду. Для подолання корупції необхідно звільнити державу з-під впливу олігархічних кіл та очистити її від корумпованих посадовців, структур і механізмів для ведення незаконного бізнесу, а також запровадити принцип верховенства закону, який буде мати силу в усіх без винятку сферах діяльності і на всіх рівнях владної вертикалі. Коли безпека держави або навіть саме її існування опиняються під загрозою, що виходить з боку внутрішнього чи зовнішнього ворога, або обох одночасно, ситуація ще більше ускладнюється у разі наявності в державі системної тотальної корупції. У Вставці 1.5 наводяться декілька прикладів того, як корупція може загрожувати стабільності держави.

Чи можливо подолати корупцію?

Добре відомо, що подолання корупції у військовій сфері є дуже складною справою. Проте це основна передумова відродження довіри до збройних сил з боку суспільства та забезпечення необхідного рівня безпеки і оборони держави за прийнятну ціну та за оптимального рівня ризиків. Хоча досі не зовсім зрозуміло, чи можливо подолати військову корупцію раз і назавжди, існують підходи, що вже довели свою ефективність на практиці, а також позитивний досвід, які, за умови їх використання у найбільш оптимальний спосіб, можуть виявитись надзвичайно корисними у справі боротьби з корупцією. Окрім наведених у Частині II прикладів позитивного практичного досвіду у сферах функціональної діяльності оборонного сектору, у Частині III цього збірника надається детальна інформація про відповідні регуляторні механізми та випробувані практичні підходи до діяльності з будівництва цілісності та виховання доброчесності на рівні окремого представника військової організації, виконавчої гілки влади, особливо міністерства оборони, а також парламенту, контролюючих структур, інститутів захисту прав людини, оборонної промисловості, цивільного та громадянського суспільств, засобів масової інформації та міжнародних організацій. Будь-який довгий та важкий шлях починається з перших кроків. У цьому збірнику досить комплексно та детально описані діяльність зі зниження корупційних ризиків та стратегія боротьби з корупцією у сфері оборони. Але механізми застосування таких підходів завжди мають розроблятися з урахуванням специфіки конкретної держави і вимагають визначення чітких пріоритетів, які повинні реально відображати поставлені завдання та відповідати реальному рівню ресурсного забезпечення такої діяльності. Вставка 1.6 надає приклад діяльності з визначення комплексу практичних заходів у рамках амбіційної програми рішучої боротьби з корупцією в оборонному секторі.

Вставка 1.6. Визначення пріоритетів практичної діяльності зі зниження корупційних ризиків в оборонній сфері

За результатами одного з неурядових досліджень 2008 року були визначені декілька найбільш важливих заходів, спрямованих на швидке та різке зниження корупційних ризиків в оборонному секторі Болгарії. Це такі заходи, як:

- Створення сприятливого нормативно-правового середовища для викорінення корупції у сфері оборони. При цьому, головними пріоритетами мають бути:

- розробка та постійне застосування принципів цільового фінансування на базі конкретних програм;
- невинне зростання прозорості закупівельного процесу і розширення можливостей для залучення максимально можливої кількості учасників до внутрішніх тендерів на придбання необхідної військової техніки та майна;
- негайне позбавлення міністерства оборони і збройних сил будь-яких економічних функцій;
- призупинення діяльності з обміну військового майна та інших подібних операцій;
- направлення для участі в експедиційних операціях тільки існуючих підрозділів, що вже володіють відповідними спроможностями.
- Проведення додаткових досліджень з питань корупції, пов'язаних з участю в міжнародних стабілізаційних заходах та операціях з відбудови держав; формування та реалізація офсетних програм і проектів та інших подібних ініціатив; визначення чинників неефективності державного управління; розробка та проведення порівняльного аналізу різних методів і підходів до вирішення вищезазначених питань.
- Моніторинг:
 - динаміки корупційного потенціалу в оборонному секторі;
 - антикорупційних заходів законодавчої і виконавчої гілок влади, структур бізнесу та неурядових організацій;
 - реального рівня корупції.

У 2009 році окремі учасники цієї дослідницької групи отримали високі посади у міністерстві оборони та невідкладно взялися за реалізацію розроблених ними заходів.

Джерело: Тодор Тагарев, «Процес прийняття рішень та корупційні ризики у сфері оборони», у збірнику *Цілісність та доброчесність в оборонному секторі: Ефективне, прозоре та відповідальне управління*, під редакцією Августина Цветкової. (Софія: Проект євроатлантичної освіти/Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 189-214.

Розділ 2

Стратегічний підхід до будування цілісності, виховання доброчесності та зниження рівня корупції в оборонному секторі

Деструктивні наслідки та втрати від корупції, що обговорювалися у Розділі 1, можна суттєво знизити завдяки застосуванню випробуваних принципів, механізмів і позитивного досвіду ефективного менеджменту. Існує широкий спектр механізмів та засобів, які уряди держав можуть застосовувати для боротьби з корупцією. Всі ці механізми і засоби можна умовно поділити на три великі категорії:

- будування цілісності та виховання доброчесності;
- підвищення стандартів прозорості;
- підвищення стандартів звітності та відповідальності.

Простий стратегічний механізм дає нам приклад і служить свого роду керівництвом до формування ресурсів та заходів, які уряд може використовувати для подолання корупції. Цей механізм поєднує у собі осмислення явища корупції з філософської та економічної точок зору. В даному випадку, філософська точка зору представлена етичними поглядами видатного німецького філософа епохи Просвітництва Еммануїла Канта, у той час, як утилітарна точка зору є відображенням поглядів англійського філософа 19-го сторіччя Стюарта Мілля. На утилітарній теорії Мілля побудована й економічна модель сучасної злочинності, яка була розроблена нобелівським лауреатом Гері Беккером (Gary Becker) та детально проаналізована у його роботі «Злочин та покарання: Економічний підхід» (*Crime and Punishment: Economic Approach*)¹.

Запропонована Г.Беккером теорія «раціонального злочину» вимагає аналізу переваг та можливих втрат від скоєння злочину з точки зору держслужбовця, чиновника або виборного державного посадовця. За теорією Беккера, будь-який працівник, який

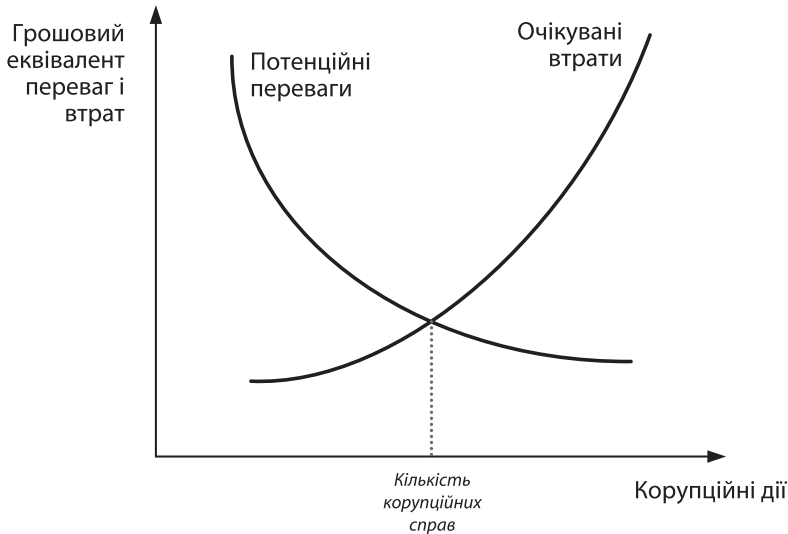
¹ Гері С. Беккер, «Злочин та покарання: Економічний підхід», *Journal of Political Economy* 76 (1968): 169-217.

має можливості для участі у корупційних діях, завжди оцінює потенційні (мінімально виправдані) доходи від корупційних дій по відношенню до очікуваних (максимально виправданих) втрат від таких дій у разі викриття та покарання. Беккер стверджує, що «окремі люди ідуть на скоєння злочину тому, що це дає їм можливість отримати більш вагомі фінансові та інші переваги у порівнянні з легальною діяльністю, враховуючи при цьому вірогідність викриття, арешту та судового вироку, а також суворість покарання».² Згодом, окрім економічних втрат, до предмету дослідження були включені й морально-етичні втрати від злочинності.³

У відповідності з цим підходом, існують два головні чинники стримування випадків корупції серед виборних посадовців, державних службовців цивільного та військового секторів, постачальників товарів і послуг для збройних сил та інших учасників оборонної сфери. Перший чинник – це культурно обумовлений етичний або «моральний» тягар корупційної поведінки. Це означає, що стримуючим фактором корупційної поведінки є визнання працівниками того факту, що корупційні дії суперечать законам моралі та етики. Другий чинник – це очікування та страх викриття і покарання. Тобто стримуючим фактором у даному випадку є визнання корупційних дій як протизаконних, а отже й таких, які, у разі викриття, можуть тягнути за собою суворе покарання у вигляді позбавлення волі. Якщо говорити з точки зору цих двох чинників стримування корупції, коли працівник приймає рішення щодо участі або неучасті у корупційних діях, він розглядає свій можливий вибір з урахуванням можливих втрат цих двох видів, тобто: а) морально-етичного тягара від скоєння протиправних дій; і б) вірогідності викриття, арешту та покарання. Ці стримуючі мотиви потім аналізуються у порівнянні з потенційними перевагами участі у корупційному злочині. Враховуючи тенденцію до зниження мінімально виправданих переваг корупційних дій та одночасне зростання максимально виправданих втрат (див. Мал. 2.1), корисливий посадовець буде мати схильність до участі у корупційних діях до тих пір, доки очікуваний рівень мінімально виправданих переваг таких дій буде перевищувати очікуваний рівень максимально виправданих втрат, і доки потенційні втрати не почнуть хоча б мінімально перевищувати потенційні переваги. Аналіз та оцінка загальних втрат від корупції мають також враховувати і пошкодження тканини суспільної моралі, а також виникнення диспропорцій в економіці, які, у свою чергу, призводять по підвищення вартості комунальних та інших послуг для населення і гальмують загальний економічний розвиток держави. Виходячи з цього, заходи зі зниження корупції мають проводитись у двох напрямках: це зниження потенційних мінімально виправданих переваг від участі у корупційних діях, з одного боку, та збільшення очікуваних максимально виправданих втрат, з іншого боку.

² Там само, 176.

³ Майкл К. Блок (Michael K. Block) та Джон М. Хайнеке (John M. Heineke), «Аналіз злочинного вибору з точки зору теорії праці» (A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice), *The American Economic Review* 63:3 (1975): 314-25.



Мал. 2.1: Очікувані втрати від участі у корупційних діях у порівнянні з потенційними перевагами

Зміна рівня очікуваних втрат від корупційної діяльності

Коли корисливий посадовець приймає рішення щодо участі або неучасті у корупційних діях, він аналізує й оцінює очікувані втрати, тобто моральний тягар корупційної поведінки та вірогідність викриття і покарання. Але чому люди мають перейматись питанням моральності? Класичні філософи дають декілька відповідей на це питання⁴:

- необхідність бути чесним по відношенню до власної раціональної природи (Кант);
- прагнення до самовдосконалення та самореалізації (Аристотель);
- тому що невиконання своїх обов'язків перед співвітчизниками може привести до соціального хаосу і війни (Томас Гоббс/Thomas Hobbes).

Згідно з теорією Канта, «відповідальна сумлінна людина має володіти зразковим характером; така людина визнає раціональні вимоги покладеного на неї обов'язку, навіть коли не існує ніяких зовнішніх стимулів або обмежень, які примушують, обмежують або іншим чином формують її поведінку»⁵.

⁴ Джордж Лукас і Вільям Рубел (William Rubel), під редакцією, *Морально-етичні принципи керівництва (The Moral Foundations of Leadership)*, (Бостон, MA: Pearson Education, 2004), 116.

⁵ Там само, 184.

Кант говорить про «моральний закон всередині нас» та про «імперативи обов'язку». Згідно з Кантом, «ми повинні виконувати свої обов'язки незалежно від можливих наслідків»⁶.

Ми діємо у моральний спосіб та володіємо тим, що Кант називає «моральною волею», тільки якщо ми належимо до людей, які «за будь-яких обставин будуть виконувати те, що вони вважають обов'язковим або належним, навіть за відсутності будь-яких зовнішніх форм стимулювання або відповідальності»⁷.

Отже це означає, що поведінка людини є моральною, якщо для цього вона не потребує ніяких зовнішніх стимулів або обмежень.

Прямою протилежністю етичним поглядам Канта є так звана «утилітарна школа» Джона Стюарта Мілля, який вважає, що «людина є істотою слабкою і схильною до помилок, і тому мотивів *моральності* не завжди достатньо для того, щоб змусити нас не порушувати закон»⁸. Сучасні погляди на історично обумовлені культурні основи моральності необхідно поєднувати з «соціальними та політичними обов'язками щодо встановлення справедливості, рівності та... верховенства права»⁹. З одного боку, *будування цілісності та доброчесності* в цілому відповідає етичним поглядам Канта. Здійснення заходів з етичного виховання і виховання поваги до культури та традицій інших народів, формування формальних і неформальних кодексів поведінки, створення та підтримки доброї репутації, ідеалів і базових цінностей, підвищення відчуття честі та гідності і т. п. посилює «моральний тягар» корупційної поведінки. З іншого боку, підвищення стандартів *прозорості, звітності та відповідальності* відображає утилітарну точку зору Мілля. Наприклад, прихильники утилітарної теорії вважають, що злочинців необхідно карати тільки у тому випадку, якщо покарання буде служити фактором стримування (або запобігання) злочинів(-ам).

Вставка 2.1. Еммануїл Кант та «Моральний закон всередині нас»: Уроки для керівників військового сектору

Відповідальна сумлінна людина має володіти зразковим характером; така людина визнає раціональні вимоги покладеного на неї обов'язку, навіть коли не існує ніяких зовнішніх стимулів або обмежень, які примушують, обмежують або іншим чином формують її поведінку. Керівники військового сектору та посадові особи збройних сил діють у моральний спосіб та володіють «моральною волею», тільки якщо вони належать до людей, які «за будь-яких обставин будуть виконувати те, що вони вважають обов'язковим або належним, навіть за відсутності будь-яких зовнішніх форм стимулювання або відповідальності».

⁶ Там само, 133.

⁷ Там само, 161.

⁸ Там само, 386.

⁹ Там само, 159.

Вони вважають, що очікування та страх покарання є більш важливими, ніж саме покарання, і ставлять завдання «пошуку оптимального покарання, яке б найкраще виконувало функцію стримування злочину»¹⁰.

Існують три різні шляхи до підвищення загрози покарання:

1. Підвищення вірогідності викриття.
2. Підвищення вірогідності засудження до покарання у разі викриття.
3. Посилення суворості покарання.

Кожний з цих шляхів належить до різних напрямків правоохоронної діяльності:

1. Регулярний моніторинг порушень законодавства, викриття та арешт злочинців (у даному випадку прозорість є інструментом для підвищення вірогідності викриття злочину).

Вставка 2.2. Утилітарна теорія раціональності злочинної поведінки

Згідно з утилітарною теорією, вірогідність злочинного вибору тим нижча, чим вища вірогідність або суворість покарання. Результати емпіричних досліджень Ерліха (1973) свідчать, що зростання як вірогідності, так і терміну ув'язнення завжди призводить до зниження рівня злочинності. Трамбл (1989), у свою чергу, стверджує, що у більшості випадків злочинного вибору загроза позбавлення волі має більше значення, ніж можливі умови і термін ув'язнення.

Блок та Гереті (1995) на основі своїх досліджень дійшли висновку, що зростання вірогідності (невідворотності) покарання більше стримує потенційних злочинців, ніж посилення суворості покарання. Результати всіх цих досліджень дозволяють пояснити спостереження Беккера (1968) про те, що «люди з юридичним досвідом сходяться на думці, що зростання або зниження вірогідності покарання має більший вплив на кількість вчинених злочинів, ніж посилення або пом'якшення суворості покарання». Якщо розглядати ці висновки у більш широкому контексті, спрямовані на підвищення стандартів прозорості стратегічні заходи з будівництва оборонних інституцій можуть створити потужний стримуючий ефект, який приведе до зниження корупції в оборонному секторі.

Джерела: Айзек Ерліх (Isaak Ehrlich), «Участь у протизаконній діяльності: Теоретичні та емпіричні дослідження» (Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation), *Journal of Political Economy* 81:3 (травень-червень 1973): 52-65; Вільям Н. Трамбл (William N. Trumbull), «Оцінки економічної моделі злочинності на основі узагальнених та індивідуальних даних» (Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data), *Southern Economic Journal* 56 (1989): 423-39; Майкл К. Блок (Michael K. Block) та Вернон Е. Гереті (Vernon E. Gerety), «Деякі експериментальні свідчення відмінностей стосовно студентів та ув'язнених до грошових покарань і ризику» (Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk), *Journal of Legal Studies* 22 (1995): 123-38.

¹⁰ Там само, 149.

2. Незалежна судова система, яка оцінює ступінь важкості злочину (звітність та відповідальність є інструментами для підвищення вірогідності покарання у разі викриття злочину).

3. Виправна система, яка виконує покарання (у даному випадку звітність та відповідальність є інструментами для незалежної оцінки адекватності покарань у разі винесення обвинувального вироку, а також повернення державі незаконно присвоєних коштів).

Оскільки правоохоронна діяльність є справою досить дорогою, така діяльність, якщо вона проводиться на оптимальному рівні, у більшості випадків тільки мінімізує рівень корупції, але не знищує її повністю (див. Мал. 2.1 та 2.2). Підвищення стандартів прозорості – тобто здійснення заходів з будівництва військових інституцій, спрямованих на впровадження систем ефективного і продуктивного фінансування та звітності, регулярного використання економічних інструментів та механізмів підтримки прийняття рішень, здійснення незалежних фінансових перевірок, моніторингу та нагляду і т. ін. – підвищує вірогідність викриття корупційних злочинів. Покращення стандартів звітності та відповідальності – тобто здійснення заходів з реформування судової системи, спрямованих, зокрема, на підтримку і розвиток незалежності судів, забезпечення дотримання вимог законодавства та нормативно-правових актів і т.д. – підвищує вірогідність винесення обвинувального вироку у разі викриття злочину та впливає на оцінку адекватності покарань.

Зміна рівня потенційних переваг корупційної поведінки

Потенційні переваги від корупційних дій змінюються відповідно до кількості ресурсів, які знаходяться під управлінням конкретного державного посадовця, а також рівня питань, які він/вона уповноважені вирішувати самостійно, та дуже залежать від стандартів прозорості, звітності і відповідальності. Найбільш поширеною причиною корупції вважається поєднання цих двох чинників, тобто великих повноважень у прийнятті одноосібних рішень (високий мінімально виправданий рівень доходу від корупційної діяльності) та низького рівня відповідальності (низький рівень очікуваних втрат)¹¹.

Вставка 2.3. Очікувані втрати від участі в корупційних діях

Очікувані втрати від участі у корупційних діях державного посадовця, посадової особи збройних сил або постачальника військових товарів чи послуг можна представити у вигляді формули:

$$\text{ОЧІКУВАНІ ВТРАТИ} = \text{МОРАЛЬНИЙ ТЯГАР} + \text{ОЧІКУВАНЕ ПОКАРАННЯ},$$

де $\text{ОЧІКУВАНЕ ПОКАРАННЯ} = (\text{Вірогідність викриття}) \times (\text{Вірогідність обвинувального вироку у разі викриття}) \times \text{Покарання}$.

¹¹ Мінксін Пей (Minxin Pei), «Управління державою через корупцію» (Government by Corruption), *Forbes* (26 січня 2009 р.)

Дуже суттєве зростання корупційних ризиків спостерігається за умов відсутності прозорості та коли спектр альтернативних рішень дуже обмежений, а офіційні доходи посадовців є нижчими від ринкового рівня. І, навпаки, можливості для прийняття посадовцями оборонного сектору одноосібних рішень знижуються за умов прозорості процесу прийняття рішень, існування єдиних і добре зрозумілих критеріїв для прийняття того чи іншого рішення та результатів, які піддаються вимірюванню, а також наявності широкого спектру альтернативних рішень, які надає відкрита й чесна конкуренція (наприклад, у сфері військових закупівель). Подальше зниження потенціалу корупційної поведінки по відношенню до рівня повноважень посадових осіб у прийнятті одноосібних рішень можна забезпечити за рахунок упровадження системи звітності та відповідальності, де посадовці оборонного сектору будуть змушені регулярно звітувати перед своїм керівництвом, парламентськими комітетами і контролюючими органами, та доводити не тільки дотримання ними відповідних норм і процедур (фінансовий аудит), але й об'єктивність оцінювання запропонованих альтернативних рішень (адміністративний аудит). Антикорупційні заходи бажано було б поєднати з діяльністю з підвищення ефективності та продуктивності державних видатків.

І, нарешті, для того, щоб отримати переваги від участі у корупційних діях, корисливі посадовці здійснюють заходи (та, можливо, витрачають кошти), які мають мінімізувати вірогідність їх викриття. Тому підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності приводить до зростання вартості подібних заходів, а отже і сприяє зниженню корупції. Необхідно, однак, зазначити, що різні люди мають різне ставлення до ризику. У той час, як одні особи намагаються уникати ризиків, інші, навпаки, є азартними за своєю природою. Якщо корисливий державний посадовець намагається уникати ризиків, це підвищує для нього очікуваний рівень максимально виправданих втрат та одночасно знижує рівень потенційних мінімально виправданих переваг від здійснення корупційних дій. Таким чином, як видно з Малюнка 2.2, можна очікувати, що особи, які намагаються за будь-яких умов уникати ризиків, братимуть участь у корупційній діяльності значно нижчого рівня (на Малюнку 2.2 це рівень, доки крива мінімально виправданих потенційних переваг не починає перетинатися з кривою максимально виправданих потенційних втрат), ніж ті, хто не боїться ризикувати.

Стратегічний підхід до зниження корупції

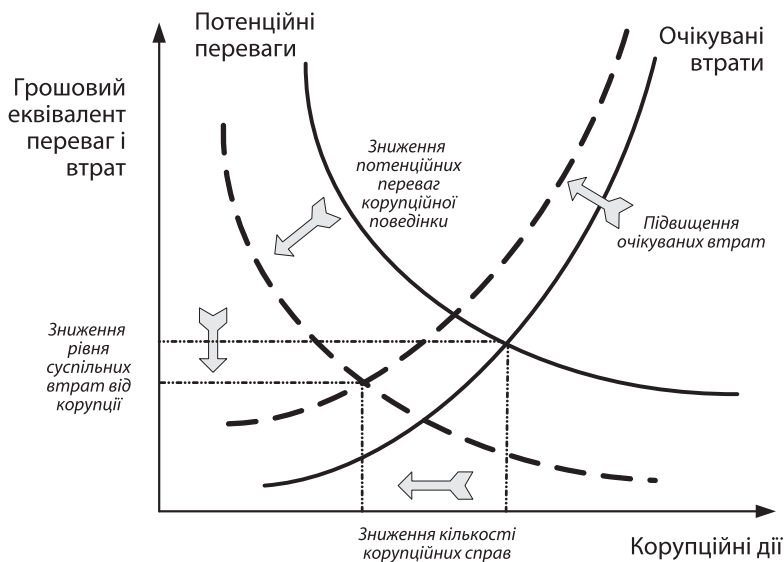
Запропонований у цьому збірнику стратегічний підхід (на базі тенденції, відображеної на Мал. 2.2) спрямований на зниження рівня корупції в оборонному секторі за рахунок:

- зниження потенційних переваг корупційної поведінки (зниження мінімально виправданого рівня доходу) та
- підвищення очікуваних втрат (підвищення рівня максимально виправданих потенційних втрат).

Це має привести до змін у поведінці посадових осіб оборонного сектору, результатом яких буде нижчий рівень суспільних втрат від корупції, як показано на Мал. 2.2. Отже, з цього видно,

яким має бути стратегічний підхід до підвищення ефективності державної влади, де особлива увага приділятиметься підвищенню стандартів прозорості, звітності та відповідальності:

- Діяльність з будівництва цілісності та виховання доброчесності сприяє підвищенню *морального тягаря* корупційної поведінки й передбачає впровадження кодексів професійної поведінки, етичне виховання, просвітницькі та виховні заходи, культурні обміни та ін. Така діяльність одночасно сприятиме зниженню потенційних переваг корупційної діяльності.
- Підвищення стандартів прозорості збільшує вірогідність викриття корупційної діяльності, а разом з цим і *вірогідність покарання*. Крім того, прозорість процесу прийняття рішень в оборонному секторі, у поєднанні із застосуванням принципів відкритої та чесної конкуренції при призначенні на посаду, підвищенні на посаді, закупівлі товарів та послуг і т. ін. звужує можливості для прийняття одноосібних рішень, а отже знижує й потенційні переваги корупційної діяльності. Діяльність з підвищення стандартів прозорості, ефективності та продуктивності перш за все має бути спрямована на будівництво оборонної організації, особливо у таких сферах, як детальна розробка оборонної політики і стратегії, планування, фінансування та менеджмент ресурсів.
- Підвищення стандартів звітності й відповідальності через реформування законодавства та судової системи збільшує вірогідність винесення обвинувального вироку у разі викриття і *вірогідність покарання* у разі винесення обвинувального вироку, а отже збільшує й вірогідність покарання за корупційну поведінку. Це також підвищує очікувані втрати від корупційної поведінки і одночасно знижує рівень потенційних загальних доходів від корупційного злочину.

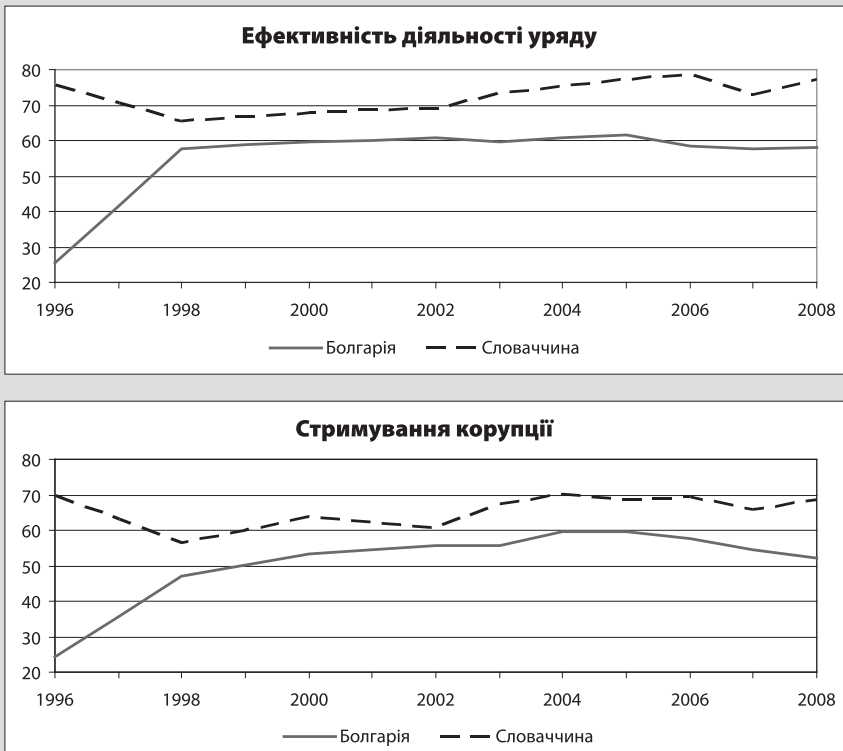


Мал. 2.2: Принципові положення, на яких має будуватись стратегічний підхід до зниження рівня корупції в оборонному секторі

Вставка 2.4. Емпіричні свідчення на підтримку вищезазначеного підходу

Необхідність запровадження стратегічного підходу до зниження корупції в оборонному секторі в рамках механізмів ефективного державного управління базується на переконливих емпіричних свідченнях. Починаючи з 1996 року, Світовий банк реалізує проект «Якість державного управління» (Governance Matters), в рамках якого здійснюються дослідження та складаються рейтинги 212-ти країн і регіонів світу за показниками якості та ефективності державного управління. В методології дослідження використовуються шість індексів (worldwide governance indicators), що відображають різні аспекти державного управління: це врахування органами державної влади точки зору населення та підзвітність органів державної влади (voice and accountability), політична стабільність і відсутність насилля (political stability and absence of violence), ефективність діяльності уряду (government effectiveness), якість законодавства (regulatory quality), верховенство закону (rule of law) та стримування корупції (control of corruption).

Аналіз параметрів якості державного управління двох нових членів НАТО Словаччини та Болгарії, які приєдналися до альянсу у 2004 році, свідчить про наявність жорсткого зв'язку між якістю державного управління і рівнем корупції. Зокрема, на Мал. 2.3 показаний часовий ряд



Мал. 2.3: Взаємозв'язок між ефективністю діяльності уряду та стримуванням корупції

процентильних рейтингів цих двох країн за параметрами «ефективність діяльності уряду» та «стримування корупції». Часові ряди інших рейтингів демонструють залежність рівня корупції й від інших параметрів якості державного управління. Наприклад, рівень корупції завжди буде нижчим, якщо країна має високі рейтинги за показниками відкритості, підзвітності уряду, ефективності діяльності уряду та верховенства закону.

Враховуючи обмеженість оборонних ресурсів будь-якої держави, а також відносну вартість діяльності з будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності, завданням кожної з країн, а також НАТО в цілому, має стати пошук оптимального комплексу ресурсів і заходів з будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності та відповідальності, який би забезпечував мінімізацію корупції без втрат для ефективності і продуктивності збройних сил. Для кожної з країн такий оптимальний комплекс заходів і ресурсів буде різним, враховуючи ситуацію у конкретній країні, а також її культурні традиції та вартість відповідних заходів. Тобто це означає, що те, що для однієї країни вважається оптимальним, для іншої може виявитись зовсім протилежним. Необхідно розуміти, що ефективність заходів, які конкретна країна вживає з метою будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності, частково залежить від її історичного досвіду та може з часом змінюватись.

Виходячи з цього, проекти з будівництва цілісності і виховання доброчесності мають реалізовуватись на базі багаторічних програм та бути спрямованими на зниження потенційних переваг і одночасне підвищення очікуваних втрат від вчинення корупційних дій. Такий програмний підхід може, зокрема, передбачати регулярний аналіз і оцінку базових спроможностей та здійснення антикорупційних заходів. При цьому антикорупційні заходи мають здійснюватись у двох напрямках одночасно: це, по-перше, профілактичні заходи з метою стримування корупції та, по-друге, реагування на конкретні прояви корупційної поведінки, у тому числі обговорення і висвітлення питань корупційної поведінки, чітке роз'яснення ознак такої поведінки та розробка стандартів для вимірювання успішності антикорупційних заходів.

Джерела: Даниель Кауфманн (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) та Массімо Мاستруцци (Massimo Mastruzzi). *Якість державного управління VIII: Узагальнені та індивідуальні індекси якості державного управління (Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators)*, 1996-2008 (29 червня 2009 р.), Робочий звіт Світового банку з питань політичних досліджень (World Bank Policy Research Working Paper) № 4978.; Ілін Станев, «Даніел Кауфманн: Абсолютна прозорість – найкращий шлях до зниження корупції» ('Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption'), *Capital* 29 (25 липня 2009 р.), 22-23.

Рекомендації

- Стратегічний підхід до вирішення питань боротьби з корупцією у військовому секторі, спрямований на зниження потенційних переваг корупційної поведінки (зниження мінімально виправданого рівня очікуваної винагороди) та одночасне підвищення мо-

рального тягаря корупційної поведінки і вірогідності покарання (підвищення максимально виправданих очікуваних втрат).

- Зниження рівня корупції через упровадження ефективного державного управління, оцінку альтернативних підходів до стримування корупції та адекватне реагування на прояви корупційної поведінки.
- Формування й реалізація підходу до проектів з будування цілісності та виховання доброчесності на базі багаторічних програм.
- У залежності від фінансових можливостей країни та її політичних реалій, пошук оптимального комплексу ресурсів і заходів з будування цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності, який би забезпечував мінімізацію корупційних ризиків і одночасно підтримував на існуючому рівні або сприяв підвищенню ефективності та продуктивності оборонних витрат держави.
- Проведення регулярного аналізу й оцінки базових спроможностей та адекватності реагування на конкретні прояви корупційної поведінки; періодичний перегляд та оцінка обраного комплексу заходів і ресурсів на предмет оптимальності/ефективності.

Розділ 3

НАТО та розвиток програми з будівництва цілісності і виховання доброчесності

Базові принципи діяльності НАТО

Організація Північноатлантичного договору, або НАТО, була заснована у 1949 році на базі вічного та незмінного принципу неділимості безпеки. З тих пір пройшло вже більше шести десятиліть, але НАТО й досі керується цим принципом та залишається трансатлантичним форумом для проведення державами-союзниками з Європи та Північної Америки консультацій з усього комплексу питань, що стосуються безпеки. Ці консультації відбуваються у рамках трансатлантичного механізму, на якому базуються колективна оборона населення та території держав НАТО, а також заходи з підтримки і розвитку спроможностей збройних сил альянсу, необхідних для участі в операціях будь-якого типу та виконання повного комплексу поставлених перед ними завдань. Цей незмінний загальний принцип неділимості безпеки та спільні демократичні цінності, відображені у Вашингтонському Договорі 1949 року, є тим потужним стимулом, який дозволяє НАТО не тільки успішно виконувати свою головну функцію територіальної оборони, але й ефективно та адекватно реагувати на нові загрози 21-го століття¹.

Розвиток партнерства з державами, які не є членами альянсу

Процесу євроатлантичної інтеграції та розвитку відносин альянсу з багатьма державами всього світу значною мірою сприяли різноманітні програми особливого партнерства, які НАТО розвиває з 1990-х років, та які служать зміцненню політичного виміру альянсу. Політика зміцнення і розширення стосунків з іншими державами через партнерство, діалог та співпрацю є невід'ємною складовою цілей та завдань цього військово-політичного блоку. Активні зусилля альянсу, спрямовані на розвиток партнерства з державами всього світу, мають неминущу цінність,

¹ Нова Стратегічна концепція НАТО відображає новий погляд альянсу на проблеми та загрози 21-го століття і готується до презентації на наступному самміті НАТО, який має відбутися восени 2010 року в Лісабоні.

оскільки вони сприяють зміцненню стабільності і безпеки в євроатлантичному просторі та за його межами. З іншого боку, дуже корисною та цінною для альянсу є участь держав-партнерів у проведенні військових операцій та інших місій НАТО.

Рада євроатлантичного партнерства

Найбільшою з формальних партнерських ініціатив НАТО є Рада євроатлантичного партнерства (РЕАП), яка об'єднує 50 країн-членів і партнерів НАТО для ведення діалогу та консультацій з питань політики й безпеки. РЕАП була заснована у 1997 році для виконання завдань та функцій, які з 1991 року покладалися на Раду євроатлантичного співробітництва (РЕАС). Рішення про створення РЕАП відображало бажання НАТО сформувати замість РЕАС новий форум для обговорення питань безпеки, який міг би більш ефективно сприяти розвитку глибокого та оперативного партнерства на підтримку зростаючого прагнення членів і партнерів НАТО до більш комплексних партнерських відносин.

Рада євроатлантичного партнерства, до якої входять 28 держав-членів НАТО та 22 держави-партнера, перетворилася на багатосторонній форум, де члени і партнери альянсу можуть обговорювати та проводити консультації з питань політики і безпеки. НАТО продовжує активно підтримувати політику ґрунтового політичного діалогу й ефективного політичного співробітництва в рамках Ради євроатлантичного партнерства і програми «Партнерство заради миру» та на базі спільних цінностей і принципів. Керуючись цими цінностями та принципами, НАТО наполегливо пропагує серед своїх партнерів і активно підтримує процеси реформування оборонної та інших сфер, у тому числі у таких стратегічно важливих регіонах, як Кавказ і Центральна Азія.

НАТО та ювілейний самміт з нагоди 60-ти річчя альянсу

Ювілейний самміт з нагоди 60-ї річниці утворення НАТО, засідання якого відбувалися у містах Страсбург (Франція) та Кель (Німеччина), став зручною нагодою для обговорення й оцінки головних результатів діяльності альянсу зі зміцнення миру та безпеки на європейському континенті та в усьому світі. Самміт також підтвердив прагнення НАТО до поширення та поглиблення стосунків з державами Східної та Південної Європи заради зміцнення довіри, діалогу і співробітництва. Але успіх діяльності НАТО зі збереження миру та стабільності у межах євроатлантичного простору іноді сприймається як дещо само собою зрозуміле, і багато хто не вбачає у цьому ніяких досягнень з боку НАТО. Проте насправді ці досягнення є дуже вагомими та важливими. Це мирне закінчення «холодної війни» і трансформація держав колишнього Варшавського договору; припинення глобального протистояння на європейському континенті; будівництво сталोї трансатлантичної системи цінностей та інтересів; інтеграція та координація збройних сил і військових спроможностей США, Канади та держав Європи; допомога у будівництві нової об'єднаної системи європейської безпеки; та підтримка процесів обмеження озброєнь і роззброєння, які сприяли розв'язанню конфліктів на Балканах і створили сприятливі умови для євроатлантичної інтеграції держав цього регіону.

Розвиток проекту з будування цілісності і виховання доброчесності

Після консультацій з представниками Директорату НАТО з економічних питань оборони та безпеки, Управління з політичних питань і політики безпеки та військової групи Транспаренсі Інтернешнел (неурядова організація, яка здійснює глобальний моніторинг рівня корумпованості органів державної влади), Військово-політичний комітет та Політичний комітет НАТО підготували для Ради євроатлантичного партнерства проект документу з питань виховання доброчесності в оборонному секторі, який окреслював можливі напрямки діяльності РЕАП з будування цілісності та виховання доброчесності у сфері безпеки. Цей документ був затверджений у листопаді 2007 року під час засідання офіційних представників усіх держав, які входять до складу РЕАП.

Створенню Проекту з будування цілісності та виховання доброчесності (Building Integrity Initiative) також сприяла велика конференція 2007 року, на якій, зокрема, розглядалися питання зв'язку між зниженням корупції та підвищенням ефективності менеджменту оборонних ресурсів. Ця конференція, організована Економічним комітетом НАТО під час одного з засідань Ради євроатлантичного партнерства², а також робочий семінар спеціалістів на тему «Підвищення стандартів прозорості та виховання доброчесності у сферах оборони і безпеки»³ виявилися дуже корисними з точки зору демонстрації важливості та інтересу до ролі цілісності і підвищення параметрів цілісності й доброчесності у поліпшенні ефективності менеджменту оборонних ресурсів. У рамках РЕАП, проект з будування цілісності і виховання доброчесності здійснюється відповідно до Плану заходів (Work Plan), який передбачає діяльність у десяти різних напрямках. Головними напрямками цієї діяльності визнані: розробка просвітницько-виховного модуля (education module) під керівництвом Сполученого Королівства; розробка Запитальника самооцінки (Self Assessment Questionnaire) під керівництвом Польщі та підготовка даного збірника позитивного досвіду під керівництвом Швейцарії.

Будування цілісності й доброчесності та його відображення в заключних заявах саммітів НАТО 2008 та 2009 років

Прагнення НАТО до впровадження реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією та підвищення ефективності державного управління, знайшло своє відображення у заключній заяві самміту НАТО у Страсбурзі/Келі, присвяченому 60-й річниці утворення альянсу. У заключній заяві (Пункт 36) голови держав та урядів закликали Раду євроатлантичного партнерства забезпечити «подальший розвиток проекту з «Будування цілісності та виховання доброчесності», який сприяє

² Оборонна економіка IX: Досвід у сфері менеджменту оборонних ресурсів, отриманий у період після вступу у 2004 році до НАТО (Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004), Любляна, Словенія, вересень 2007 р.

³ Підвищення стандартів прозорості, будування цілісності та виховання доброчесності у секторі оборони та безпеки (Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector), Оборонна академія Сполученого Королівства, Шрайвенхем, Сполучене Королівство, липень 2007 р.

підвищенню стандартів прозорості, звітності й відповідальності в оборонному секторі, та доповісти про результати відповідної діяльності під час наступного самміту» (що має відбутися у Лісабоні восени 2010 року).

Нову сторінку в історії проекту «Будування цілісності та виховання доброчесності» відкрив самміт НАТО 2008 року, який відбувся у Бухаресті. У заключній декларації цього самміту говориться, що глави держав та урядів визнають у якості першочергового завдання реалізацію «низки нових практичних ініціатив, спрямованих, у тому числі, на будувannya цілісності та виховання доброчесності в оборонних організаціях...» (Пункт 23).

Трастові фонди та Трастовий фонд проекту «Будування цілісності та виховання доброчесності»

Трастовий фонд проекту «Будування цілісності та виховання доброчесності» фінансується за рахунок добровільних внесків. Спільне керівництво фондом здійснюють три держави: Польща, Швейцарія і Сполучене Королівство. Фонд був створений 1 липня 2008 року з метою будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження корупційного ризику в організаціях оборонного сектору. Це перший у світі проект з утворення трастового фонду, метою якого є надання практичної підтримки діяльності з будівництва оборонних організацій. Пілотний етап проекту (Phase 1) побудований на трьох стовпах: це комплекс виховних, просвітницьких і тренувальних заходів з будувannya цілісності та виховання доброчесності в оборонних організаціях; процес оцінки власних параметрів цілісності та доброчесності (Integrity Self-Assessment Process); і підготовка збірника позитивного досвіду з виховання доброчесності та зниження корупції в оборонному секторі. На практиці, ці напрямки передбачають розробку навчальних програм з будувannya цілісності та виховання доброчесності. Відповідні навчальні курси в порядку експерименту проводяться для цивільного та військового персоналу збройних сил на базі Британської оборонної академії, Школи НАТО в Німеччині та Навчального центру миротворчих операцій в Боснії-Герцеговині.

Ще два напрямки діяльності безпосередньо пов'язані з практичною підготовкою та освітою представників оборонного сектору з відповідних питань. У результаті діяльності в рамках цих двох напрямків було розроблено механізм оцінки параметрів власної цілісності та доброчесності (який різні держави використовують в порядку експерименту), а також підготовлено матеріали для даного збірника. Успіху цієї діяльності значною мірою сприяла консультативна й інформаційна підтримка з боку партнерів, що представляють громадянське суспільство, зокрема Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, Женевського центру політики безпеки, Британської оборонної академії (Головного центру освіти та підготовки за програмою Партнерство заради миру) та Транспаренсі Інтернешнел. На наступному етапі (Phase 2), який буде реалізовуватись за безпосередньої підтримки та участі Трастового фонду, планується розглянути найбільш ефективні шляхи до поширення і поглиблення такої співпраці.

Підготовка, освіта та виховання

При поширенні та поглибленні співпраці з партнерами, як новими, так і давнішими, дуже важливо розуміти, що постійний процес управління змінами у сферах оборони і безпеки потребує

поглиблення та підвищення рівнів освіти й підготовки окремих представників і всього особового складу в цілому. Більше половини програм партнерства НАТО стосуються саме виховання, освіти та підготовки, зокрема з питань оперативних спроможностей та ефективності державного управління. Що стосується безпосередньо проекту «Будування цілісності та виховання доброчесності», то його створенню і розвитку сприяли активні консультації та інформаційна підтримка з боку спеціалістів центрів підготовки НАТО за програмою «Партнерство заради миру» і представників інших міжнародних організацій. Окрім підтримки головних напрямків діяльності та цілей програми «Партнерство заради миру», цей проект створювався і як інструмент, який має допомогти країнам-партнерам у виконанні ними своїх зобов'язань у рамках діяльності ООН, що стосуються, зокрема, дотримання вимог Конвенції ООН проти корупції.

Проблеми фінансування та необхідність забезпечення суспільної підтримки оборонної реформи

Фінансування просвітницько-виховних та навчальних програм в оборонному секторі буде неминуче скорочуватись в рамках заходів економії, до яких вимушені вдаватися міністри фінансів у часи економічних негараздів. Світова фінансова криза здійснила і досі продовжує здійснювати постійний і значний тиск на рівень фінансового забезпечення діяльності державного сектору економіки багатьох держав світу. Цей тиск, який проявляється у підвищенні рівня недофінансування державного сектору та зростанні державного боргу багатьох країн, привів до соціально-політичної дестабілізації і гучних масових заворушень як у розвинених державах, так і країнах, що розвиваються. У такій важкій ситуації, в якій опинились багато країн світу, вимоги з боку секторів оборони та безпеки щодо збереження на існуючому рівні або навіть збільшення належної їм частки видатків з державного бюджету дуже уважно й детально аналізуються та піддаються критичній оцінці. Головною вимогою при цьому є не тільки ефективне використання (через жорсткий менеджмент оборонних ресурсів) обмежених ресурсів, що виділяються державою для підтримки функціонування оборонного сектору, але й прозорість та надання звітності про їх використання. Це необхідно для того, щоб платники податків були впевнені у тому, що їх гроші, які йдуть до державного бюджету у вигляді податків, використовуються державою у спосіб, який є ефективним та економним і, в той же час, винятково законним. Проект «Будування цілісності та виховання доброчесності» може стати вагомим внеском у справу підвищення інформованості суспільства з питань застосування раціонального, морального та прозорого фінансового менеджменту в оборонному секторі.

Цінності НАТО і проект «Будування цілісності та виховання доброчесності»

З перших днів свого існування НАТО наполягало на тому, що членство в альянсі базується на цінностях та діяльності, в основі яких лежать різні ідеали і принципи. Це, зокрема, демократичне правління та захист прав людини; залучення на державну службу (яке має розглядатись як великий привілей) тільки самих достойних, чесних та високопрофесійних спеціалістів; запровадження більш ефективного, відповідального та прозорого управління на всіх рівнях державної влади; а також досягнення вагомих результатів у боротьбі з корупцією, забезпеченні правосуддя і справедливості та впровадженні принципів верховенства закону. Після затвердження на

Стамбульському самміті НАТО (2004 р.) Плану дій з будівництва оборонних інституцій держав-партнерів (Partnership Action Plan in Defence Institution Building) були створені необхідні базові умови для підвищення стандартів ефективного та відповідального менеджменту оборонних ресурсів. Розробка програми практичних заходів щодо боротьби з корупцією, посилення державного управління та будівництва цілісності і виховання доброчесності в оборонному секторі все частіше розглядається як одна з головних передумов успіху діяльності держав-партнерів у будівництві ефективних та прозорих оборонних інституцій. У цій сфері діяльності дуже важливою й ваговою була та залишається роль Ради євроатлантичного партнерства, яка завжди підкреслювала цінність будь-яких антикорупційних ініціатив і активно їх підтримувала.

Трансформація та управління змінами в оборонному секторі

Упродовж шести десятиліть свого існування НАТО намагалося зміцнити альянс та партнерські стосунки з іншими державами через ефективне управління процесами змін, а також активну підтримку трансформацій в оборонному секторі. Як уже зазначалося вище, десять «стовпів», на яких базується Рамковий документ з будівництва оборонних інституцій в рамках програми «Партнерство заради миру» (Partnership for Peace Framework Document on Defence Institution Building)⁴, створили дуже потужний механізм для підтримки процесів будівництва оборонних інституцій та реформування сектору безпеки країн-учасниць програми «Партнерство заради миру» й інших країн світу. Інструменти та методологія реформування оборонного сектору, одним з прикладів яких є проект «Будування цілісності та виховання доброчесності», підтримували і продовжують підтримувати процеси реформ як у країнах НАТО, так і у більш ніж чотирьох десятках країн-партнерів зі Східної та Центральної Європи, Близького Сходу, Африки і Перської затоки, а також у таких віддалених країнах, як Австралія, Японія, Південна Корея, Нова Зеландія та Сінгапур. Механізми будівництва цілісності та виховання доброчесності, після повного завершення процесу їх розробки й випробування, будуть доступні для використання усіма зацікавленими сторонами через офіційний сайт НАТО в Інтернеті.

Міжнародна діяльність зі зниження корупційних ризиків

Ні НАТО, ні Рада євроатлантичного партнерства не є світовими лідерами у будівнанні цілісності або зниженні ризиків корупції. Натомість, зусилля НАТО тільки підтримують більш глобальну міжнародну діяльність у відповідних напрямках. Ці зусилля спрямовані на розробку практичних

⁴ План дій з будівництва оборонних інституцій держав-партнерів (PAP-DIB) має на меті підтримку зусиль країн-партнерів у реформуванні та реструктуризації своїх оборонних інституцій відповідно до їх внутрішніх потреб і міжнародних зобов'язань. Ефективні та високопрофесійні державні оборонні інституції, що знаходяться під цивільним демократичним контролем, є наріжним каменем стабільності на євроатлантичному просторі та важливою передумовою успіху міжнародних операцій з підтримки безпеки у різних регіонах світу.

заходів, які мають допомогти державам у виконанні своїх міжнародних договірних зобов'язань перед Організацією Об'єднаних Націй (у рамках Конвенції ООН проти корупції), Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та іншими міжнародними організаціями. Зусилля НАТО та Ради євроатлантичного партнерства спрямовані на будівництво цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості й відповідальності, в першу чергу у секторі оборони та безпеки.

Цінності НАТО, що обговорювались вище, є фундаментом, на якому будується діяльність з подальшого посилення керівництва в міністерствах оборони. Міністерства оборони держав-членів та партнерів НАТО дуже добре розуміють загрози і виклики, які несе з собою корупція, та визнають необхідність здійснення дієвих, комплексних і прозорих заходів для подолання цієї важкої хвороби.

Відповідальність держав та міжнародне співробітництво

Рішення щодо участі в проєкті «Будування цілісності та виховання доброчесності» приймають самі держави, і вони ж несуть повну відповідальність за його реалізацію на своїй території. Головною передумовою та основою такої участі є відповідальність держави і серйозність її намірів щодо досягнення цілей, передбачених проєктом «Будування цілісності та виховання доброчесності». Подальшому розвитку цієї ініціативи дуже сприяло надзвичайно активне й ефективне співробітництво між окремими державами, НАТО, підприємствами оборонної промисловості та Транспаренсі Інтернешнел. Це співробітництво є свідченням того, чого можна досягти, якщо відповідні структури і гравці мають спільні цінності та інтереси. Інтерес до проєктів з будівництва цілісності й виховання доброчесності, та рівень підтримки відповідних зусиль, як ми вже говорили, залежать від фінансового тиску на бюджети секторів оборони та безпеки, до якого вимушені вдаватися міністри фінансів в умовах дефіциту коштів, викликаного глибокою та руйнівною світовою економічною кризою. Держави-члени та партнери НАТО добре розуміють, що ресурси, кількість яких дедалі зменшується з вищевказаної причини, мають витратитись ефективно, відповідально і прозоро. Проєкт «Будування цілісності та виховання доброчесності» може сприяти досягненню цієї мети, оскільки від передбачає створення практичних механізмів для посилення оборонних спроможностей та раціонального використання наявних ресурсів.

Важливість спільних дій та координації зусиль

Досвід військових операцій НАТО в Афганістані та на Балканах свідчить, що боротьба з сучасними загрозами безпеки потребує спільних зусиль усього міжнародного співтовариства у поєднанні військових і цивільних заходів та забезпеченні їх належної координації. Ефективна спільна робота вимагає тісної співпраці та активної участі усіх головних гравців. При цьому дуже важливо, щоб дії усіх міжнародних гравців були добре злагодженими, скоординованими та спланованими з урахуванням складу, чисельності і повноважень відповідних місій. НАТО активно зміцнює свої механізми ефективного співробітництва з країнами-партнерами, міжнародними організаціями, неурядовими структурами та органами місцевої влади шляхом більш тісної координації зусиль на усіх рівнях. При цьому, відповідні механізми співпраці застосовуються однаково як при проведенні операцій НАТО, так і реалізації програм трансформації та реформ у відповідності

з новими викликами та загрозами 21-го століття. Провідні міжнародні організації все частіше долучаються до розробки та реалізації політичних механізмів для створення більш комплексного інтегрованого підходу до оборонної реформи та підтримання безпеки і розвитку. Такий інтегрований комплексний підхід застосовується не тільки до військових операцій, але й (навіть у більшій мірі) багатьох інших напрямків діяльності НАТО, зокрема, будівництва цілісності й виховання доброчесності, боротьби з тероризмом та посилення енергетичної безпеки. Це одна з причин того, що спонукає НАТО до продовження зусиль зі створення ефективних механізмів довготривалого структурованого співробітництва з країнами-партнерами та провідними міжнародними організаціями (у тому числі Європейським Союзом, ООН, Світовим банком, Міжнародним валютним фондом і Організацією економічного співробітництва та розвитку).

Висновки та результати Конференції 2009 року у Монтерреї

Наприкінці лютого 2009 року в місті Монтеррей (Каліфорнія, США) відбулася дуже важлива міжнародна конференція, на якій було підбито підсумки діяльності з розвитку проекту «Будівництва цілісності і виховання доброчесності» та розглянуті напрямки майбутньої діяльності з розширення та поглиблення цієї ініціативи. За підтримки та у співробітництві з Вищою школою Військово-морських сил США у Монтерреї (Північноамериканське відділення Центру бойової та загальноосвітньої підготовки за програмою «Партнерство заради миру») та Транспаренсі Інтернешнел, НАТО організувало і провело міжнародну конференцію, учасники якої проаналізували результати роботи з розробки практичних механізмів та обмінялись думками з приводу подальшої реалізації затвердженого під час Стамбульського самміту НАТО Плану дій з будівництва оборонних інституцій держав-учасниць програми «Партнерство заради миру» PAP-DIB.

Рекомендації Монтеррейської конференції

Рекомендації, які були узгоджені під час конференції у Монтерреї, розроблялись як складова частина звітної доповіді для Ради євроатлантичного партнерства. Вони слугують керівництвом для подальшої діяльності з розробки планів дій, у тому числі у сферах, що стосуються визначення напрямків практичної діяльності НАТО та Ради євроатлантичного партнерства на підтримку зусиль ООН, спрямованих на будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності в оборонному секторі.

Напрямки діяльності зі зміцнення цілісності та виховання доброчесності у країнах, де проводяться спільні військові операції

НАТО визначило як один з ключових напрямків своєї діяльності проведення спільно з іншими міжнародними організаціями оцінки економічних наслідків від перебування на території Афганістану підрозділів Міжнародних сил сприяння безпеці ISAF та Груп реконструкції провінцій (PRTs – Provincial Reconstruction Teams). У рамках цієї діяльності були визначені механізми бу-

дування цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності і відповідальності, які мають сприяти більш ефективному й раціональному використанню ресурсів, прискоренню темпів економічного розвитку та розповсюдженню позитивного досвіду.

Співпрацюючи з іншими міжнародними організаціями, НАТО розробляє та підтримує заходи, що передбачають обмін знаннями і досвідом та розповсюдження позитивного досвіду на рівні Груп з відбудови афганських провінцій. Відповідні заходи здійснюються як у столицях держав-учасниць операції, так і безпосередньо на території Афганістану.

Зміцнення цілісності й доброчесності через освіту та виховання

Провідним державам Альянсу рекомендовано продовжувати здійснення Плану заходів BIDE (Building Integrity in Defence Establishments) з будовання цілісності і виховання доброчесності в оборонних організаціях через підтримку Трастового фонду проекту «Будування цілісності та виховання доброчесності». Цей План передбачає реалізацію у 2009 році низки експериментальних навчально-просвітницьких програм на території України, Боснії-Герцеговини та Афганістану. Крім того, враховуючи досвід Школи НАТО у запровадженні електронних засобів навчання та досвід інших структур (зокрема Групи з реформування сфери безпеки Африки/African Security Sector Reform Network), продовжуються заходи з підготовки і створення мережі спеціалістів, які будуть займатися розповсюдженням позитивного досвіду та обмінюватись інформацією і досвідом з питань будовання цілісності в оборонному секторі.

Оборонна академія Сполученого Королівства разом з іншими зацікавленими сторонами продовжує розробку навчальних матеріалів, які будуть використовуватись як у рамках окремого курсу, так і у складі Модулю дистанційного навчання (Distance Learning Module). За результатами процесів оцінки власних параметрів цілісності й доброчесності та випробування експериментальних методик, які здійснювались, відповідно, у 2008 та 2009 роках, сьогодні проводиться розробка пакету рекомендацій щодо посилення зв'язку між заходами з планування сил і засобів у рамках програми НАТО «Партнерство заради миру» та іншими спеціальними програмами, зокрема планами дій індивідуального партнерства (Individual Partnership Action Plan) з окремими державами-партнерами. Спільно із зацікавленими освітніми закладами НАТО та окремих держав, у тому числі центрами бойової та загальноосвітньої підготовки за програмою «Партнерство заради миру», а також представниками цивільної громадськості був розроблений План заходів BIDE на період з 2010 до 2012 рр. Ці заходи передбачають, зокрема, підготовку нових навчально-тренувальних модулів (у тому числі модулю бойової підготовки підрозділів безпосередньо перед їх відправкою в район проведення військової операції), які будуть органічно інтегровані з уже існуючими. Крім цього, спільно з іншими зацікавленими сторонами, такими, як Парламентська Асамблея НАТО, здійснюються заходи з посилення потенціалу співробітництва на базі досвіду парламентарів. Такі заходи дозволять розробити навчальні модулі спеціально для представників парламентів і штабних структур.

Зміцнення цілісності та доброчесності у закупівельній діяльності

Серед тем, що обговорювалися учасниками конференції у Монтерреї, були ініціативи і діяльність підприємств аерокосмічної та оборонної промисловості зі створення Трансатлантичного кодексу промислової поведінки. Подібні ініціативи передбачаються й у процесі подальшої розробки

Плану заходів BIDE. Учасники конференції дійшли згоди про необхідність проведення науково-практичної конференції, яка має узагальнити позитивний досвід використання спільних промислових стандартів щодо будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення рівня звітності і відповідальності. Крім того, планується й надалі розвивати обмін досвідом окремих країн у зниженні корупційних ризиків при здійсненні закупівельної діяльності. Обмін досвідом може здійснюватись з таких питань, як розвиток практики проведення науково-практичних конференцій та круглих столів для обговорення проблем, пов'язаних з удосконаленням фінансового законодавства, реалізацією програм упровадження етичних норм цілісності та доброчесності, а також здійснення закупівельних процедур через електронні портали з метою збільшення кількості учасників тендерів та забезпечення прозорості закупівельного процесу. Восени 2009 року у Норвегії відбулася науково-практична конференція «Етика і закупівельний процес».

Крім того, практика, за якої процес військових закупівель супроводжується офсетними угодами, була визнана такою, що несе у собі додаткові корупційні ризики і не сприяє раціональному використанню ресурсів. Усім державам рекомендовано переглянути свою політику щодо офсетів на предмет визначення корупційних ризиків та розробки необхідних заходів для підвищення стандартів прозорості і звітності при реалізації офсетних угод. Це можуть бути такі заходи, як, наприклад, перегляд процедур, що регламентують укладення офсетних угод, з метою впровадження механізмів для порівняння тендерних цін з урахуванням і без урахування офсетів, та здійснення на основі такого порівняння якісної оцінки конкретного закупівельного проекту з точки зору ефективності витрат.

Зміцнення цілісності й доброчесності через дослідження та аналіз

Спеціалістами всього світу вже давно визнана важливість включення навчальних курсів з питань будівництва цілісності та виховання доброчесності до навчальних і дослідницьких програм таких науково-освітніх закладів, як Оборонний коледж НАТО, Школа НАТО, Центри бойової та загальноосвітньої підготовки за програмою «Партнерство заради миру» і центрів передового досвіду НАТО (NATO Centers of Excellence). Зокрема, подібні заходи могли б передбачати зміцнення цілісності та доброчесності на рівні Груп з відбудови афганських провінцій, а також узагальнення позитивного досвіду у відповідній сфері та розповсюдження цього досвіду серед країн НАТО шляхом публікацій у національних виданнях та проведення науково-практичних конференцій і семінарів з відповідної тематики.

Зміцнення цілісності та доброчесності через підтримку НАТО і Ради євроатлантичного партнерства

Цілком очевидно, що розробка і реалізація заходів зі зміцнення цілісності та доброчесності в оборонному секторі ще не досягли необхідного рівня, і зацікавленим державам необхідно активізувати зусилля на даному напрямку. Такий підхід, що базується на добровільних внесках держав до Трастового фонду, міг би підвищити ефективність їх діяльності зі зміцнення власного потенціалу та сприяти поширенню позитивного досвіду. Ключовим елементом існуючої діяльності з реалізації проекту «Будівництва цілісності і виховання доброчесності» є продо-

вження надання державами необхідних ресурсів для підтримки Трестового фонду цього проекту та ресурсне забезпечення заходів, передбачених Етапом 2. Крім того, Міжнародний штаб-секретаріат НАТО та Організація економічного співробітництва і розвитку планують продовжити спільну роботу з визначення внесків до Трестового фонду в якості офіційної допомоги розвитку (Official Development Assistance).

Майбутня діяльність та амбіційні завдання

Конференція у Монтерреї стала важливим етапом у розвитку проекту «Будування цілісності та виховання доброчесності». Учасники конференції прийняли до уваги пропозицію щодо організації та проведення у 2011 році науково-практичного семінару з питань узагальнення позитивного досвіду у сфері будування цілісності та виховання доброчесності в оборонних інституціях. Як і в попередньому випадку, цей захід запропоновано провести на базі Вищої школи Військово-морських сил США у Монтерреї. З урахуванням цих рекомендацій була підготовлена звітна доповідь, яка разом із запропонованим планом дій на період з 2010 до 2012 років була представлена для розгляду та затвердження Радою євроатлантичного партнерства.

Реалізація проектів з виховання доброчесності в умовах світової фінансової кризи

Сектори оборони і безпеки багатьох країн опинилися у центрі світової фінансової кризи, яка здійснює відчутний тиск на рівень їх бюджетного забезпечення. Сьогодні ці країни проводять перегляд своїх пріоритетів у сфері оборони і безпеки з метою визначення оптимального рівня фінансування відповідних сфер діяльності на фоні інших важливих витрат держави, як то: охорона здоров'я, освіта або розвиток транспортної інфраструктури. Проект «Будування цілісності та виховання доброчесності» існує вже три роки, але й сьогодні на порядку денному залишається необхідність активізації зусиль у таких напрямках, як зміцнення спільних цінностей, підвищення ефективності державного управління, впровадження необхідних реформ та розвиток міжнародного співробітництва. Цей проект має стратегічне значення, оскільки він допомагає державам створювати і застосовувати механізми для посилення ефективності державного управління на всіх рівнях, а також підвищення стандартів прозорості й відповідальності та впровадження необхідних реформ у системі права й судочинства. Такі механізми сприятимуть і створенню додаткових ресурсів для розвитку оборонних спроможностей за рахунок зниження корупції, а отже й скорочення втрат ресурсів у результаті корупційних дій.

На завершення хотілось би додати, що «Збірник прикладів позитивного досвіду у будованні цілісності, вихованні доброчесності та зниженні корупції в оборонному секторі» надає детальний опис та спирається на досвід багатьох країн і організацій у застосуванні практичних підходів до боротьби з корупційними викликами. Матеріали з цього збірника будуть дуже корисними для тих країн світу, які бажають здійснити масштабну оборонну реформу з метою скорочення корупційних ризиків у сферах оборони і безпеки.

Розділ 4

Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони

Проекти з будувannya цілісності і виховання доброчесності підтримують не тільки НАТО в цілому, але й окремі держави з числа членів та партнерів альянсу. У цьому Розділі наводяться декілька прикладів найсучасніших підходів до підтримки подібних ініціатив, а також надаються рекомендації, вироблені на основі позитивного досвіду. З тексту Вставки 4.1 можна дізнатися про погляди однієї окремої держави, яка підтримує більш глобальні зусилля НАТО і Ради євроатлантичного партнерства в реалізації проєктів, спрямованих на будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження корупційних ризиків у військових організаціях.

Вставка 4.1. Боротьба з корупцією у сфері оборони з точки зору Швейцарії

Важливість боротьби з корупцією набуває все більшого значення у контексті зусиль з підтримки міжнародної безпеки. Це визнається як у НАТО, так і серед її партнерів, які представляють цивільну громадськість. Заходи з будувannya цілісності, виховання доброчесності, підвищення стандартів прозорості та впровадження принципів верховенства закону будуть мати величезний вплив у кожному з найважливіших напрямків сучасної діяльності у сфері міжнародної безпеки (зброя масового знищення, протиракетна оборона, громадянські війни, глобальне потепління), а отже й на загальний стан міжнародної безпеки в цілому. Виходячи з цього, Швейцарія активно підтримує План дій з будівництва оборонних інституцій держав-партнерів (PAP-DIB) та разом із Польщею і Сполученим Королівством входить до трійки країн, які очолюють Трастовий фонд проєкту «Будувannya цілісності і виховання доброчесності».

Джерело: Його високоповажність посол Швейцарії у НАТО Жан-Жак де Дардел. Виступ під час конференції з питань будувannya цілісності, виховання доброчесності та будівництва оборонних інституцій, Монтеррей, Каліфорнія (25-27 лютого 2009 р.).

Підхід США до будування цілісності і виховання доброчесності¹

Базові принципи

Підхід США до надання допомоги країнам-партнерам у зниженні військової корупції базується на засадах партнерства, комплексного підходу до реформування сектору безпеки та приділення головної уваги питанням посилення оборонних інституцій. США визнають важливість партнерства при наданні допомоги державам у підтримці власної безпеки, а також безпеки на міжнародному рівні. Під час свого відомого виступу в Канзаському університеті у 2007 році, Міністр оборони США Роберт Гейтс заявив, що «можливо, найважливішим військовим компонентом нашої спільної боротьби з тероризмом є не стільки боротьба, яку ми ведемо самостійно, скільки те, як ми стимулюємо наших партнерів та допомагаємо їм самим захищати себе та ефективно управляти власною державою». У відповідності із заявою Роберта Гейтса, Міністерство оборони США суттєво збільшило рівень ресурсного забезпечення діяльності зі зміцнення потенціалу державного управління у країнах-партнерах.

Крім того, Міністерство оборони, Державний департамент та Агентство міжнародного розвитку США (USAID) погодили комплекс спільних керівних принципів для впровадження більш комплексного підходу до реформування сектору безпеки². Відповідний документ містить рекомендації для спеціалістів цих двох департаментів та Агентства USAID, які займаються питанням планування і реалізації реформ у секторі безпеки іноземних держав з числа партнерів США. Документ передбачає комплексний підхід до діяльності з реформування інституцій, процесів і сил, які захищають безпеку та сприяють запровадженню принципів верховенства закону. Один з цих керівних принципів полягає у тому, що оперативна підтримка має бути збалансованою по відношенню до інституційної реформи. Тобто головна увага має приділятися механізмам управління, фінансування, контролю та підтримки сил, що будуються за допомогою США. Вважається, що успіх діяльності та здатність до самодостатнього розвитку цих сил залежить від організацій і процесів, які їх підтримують, а також від здатності людей очолювати ці сили та керувати ними. Згідно з цими рекомендаціями, принципи ефективного державного управління – тобто звітність, відповідальність, прозорість, повага до прав людини та законність – мають вбудовуватись у загальний процес розвитку сил і органів (інституцій) безпеки. Третій принцип, на якому базується американський підхід, полягає у розумінні того, що будування цілісності і виховання доброчесності є невід’ємними складовими частинами будівництва оборонних інституцій. Зокрема, інтерес США до підвищення стандартів цілісності і доброчесності безпосередньо обумовлений інтересами боротьби з корупцією та її руйнівними наслідками.

¹ Опис підходу США базується на матеріалах доповіді заступника міністра оборони з питань глобальної безпеки Джозефа Бенкерта (Joseph Benkert). *Будування цілісності і виховання доброчесності та будівництво оборонних інституцій, Доповідь на конференції* (Монтеррей, Каліфорнія: 25-27 лютого 2009 р.).

² Агентство міжнародного розвитку, Міністерство оборони та Держдепартамент США, *Реформа сектору безпеки* (лютий 2009 р.), www.state.gov/documents/organization/115810.pdf.

Корупція є загрозою для нашої спільної безпеки. Ця загроза є такою ж небезпечною, як і діяльність зовнішнього ворога, який підриває оборонні спроможності держави. Корупція допомагає нашим спільним ворогам та полегшує реалізацію поставленої ними мети. Будування цілісності і доброчесності та боротьба з корупцією є двома сторонами однієї медалі. Однак інтерес до будування цілісності і доброчесності базується на більш позитивних принципах, ніж боротьба з корупцією. У той час, як підтримка безпеки стає спільною справою усього міжнародного співтовариства, такою ж спільною справою має бути і захист безпеки за допомогою організацій та структур, які відображають сутність Північноатлантичного альянсу – союзу, що створювався для захисту свободи наших народів та заснований на принципах демократії, свободи особистості і верховенства закону. Тому США разом з НАТО, іншими міжнародними організаціями та неурядовими структурами докладають так багато зусиль для посилення оборонних інституцій через підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності.

Головні компоненти

Діяльність із упровадження в оборонних інституціях ідеалів цілісності, доброчесності та прозорості складається як із внутрішніх елементів, пов'язаних з потенціалом самих цих інституцій, так і зовнішніх елементів. Потенціал оборонних інституцій, у свою чергу, складається з людей, процесів, організацій та інфраструктури, необхідних для розвитку, управління, підтримки й використання потрібних спроможностей для виконання завдань національної безпеки. Тому дуже важливо, щоб у програмах з будування цілісності і виховання доброчесності були задіяні всі ці компоненти, тобто люди, процеси, організації та інфраструктура.

Люди

Успіх будь-якої діяльності починається з людей. Інституція (або організація) є тільки оболонкою, в межах якої талановиті спеціалісти перетворюють ідеї та ресурси на інструменти безпеки. З цього випливає, що у центрі діяльності зі створення в оборонних інституціях культури цілісності й доброчесності мають бути освіта, виховання та підготовка спеціалістів у сфері оборони, як військових, так і цивільних. Цілісність і доброчесність мають стати одними з головних характеристик систем професійного розвитку. Система освіти й виховання повинна готувати спеціалістів у найбільш корупційно небезпечних сферах діяльності, зокрема, у сфері закупівель, до розуміння і прийняття чітких етичних обмежень, а також забезпечувати їх допоміжними механізмами юридичної допомоги і консультацій, до яких вони могли б звертатись у разі виникнення корупційного ризику.

Але наскільки важливою не була б культура цілісності й доброчесності, спеціалістам оборонного сектору також потрібні необхідні інструменти, які дозволять їм діяти відповідно до цих принципів. Освіта та виховання спеціалістів оборонного сектору мають забезпечити їх засобами для оцінки стандартів прозорості, звітності і відповідальності власної оборонної організації; надати їм знання про передовий досвід у відповідних сферах, а також навчити їх правильно реалізовувати цей досвід на практиці. Процес освіти, виховання та підготовки, який культивує етичну поведінку, цілісність і доброчесність, а також забезпечує інструменти для будування цілісності і доброчесності на рівні оборонної організації в цілому, є безупинним процесом, який має тривати впродовж всієї професійної кар'єри спеціаліста.

Процеси та механізми

Другим важливим компонентом розвитку потенціалу оборонної організації є вбудовування принципів цілісності й доброчесності у процеси і механізми, навколо яких побудована діяльність оборонної організації. Цілком очевидно, що механізми прозорості мають бути невід'ємною складовою систем планування, формування й виконання бюджетів, а також закупівель. Процеси укладання контрактів та закупівельні проекти мають складатися з декількох етапів, де результати роботи на кожному з цих етапів будуть контролюватись і перевірятись, і де будуть чітко визначені «контрольні точки» для прийняття рішень щодо переходу до наступного етапу або перегляду відповідного проекту. Крім цього, у відповідності з вимогами національної безпеки, мають існувати системи для здійснення зовнішньої перевірки цих процесів та рішень, які приймаються за результатами таких перевірок. Ці механізми і процеси мають розроблятися з урахуванням історії, правової системи та культури відповідної держави. Але вони будуть дієвими тільки за умови бажання та повної відповідальності цієї держави за впровадження в своїх безпекових і оборонних структурах ідеалів цілісності, доброчесності й прозорості.

Організації

Третім важливим елементом є внутрішні структури й організації, що відповідають за розвиток та забезпечення стандартів звітності, відповідальності, нагляду і контролю. У США, наприклад, майже всі урядові структури й організації мають генеральних інспекторів, які виконують функції незалежних контролерів. Вони контролюють дотримання стандартів звітності й відповідальності і реагують, у тому числі, на сигнали анонімних інформаторів, які бажають повідомити про факти порушення законодавства, але бояться розкривати своє ім'я з остраху бути покараними за свій мужній вчинок.

Окрім інституту незалежних інспекторів, існують і спеціальні внутрішні структури, що виконують профілактичні функції. Зокрема, це можуть бути спеціалісти з правових і етичних питань, які консультують політиків і представників влади, попереджаючи їх про «слабкі ланки», де можуть виникнути проблеми. Невеликий обсяг такої профілактичної роботи, яка може здійснюватись, наприклад, у вигляді періодичних правових експертиз або консультування посадовців у сфері закупівель, не тільки знижує ризик порушення законодавства, але й економить кошти, що довелось б витратити на розслідування порушень і притягнення порушників до відповідальності.

Інфраструктура

Четвертий елемент – це інфраструктура цілісності, доброчесності, прозорості, звітності і відповідальності. Під терміном «інфраструктура» часто розуміють тільки будівлі та комп'ютерні системи. Але у даному контексті під цим терміном ми маємо на увазі правові та політичні механізми, необхідні для забезпечення в оборонному секторі стандартів цілісності і доброчесності. Наприклад, це можуть бути вимоги щодо розробки та офіційної публікації стандартів поведінки і процедур, на яких будуються процеси і механізми прозорості, звітності й відповідальності. Одним з найкращих інструментів будовання цілісності й доброчесності, які вже довели свою ефективність на практиці та рекомендуються для запровадження в якості позитивного досвіду, є прийняття так званих «пактів доброчесності» (integrity pacts). Це чудо-

вий приклад застосування нетрадиційного підходу до утворення інфраструктури цілісності й доброчесності³.

Зовнішні компоненти

Окрім внутрішніх, є й зовнішні елементи цілісності, доброчесності, прозорості, звітності й відповідальності, які існують за межами оборонних інституцій, але при цьому мають велике значення для успіху їх діяльності. Процес будівництва оборонних інституцій ніколи не буде повністю ефективним та успішним, якщо він не буде органічно інтегрований до більш загального процесу реформування сектору безпеки за межами оборонних інституцій. У лютому 2009 були затверджені основні напрямки діяльності уряду США з реформування сектору безпеки. Відповідний документ є унікальним у тому сенсі, що його розробка й затвердження стали результатом спільної роботи Міністерства оборони, Державного департаменту та Агентства міжнародного розвитку USAID.

Цей документ має велике значення, оскільки у ньому визнається необхідність застосування більш комплексного підходу, який інтегрує у собі оборонні і дипломатичні інструменти, а також інструменти розвитку, і поширює сферу їх застосування на всі організації і структури, задіяні у реформуванні сектору безпеки, у тому числі й ті, що функціонують за межами системи безпеки як такої. Коли ми говоримо про зовнішні компоненти, мова йде, перш за все, про парламенти та інші органи законодавчої влади, які забезпечують міцний правовий фундамент для функціонування сектору оборони. Відповідне законодавство повинно мати обмежувальний характер на основі вимог прозорості, й у той же час заборонний характер на основі вимог звітності й відповідальності та чіткого визначення протиправних дій. Парламенти мають забезпечувати нагляд і контроль інститутів безпеки, і їм же має належати провідна роль у забезпеченні стандартів прозорості, звітності й відповідальності при формуванні і виконанні оборонного бюджету та здійсненні процесу військових закупівель. Тому комплексний підхід до будівництва цілісності і доброчесності в оборонних інституціях має передбачати, у тому числі, й підтримку провідної ролі виборних органів законодавчої влади.

По-друге, ефективне забезпечення стандартів прозорості, звітності і відповідальності в оборонному секторі вимагає створення потужного зовнішнього механізму правового регулювання. Наприклад, спеціалісти визнають, що посилення потенціалу оборонної організації у розслідуванні кримінальних злочинів не буде мати бажаного ефекту без підвищення загальної ефективності правової та судової систем відповідної держави. Політика і практична діяльність держави у сфері безпеки мають будуватись на засадах верховенства закону і реалізовуватись у більш загальному контексті сектору права. Метою нашої допомоги у цій сфері має стати створення сприятливих умов, за яких оборонна організація відповідної держави буде діяти в межах існуючого поля внутрішнього і міжнародного права та буде підтримувати зусилля, спрямовані на розвиток і реалізацію принципів верховенства закону.

³ Керівні принципи та приклади реалізації антикорупційних угод у сфері оборони надані у Розділах 7, 16 і 17.

Членство в НАТО передбачає виконання певних обов'язків, які складаються як з політичних, так і військових компонентів. Альянс у цілому та окремі держави, що входять до його складу, вважають, що оборонна діяльність має бути тісно пов'язаною з іншими сферами державного управління. Тому діяльність з будівництва цілісності й доброчесності в оборонних організаціях має бути узгодженою і синхронізованою із заходами з реформування сектору безпеки, які здійснюють інші міністерства та урядові структури⁴.

По-третє, участь у діяльності з підвищення в оборонних організаціях стандартів прозорості, звітності й відповідальності мають також брати й організації, які представлять громадянське суспільство. Це можуть бути професійні асоціації, наглядові органи цивільного сектору, експертно-аналітичні заклади, правозахисні організації, неурядові організації, засоби масової інформації та інші зацікавлені структури. Відповідальні організації громадянського суспільства мають розглядатись як партнери та допоміжні інструменти в реалізації спільної мети – досягнення у структурах оборони та безпеки високих стандартів цілісності і доброчесності.

Окрім здійснення нагляду за діяльністю сектору безпеки, важлива роль громадянського суспільства полягає й у тому, що воно є рупором суспільних вимог до підвищення стандартів доброчесності, звітності і відповідальності на всіх рівнях та в усіх сферах державного управління. Керівники держав мають адекватно реагувати на вимоги суспільства щодо впровадження культури цілісності й доброчесності на рівні державних інституцій. Ця культура повинна стати невід'ємною складовою існування усіх структур державної влади будь-якого рівня, і сприяти зміцненню цієї культури має саме громадянське суспільство. Наша спільна робота має бути спрямованою на розвиток спроможностей окремих держав у забезпеченні власної безпеки і, у співробітництві з нашими союзниками та партнерами, на зміцнення нашої спільної безпеки. Відповідна робота потребує створення не тільки потужних сил безпеки, але й потужних спроможностей і потенціалу організацій та структур, які здійснюють управління цими силами та забезпечують їх діяльність. Для того, щоб мати можливість ефективно вирішувати свої завдання та користуватись повагою суспільства, ці організації та структури повинні демонструвати високі стандарти цілісності й доброчесності, та бути прозорими і відповідальними. США могли б допомогти державам у створенні таких організацій.

Підхід Канади до реформування сектору безпеки та її роль в Афганістані⁵

Канада є одним із ключових міжнародних гравців в Афганістані. Рівень її активності у відбудові цієї держави є надзвичайно високим, особливо коли брати до уваги обсяг наданих ресурсів для

⁴ НАТО сподівається, що це розуміння буде обов'язково відображене в «Плані дій з членства в НАТО» для будь-якої з країн-партнерів, яка побажає приєднатись до Плану.

⁵ Підготовлено за матеріалами статті Девіда Лоу "Канада в Афганістані: Концепції, політика, гравці та перспективи" (David Law, "Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects," *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Літо 2009 р.): 25-51.

підтримки програм розвитку, а також рівень взятих на себе військових зобов'язань, враховуючи, що Канада має великий досвід участі у миротворчій діяльності. У відбудові Афганістану сьогодні задіяна велика кількість учасників, і Канада є тільки одним з них. До числа інших гравців входять широка коаліція держав разом зі своїми миротворчими підрозділами, а також неурядові і міжурядові організації, приватні військові й охоронні підприємства, місцеві та міжнародні ЗМІ і, звичайно, сам уряд Афганістану, без якого вся ця діяльність була б неможливою. Стратегія Канади щодо реформування сектору безпеки в Афганістані існує вже близько семи років. У свої діяльності канадці завжди намагалися застосовувати комплексний інтегрований підхід і завжди закликали до цього уряди інших держав, як донорів, так і самого Афганістану. Сьогодні триває пошук оптимального балансу між проектами з підвищення ефективності державного управління в Афганістані та програмами, які мають на меті підготовку сил безпеки Афганістану до прийняття на себе функцій із захисту безпеки держави від імені афганського народу. Ці позитивні елементи є складовою частиною нового підходу до міжнародної місії в Афганістані з боку нинішнього канадського уряду.

Після закінчення епохи «холодної війни» Канада ідентифікувала для себе чотири загальні стратегічні принципи, навколо яких вона визначає і будує свою діяльність у сфері сприяння розвитку інших держав, особливо тих, що опинились у важкому становищі. Це безпека людей; комплексний інтегрований підхід; стратегія цілісності державного управління (whole-of-government approach) та реформування сектору безпеки. Хоча ці стратегічні принципи час від часу входять у протиріччя з політичними рішеннями, всі вони можуть застосовуватись одночасно, оскільки не суперечать один одному (див. Мал. 4.1). Всі ці принципи все частіше вико-



Мал. 4.1: Концепції та зв'язки систем безпеки і розвитку

ристовуються в єдиному контексті, і кожний з них у тій чи іншій мірі виступає як мобілізуючий конструктивний елемент діяльності Канади в Афганістані. Стратегічні цілі діяльності Канади в Афганістані майже не змінились з того часу, як у 2001-2002 роках там були розміщені перші канадські підрозділи, незважаючи на те, що за цей період у Канаді змінилися вже три уряди. Одна з головних цілей полягає у сприянні стабільності та розвитку в Афганістані, що відображає генеральну лінію канадського уряду на зміцнення безпеки людей у нестабільних країнах⁶.

Військова місія Канади в Афганістані стала визначальним фактором, який дозволив канадському контингенту здійснювати різні види діяльності, пов'язані з реформуванням сектору безпеки. Загальні стратегічні принципи цієї діяльності зафіксовані в "Афганському пакті" (*Afghanistan Compact*) та описані більш детально у "Стратегії національного розвитку Афганістану" (*Afghanistan National Development Strategy*). У цьому документі викладений зміст п'ятирічної програми співробітництва між урядом Афганістану та міжнародною спільнотою у трьох сферах діяльності: безпека; державне управління, законність, правопорядок, правове управління та права людини; і соціально-економічний розвиток. Четвертим напрямком співробітництва, який перетинається з усіма трьома іншими напрямками, визнана боротьба з контрабандою наркотиків. Діяльність усіх провідних міністерств та відомств Канадського уряду, що мають відношення до Афганської місії, тісно пов'язана з першими трьома напрямками міжнародного співробітництва, передбаченими цією програмою.

Велике значення у контексті реформування сектору безпеки має діяльність Груп з відбудови афганських провінцій. Ці групи складаються з цивільних та військових спеціалістів і мають сприяти створенню необхідних умов безпеки для відбудови афганських регіонів. Хоча ці групи побудовані за принципом цивільно-військового партнерства, до складу структури командування Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані входять тільки військові елементи цих груп. Одне з головних завдань Груп PRTs полягає у підтримці (в залежності від конкретних обставин та з урахуванням існуючих ресурсів і спроможностей конкретних груп) діяльності з реформування сектору безпеки з метою сприяння загальним процесам відбудови Афганістану.

Логічним продовженням «Доповіді Менлі» став затверджений Канадським урядом документ під назвою «Діяльність Канади в Афганістані: Визначення напрямків діяльності на період до 2011 року»⁷. У цьому документі міститься об'єктивна оцінка ситуації в Афганістані. Зокрема, що стосується якості державного управління, Оттава вказує на існування хронічних проблем, пов'язаних зі слабкістю органів державної влади в Афганістані, а також дуже низький рівень довіри суспільства до держави через хронічну системну корупцію, яка охопила

⁶ «Незалежна конференція з питань майбутньої ролі Канади в Афганістані» (Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, також відома як «Доповідь Менлі»/Manley Report) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/draft-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

⁷ Уряд Канади, *Діяльність Канади в Афганістані: Визначення напрямків діяльності на період до 2011 року (Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011)* (Оттава: Уряд Канади, червень 2008 р.)

усі сфери управління. У зв'язку з цим документ передбачає реалізацію цілої низки ініціатив, робота над якими вже почалася:

- У структурі Канадського уряду створений Спеціальний комітет з питань Афганістану, а питаннями міжвідомчої координації відповідної політики тепер буде займатись Таємна рада при Прем'єр-міністрові Канади. Комітет має окремий штат та керівництво, до складу якого входять заступники міністрів іноземних справ, оборони, державної безпеки, а також Канадського агентства міжнародного розвитку.
- Канадський уряд зобов'язався раз на три місяці звітувати перед парламентом країни та новоствореним Спеціальним комітетом з питань Афганістану, а також підвищити рівень інформування ЗМІ та суспільства з питань політики уряду щодо Афганістану. Уряд також зобов'язався розробити систему критеріїв для оцінки досягнень у реформуванні сектору безпеки, підвищенні якості державного управління та забезпеченні загального процесу розвитку в Афганістані, а також оцінки діяльності Канадського уряду у відповідних напрямках.
- Здійснено перегляд напрямків діяльності Канадського уряду в Афганістані. Зокрема, діяльність зі сприяння розвитку та безпеці тепер буде сконцентрована у провінції Кандагар. Крім того, до складу керівництва Групи з відбудови провінції Кандагар буде призначений один з цивільних посадовців високого рангу, а загальну кількість канадських цивільних спеціалістів у країні буде значно збільшено. Канадським учасникам буде надано більше свободи у прийнятті рішень з урахуванням місцевих умов. Що стосується країни в цілому, Канада має твердий намір продовжувати та розвивати свої зусилля, спрямовані на посилення потенціалу демократії й ефективного державного управління в Афганістані, а також активно сприяти загальному процесові національного примирення на політичному рівні.

Рекомендації

- Ініціативи та проекти з будування цілісності й виховання доброчесності у сфері оборони необхідно розглядати переважно у контексті будівництва оборонних інституцій.
- Діяльність з будівництва оборонних інституцій, особливо у нестабільних державах, має розглядатись у більш широкому контексті реформування сектору безпеки та бути безпосередньо узгодженою з діяльністю у сприянні загальним процесам розвитку.
- Необхідною передумовою успіху діяльності з реформування сектору безпеки є координація дій між різними відомствами як країн-донорів, так і держав, які є об'єктами міжнародної діяльності.
- Міжвідомча координація, яка є прозорою та забезпечує механізми відповідальності і вчасної звітності перед парламентами, а також активна участь цивільної громадськості є необхідною передумовою забезпечення легітимності міжнародних місій зі сприяння безпеці й розвитку, а також постійної підтримки відповідної діяльності з боку суспільства.

Вставка 4.2. Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах

У 2007 році Комітет сприяння розвитку (DAC) у складі Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), куди входять міністри з питань розвитку та голови міністерств і відомств більшості з країн-донорів, затвердив документи про «Головні напрямки політики» та «Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах і ситуаціях». Ці принципи відображають розуміння того, що зміст міжнародної діяльності у нестабільних і більш стабільних державах має бути різним, і визнають наступне:

- процесам розвитку у нестабільних державах серйозно перешкоджають такі проблеми, як слабкість системи державної влади, обмеженість потенціалу управління, хронічна гуманітарна криза, постійна напруга в суспільстві, насилля або наслідки громадянської війни;
- рушійною силою процесів подолання бідності та забезпечення довготривалою безпеки у нестабільних країнах мають бути уряди і народи цих країн;
- хоча міжнародна діяльність сама по собі не може покласти край нестабільності у державі і перетворити її на стабільну державу, впровадження та застосування спільних принципів може сприяти посиленню позитивного ефекту і, у той же час, мінімізації негативного ефекту від міжнародної діяльності.

Стратегічне бачення міжнародної діяльності у нестабільних державах полягає у тому, що ця діяльність має сприяти зусиллям місцевих реформаторів у створенні ефективних та потужних інститутів державної влади, що діють у повній відповідності з вимогами законодавства. Для досягнення прогресу у цьому напрямку необхідні спільні та добре скоординовані зусилля як на рівні уряду та окремих організацій, так і за їх межами. Виходячи з цього, у документі «Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах і ситуаціях» підкреслюється важливість і необхідність наступних принципів:

- діяльність має розпочинатись з розгляду й оцінки особливостей існуючої ситуації в конкретній країні;
- упевненість в тому, що будь-який вид діяльності не завдає шкоди країні;
- головним завданням діяльності має бути будівництво держави;
- серед головних пріоритетів діяльності має бути профілактика порушень законодавства;
- визнання взаємозв'язку між цілями і завданнями діяльності у сферах політики, безпеки та розвитку;
- боротьба з дискримінацією як головною перешкодою на шляху до розвитку стабільного суспільства, яке надає рівні можливості для усіх громадян;
- узгодження діяльності з пріоритетами конкретної країни. Для цього мають використовуватись різні шляхи в залежності від існуючої ситуації та особливостей цієї країни;
- узгодження практичного механізму координації дій різних міжнародних гравців;

- діяти оперативно, але не припиняти діяльності доти, доки результати спільної діяльності не почнуть давати свої плоди;
- уникнення «білих плям», тобто допомога, якщо це можливо, має надаватись усім, хто її потребує.

До кінця 2006 року ці принципи були випробувані під час міжнародних місій у 9-ти різних країнах, а їх застосування вже активізувало процеси змін у поведінці країн-донорів. Група з питань нестабільних держав (Fragile State Group) у складі Комітету DAC розробляє практичні рекомендації щодо реалізації цих принципів, які допоможуть державам-донорам конкретизувати свою стратегію і програми діяльності у нестабільних країнах.

Джерело: Управління з питань розвитку співробітництва (DCD) та Комітет сприяння розвитку (DAC) Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), офіційний сайт «Принципи ефективної міжнародної діяльності у нестабільних державах» (Principles for Good International Engagement in Fragile States), www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html; ОЕСР, *Застосування стратегії цілісності державного управління по відношенню до нестабільних держав* (Whole of Government Approaches to Fragile States), (Париж: ОЕСР, 2007 р.), www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf.

Частина II

Корупційні ризики та слабкі місця оборонного сектору

Друга частина цього збірника містить дев'ять розділів, які детально описують джерела та чинники корупції у секторі оборони. Сім з цих дев'яти розділів присвячені питанням корупційної поведінки, а також аналізу позитивного досвіду у будівництві цілісності, вихованні доброчесності та підвищенні стандартів прозорості, звітності й відповідальності в усіх основних напрямках оборонного менеджменту. Тобто мова йде про кадрову політику, менеджмент людських ресурсів, формування й виконання оборонного бюджету, фінансовий менеджмент, закупівлі, офсетні угоди, аутсорсинг, приватизацію, державно-приватне партнерство у сфері оборони, використання надлишкового обладнання, техніки та інфраструктури, а також залучення персоналу та ресурсів збройних сил до економічної діяльності. Розділ 12 розповідає про корупційні ризики і проблеми будівництва цілісності й виховання доброчесності в контексті сучасних військових операцій. У Розділі 13 розглядаються питання військової корупції у державах, які мають територіальні суперечки з іншими державами, або де існує ризик виникнення конфлікту.

Розділ 5

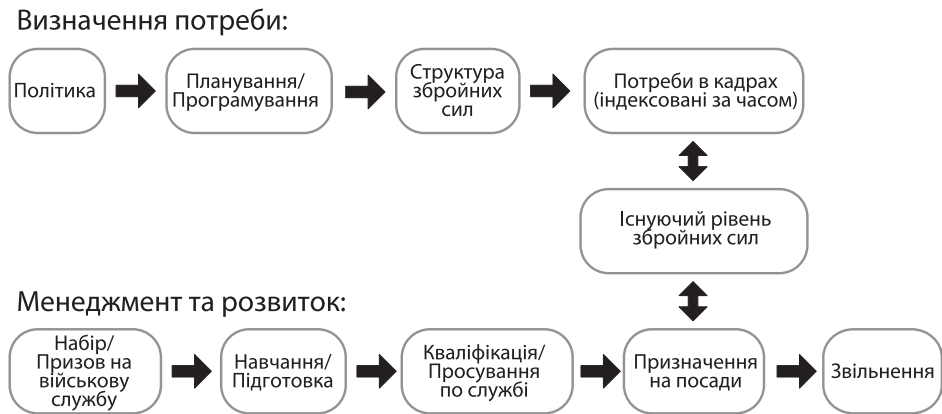
Кадрова політика

Більшість громадян визнають існування корупції при вирішенні кадрових питань, зокрема у системі кадрового менеджменту, але вони не вважають такі випадки найбільш помітними проявами корупції або такими, які варті гучного скандалу. Проте, саме корупція, пов'язана з кадровою політикою, є найбільш поширеною та, можливо, найбільш руйнівною формою корупції для оборонної системи в цілому, оскільки вона не дає можливості ефективно використовувати найважливіший ресурс оборонної системи, тобто людей. У цьому Розділі розглядаються джерела і наслідки корупційної практики у кадровій сфері, описуються принципи ефективної антикорупційної діяльності, а також надаються декілька прикладів успішного застосування цих принципів на практиці.

Метою системи кадрового менеджменту у сфері оборони є забезпечення наявності на потрібних посадах і позиціях потрібної кількості людей з потрібним набором професійних навичок та досвідом для вирішення завдань оборони – тобто участі у військових операціях, розвитку оборонних спроможностей для вирішення майбутніх завдань, здійснення функцій управління й командування і т.д. Система кадрового менеджменту збройних сил працюватиме ефективно, якщо вона буде виконувати дві взаємопов'язані функції, які доповнюють одна одну (див. Мал. 5.1):

1. Визначення потреби в людських ресурсах, виходячи з існуючих і перспективних оборонних потреб та планів розвитку сил і засобів. Ця діяльність передбачає визначення короткострокових потреб для підтримки існуючого рівня і структури збройних сил, середньострокових (5-6 років) потреб для забезпечення розвитку збройних сил і, нарешті, довгострокових (15 або більше років) потреб відповідно до визначених стратегічних параметрів розвитку збройних сил.
2. Менеджмент та розвиток людських ресурсів, як на рівні окремого представника збройних сил, так і військової організації в цілому, з метою максимального підвищення потенціалу людських ресурсів відповідно до оборонних потреб. Це вимагає постійної системної роботи із залучення на військову службу, освіти та підготовки, мотивації, призначення на посади, присвоєння чергових військових звань і втримання на військовій службі необхідної кількості особового складу потрібної професійної кваліфікації (тобто з потрібними знаннями, навичками та досвідом).

Для корумпованого посадовця найбільший інтерес становить саме друга функція, оскільки рішення у сфері кадрового менеджменту безпосередньо впливають на життя людей, а отже й надають широкі можливості для корупції. Перша з цих двох функцій буде для нього не такою цікавою з огляду на те, що рішення у цій сфері майже не дають перспектив з точки зору от-



Мал. 5.1: Функції кадрового менеджменту (у спрощеному вигляді)

римання власної вигоди. Але, з точки зору розвитку антикорупційного потенціалу, існування ефективної системи визначення потреб є абсолютно необхідним, оскільки це дозволяє створити чіткий еталонний показник, визначений на основі оборонної політики та планів розвитку, на фоні якого можна здійснювати оцінку ефективності кадрових рішень.

Форми корупції, пов'язаної з кадровими питаннями

Посадовці, які відповідають за прийняття кадрових рішень, мають величезні можливості для корупції, незалежно від того, чи вони представляють військову командну вертикаль, чи займають посади в спеціалізованих кадрових управліннях. Стимулом до корупційних дій може бути будь-яке рішення, що матиме безпосередній вплив на життя військовослужбовця. Це можуть бути рішення про призначення на бажану посаду або місце проходження служби, надання грошової винагороди чи премії за зразкове виконання професійних обов'язків, або розподіл дуже обмежених ресурсів (наприклад, житла). Корупційний ризик можуть нести в собі й рішення, пов'язані з повсякденною діяльністю військовослужбовця, як то: розподіл службових доручень на кожен день або дозвіл на додатковий вихідний і т. ін. Крім того, величезна влада, яку, за законом або у відповідності з традиціями, мають над своїми підлеглими керівники або військовослужбовці вищого рангу, також дає можливості для корупції, як у вигляді підкупу підлеглими своїх начальників з метою уникнення важкої або небезпечної роботи, так і шантажу або здирництва з боку начальників чи колег-військовослужбовців старшого віку. Загалом, майже всі випадки корупції у кадровій сфері належать до однієї з трьох категорій: це привласнення ресурсів і здирництво; підкуп та мережі впливу.

Привласнення ресурсів/здирництво¹

Посадовці, які мають повноваження з надання та розподілу матеріальних благ та інших ресурсів, наприклад, заробітної плати військовослужбовців, харчів, обмундирування чи житла, мають можливість привласнити якусь частину з цих благ або ресурсів. Іноді це відбувається у вигляді простого ненадання благ чи ресурсів тим, кому вони призначені. Але частіше за все для цього використовуються різні шахрайські схеми, зокрема, технології «мертвих душ» або грошові «компенсації». Під цю ж категорію підпадають й інші форми корупції, коли начальники (офіцери або колеги-військовослужбовці з керівними повноваженнями) зловживають наданими їм повноваженнями з метою крадіжки особистого майна або вимагання хабара чи особистих послуг під загрозою втрат для кар'єри або безпеки підлеглого.

Значні можливості для такого роду зловживань службовими повноваженнями надає «номенклатурна» система радянського типу, де керівники наділяються майже абсолютною владою та великими привілеями і де існують сприятливі умови для знуцання над підлеглими.

Підкуп

Посадові особи, які мають повноваження з прийняття позитивних кадрових рішень, можуть отримувати (або очікувати отримання) винагороди з боку осіб, на користь яких приймається рішення. Розмір такої винагороди може коливатись від зовсім невеликого подарунка (у вигляді, наприклад, пляшки вина або горілки) до дуже значних грошових сум «подяки». У системах, які працюють за іншими принципами, підкуп посадової особи частіше за все застосовується як засіб для отримання – через порушення або в обхід встановлених правил і процедур – вигідного рішення (призначення на бажану посаду, надання переваг перед іншими претендентами на вступ до навчального закладу чи навчальної програми, дозвіл на додаткові вихідні і т.п.), яке неможливо було б отримати за умов суворого дотримання цих правил і процедур. В умовах тотальної системної корупції очікування хабара є загальною нормою, у той час, як система, яка вільна від корупції, не дає можливості отримати бажаний результат ні для посадовця з певними повноваженнями, ні для того, хто готовий вдатися до практики підкупу для отримання вигідного для себе рішення, причому незалежно від його змісту або масштабу. У багатьох випадках, коли бажане кадрове рішення несе з собою матеріальні переваги для особи, на користь якої воно приймається (наприклад, призначення на більш високооплачувану посаду), розмір очікуваної «компенсації» змінюється пропорційно до розміру очікуваної матеріальної переваги. Хоча системна корупція такого типу може на перший погляд здаватися чимось на кшталт добровільної «ділової угоди» із заздалегідь відомими стандартними «тарифами», насправді вона має, по суті, примусовий характер, в основі якого лежить позбавлення військовослужбовців їх законних прав та можливостей тими, хто займає виборні або відповідальні посади.

¹ За матеріалами статті Джека Тредденіка «Менеджмент людських ресурсів» (Jack Treddenick, "Manpower Management"), опублікованої у книзі «Оборонний менеджмент: Ознайомлення» (Defence Management: An Introduction), (Женева, ДКЗС, 2009), 127.

Мережі впливу

Це один з різновидів хабарництва, який нерідко іде поруч з ним. Підкуп може здійснюватись не тільки у грошовій формі, але й у вигляді інформації, послуг або впливу. В авторитарних, консервативних і негнучких системах бюрократичного управління інформація є дуже цінним ресурсом, а неформальний обмін інформацією поза межами офіційних каналів може давати важливі переваги з точки зору можливості здійснення впливу (або корупційних можливостей). Крім того, там, де офіційні системи координації є громіздкими й неефективними, взаємний обмін послугами може стати нормальною практикою отримання бажаних результатів. Така система може з часом перетворитись на складні й добре розвинені мережі взаємного обміну послугами та впливом на кшталт системи «блату», що існувала в радянські часи. Це, у свою чергу, приводить до формування «кланів» та системи взаємостосунків за принципом патрон-клієнт (довготривалі відносини, коли більш впливова сторона (патрон) надає менш впливовій стороні (клієнту) ресурси й послуги в обмін на лояльність та підтримку; прим. перекладача). При цьому, послуги, що надаються в межах оборонної системи, через патрон-клієнтські стосунки або родинні зв'язки можуть бути пов'язаними із стосунками, побудованими за принципом «послуга за послугу», або патрон-клієнтськими стосунками, і в багатьох інших сферах суспільного життя.

Ризики та засоби їх зниження в окремих сферах кадрового менеджменту

Кожний з етапів циклу кадрового менеджменту у сфері оборони (див. Мал. 5.1) характеризується різними корупційними ризиками та схемами, для боротьби з якими існують свої засоби. Далі ми розкажемо про деякі з цих ризиків і схем та наведемо декілька прикладів позитивного досвіду у зниженні корупційних ризиків у відповідних сферах. Але хочемо попередити, що запропоновані засоби не можна розглядати як універсальні, оскільки корупційні схеми обмежуються тільки можливостями для корупції та творчими здібностями їх учасників.

Залучення/обов'язковий призов на військову службу

Залучення на обов'язкову строкову службу за призовом. Уникнення служби у лавах збройних сил на основі обов'язкового призову завжди було одним з головних джерел корупції ще з часів, коли французький імператор Наполеон вперше запровадив у власній армії систему загальної військової повинності в її сучасному вигляді. У деяких країнах світу корупція у цій сфері сьогодні перетворилася на цілу індустрію. В Росії, наприклад, де загальна військова повинність асоціюється з важкими, якщо не сказати жорстокими, умовами служби, отримання «білого білету» або відстрочки від обов'язкового призову коштуватиме в середньому близько 7 тис. доларів, а загальний обсяг хабарів, пов'язаних з уникненням обов'язкової строкової служби, сягає 350-ти мільйонів доларів на рік².

² За оцінками Московської неурядової організації «Індем», наведеними в статті Алістер Джи «Популярні методи уникнення призову на обов'язкову військову службу в Росії» (Alistair Gee, "In Russia, Favorite Pastime of Draft Dodging"), *US News and World Report* (29 грудня 2008).

Отримання «білого білету» або відстрочки від призову, як правило, реалізується шляхом придбання фальшивих документів, які засвідчують нездатність потенційного призовника до військової служби за станом здоров'я або його право на відстрочку у зв'язку з навчанням у вузі. Інший спосіб полягає у придбанні фальшивого військового квитка, який засвідчує, що потенційний призовник вже нібито виконав свій військовий обов'язок перед державою. У виготовленні таких фальшивок можуть брати участь цілі мережі корумпованих посадовців з органів, які займаються питаннями призову, а також лікарі та представники системи освіти.

Окрім відстрочки або повного звільнення від військової повинності, корумповані посадовці призовних органів можуть сприяти призначенню для несення служби у більш спокійному регіоні, де не ведуться бойові дії, або у військові частини з більш сприятливими умовами служби. Вони можуть і вимагати хабарі, наприклад, під загрозою направлення новобранця до небезпечного регіону або місця з несприятливими умовами служби.

Схеми уникнення обов'язкового призову до лав збройних сил, як правило, мають системний характер та побудовані за принципом піраміди, де певний відсоток корупційних доходів, отриманих на нижньому рівні піраміди, перераховується в якості «данини» високопосадовцям з міністерства оборони та/або керівництва збройних сил, які забезпечують існування й функціонування подібних схем. У деяких країнах існування такого високодоходного бізнесу умисно не береться до уваги при реформуванні й реструктуризації діяльності міністерства оборони. Це може привести до створення неофіційних лобістських груп, які будуть чинити спротив зусиллям з переходу від обов'язкової військової повинності до формування професійних збройних сил на контрактній основі.

Підготовка та освіта

Підготовка майбутніх офіцерів (військові училища)

У країнах, де служба у лавах збройних сил вважається престижною, конкурс за право вступу до навчальних закладів, які готують майбутніх офіцерів для збройних сил, може бути дуже високим, коли на одне місце нерідко претендують до десяти і більше абітурієнтів³. Приймальні комісії таких навчальних закладів часто змушені надавати перевагу «елітним» абітурієнтам, чи то під тиском «високих» соціальних зв'язків їх родин, чи фінансових «стимулів» з боку тих, хто вважає службу в збройних силах перепусткою до еліти суспільства. При цьому, поширеними методами здійснення корупційного впливу є пред'явлення свідомо завищених вимог до «неелітних» претендентів під час екзаменаційного процесу, з одного боку, та попередня підготовка «елітних претендентів» шляхом завчасного їх повідомлення про конкретні питання, які будуть ставитись до них під час письмових або усних екзаменів, з іншого боку. Подібна практика зменшує можливість вступу до обраного навчального закладу для дійсно здібних абітурієнтів, вимушуючи їх до пошуку «покровителів зі зв'язками».

³ Наприклад, у 2009 році на одне місце у Військово-морській академії США (м. Аннаполіс) претендували в середньому 12,4 абітурієнтів. www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf.

Вставка 5.1. Підвищення антикорупційного потенціалу системи прийому до військових училищ

У США порушення правил прийому до військових училищ, де майбутні офіцери проходять підготовку впродовж чотирьох років, є майже неможливими, оскільки для цього існує система запобіжників політичного характеру. Це означає, що процес відбору претендентів передбачає їх оцінку не тільки за встановленими загальними критеріями, але й оцінку на політичному рівні. Усі члени Конгресу та Сенату США мають право рекомендувати до десяти обраних ними кандидатів для навчання у військових училищах, і на кожного з них припадає до п'яти курсантів, які проходять навчання у кожний конкретний проміжок часу. Багато з конгресменів та сенаторів здійснюють відбір своїх кандидатів шляхом організації і проведення місцевих конкурсів, але деяким з кандидатів право претендувати на вступ до військового училища надається з політичних мотивів, тобто без проходження попереднього відбору у вигляді місцевого конкурсу. Крім того, аналогічним правом володіє і Президент США. Кожного року він може запропонувати до сотні кандидатів з числа тих, у кого хоча б один з батьків знаходиться на дійсній військовій службі у збройних силах, і ще п'ять кандидатів для участі у загальному конкурсі може рекомендувати Віце-президент США. Певна кількість місць для участі у загальному конкурсі надається військовослужбовцям діючої армії, а також дітям батьків, нагороджених Орденом Пошани.

Такий процес попереднього відбору створює законний шлях для здійснення політичного впливу і, у той же час, шлях для контролю та обмеження можливостей такого впливу. Політики можуть ставити конкретні вимоги до своїх кандидатів, але такий вплив матиме місце тільки на етапі попереднього відбору, оскільки з 15 тисяч кандидатів (якщо взяти за приклад Військово-морську академію США) курсантами стають тільки 1250 молодих людей, а в середньому по країні відповідний показник складає 4,5 тисячі (тобто курсантами в кінцевому рахунку стають тільки 2-3 з кожних десяти запропонованих кандидатів). Відбір майбутніх курсантів до Військово-морської академії здійснюється на основі дуже жорстких критеріїв та за участю незалежних приймальних комісій, які призначаються ззовні. При цьому, рекомендації відповідних політиків не мають ніякого впливу на процес оцінки та відбору кандидатів за загальними критеріями. Оскільки процеси подання документів для отримання рекомендацій (від політиків) і заяв на вступ (до Військово-морської академії) проходять одночасно, Академія має можливість проводити неформальні консультації з політиками, що рекомендують своїх кандидатів, з метою забезпечення необхідних рекомендацій для найбільш перспективних претендентів.

Іншою перевагою подібної системи відбору є те, що вона забезпечує широке географічне представництво курсантів (а отже і майбутнього офіцерського корпусу), яких рекомендують представники різних територіальних утворень і штатів США.

У такій більш молодій демократії, як Україна, конкуренція за право вступу до військових навчальних закладів, які готують майбутніх офіцерів, також є достатньо гострою завдяки престижу та історичним традиціям військової служби, що існують у цій країні. Питаннями прийому до військових училищ донедавна займалися майже виключно місцеві приймальні комісії. Але з призначенням на початку 2005 року нового керівництва міністерства оборони така практи-

ка була визнана неефективною з точки зору уникнення корупційних ризиків. Було прийнято рішення про загальне скорочення занадто громіздкої системи військової освіти. Зокрема, щорічний набір до військових училищ був скорочений вдвічі. Крім того, нове керівництво затвердило програму, розраховану на період до 2011 року, згідно з якою кількість військових училищ має зменшитись з дев'яти до п'яти, а з шести десятків вищих навчальних закладів де на кафедрах ведеться підготовка військового напрямку мають залишитись всього дванадцять. Крім того, були посилені нагляд і контроль за процесами складання іспитів та прийому до військових вузів з боку міністерства оборони, а керівництво відповідною діяльністю доручено посадовцю у ранзі заступника міністра. Усі ці заходи в комплексі дозволили досягти суттєвого зниження корупції у системі військової освіти України.

Джерела: Біла книга оборонної політики України 2005, www.mil.gov.ua; веб-сайт приймальної комісії Військово-морської академії США, www.usna.edu/Admissions/.

Військова освіта вищого рівня (військові академії)

Великий корупційний потенціал має й система прийому до військових навчальних закладів, які готують спеціалістів для штабних і командних структур збройних сил. У деяких країнах стандартною є практика, коли претенденти на вступ до цих навчальних закладів зустрічаються в приватному порядку з одним або декількома членами приймальної комісії для здійснення підкупу або укладення неформальної угоди про патрон-клієнтські стосунки. Корупційний вплив, через підкуп або систему зв'язків, може продовжуватись і після вступу до навчального закладу, коли викладачі свідомо завищують оцінки успішності конкретної особи, які будуть впливати на майбутні призначення і розвиток кар'єри цієї особи.

Отримання освіти у зарубіжних країнах

Поєднання освітніх, кар'єрних та фінансових можливостей, які надає освіта за кордоном, робить систему відбору відповідних кандидатів надзвичайно вразливою з точки зору корупційних ризиків. Такі можливості, як правило, пропонуються через участь у програмах міжнародного співробітництва, причому в багатьох випадках фінансування освітніх програм у повному обсязі здійснюється із зовнішніх джерел. Це означає, що до таких програм неможливо застосувати ні стандартні процедури відбору кандидатів (які зазвичай використовуються у навчальних закладах власної країни), ні стандартні процедури контролю й нагляду за використанням коштів. У результаті посадовці, які займаються питаннями міжнародного співробітництва, освіти та кадрового менеджменту, отримують можливість майже одноосібно приймати рішення щодо відбору кандидатів на участь у таких програмах і при цьому бути майже вільними від обов'язку постійно звітувати перед відповідними органами. Окрім просування кандидатур окремих осіб, які або мають високих покровителів, або платять хабарі за можливість участі в освітніх програмах за кордоном, поширеною серед посадовців вищезазначених управлінь є практика, коли вони намагаються «притримати» певну кількість вільних місць для розподілу серед представників власних установ. Для виявлення випадків корупції при відборі кандидатів часто проводяться перевірки з боку керівництва, але, якщо саме керівництво є недостатньо добро-

чесним, такі перевірки не тільки не перешкоджатимуть проявам корупції, а, навпаки, сприятимуть підтриманню подібної практики. Існування цієї проблеми часто добре відоме зарубіжним партнерам, але вони вимушені погоджуватись із запропонованими кандидатурами, тому що відміна запланованого навчального курсу може мати для них дуже неприємні наслідки, як з політичної точки зору, так і з точки зору їх професійної репутації.

Призначення на роботу за кордоном

Найбільшою популярністю серед можливих кандидатів на закордонне призначення користуються посади аташе у зарубіжних посольствах, посади в керівних органах міжнародних організацій (ООН, ЄС, НАТО і т. ін.), посади у департаментах зв'язків командувань міжнародних сил та міжнародних штабних структур, а також безпосередньо участь у миротворчих операціях. Як і навчання за кордоном, такі призначення у багатьох випадках асоціюються із значно вищим рівнем особистих доходів та великими можливостями для професійного і кар'єрного розвитку. Крім того, робота в керівних структурах міжнародних організацій і військових контингентів майже гарантує більш високий рівень життя як для самого претендента, так і членів його сім'ї. Тому призначення на ці посади пов'язані з високими корупційними ризиками.

Однак, їх не так легко реалізувати з двох причин. По-перше, діяльність своїх представників на цих посадах фінансують відповідні держави, і цей факт обумовлює суворий контроль за процесами їх відбору й призначення. По-друге, діяльність на багатьох посадах за кордоном є дуже помітною на політичному рівні. Враховуючи ці два обмежувальні фактори, прямий підкуп з метою отримання бажаного закордонного призначення пов'язаний з високим ризиком, і тому підкуп у даному випадку може здійснюватись не у грошовій формі, а у вигляді можливості здійснення впливу. З іншого боку, ті, хто прагнуть отримати закордонні призначення на посади не такого високого рівня, частіше піддаються корупційному тиску, який змушує їх платити грошові хабарі. І, незважаючи на високий рівень помітності їх діяльності на політичному рівні, майже всі без винятку представники керівного складу все ж таки вимушені тим чи іншим чином вдаватися до корупційної «мотивації» значної кількості посадовців середнього і нижчого рівнів, без підтримки яких неможливо буде здійснити потрібні адміністративні чи фінансові заходи.

Однак рівень корупційних ризиків значно підвищується, коли мова йде про формування контингентів для участі в миротворчих операціях. Фінансові переваги від участі в операціях за кордоном можуть бути дуже суттєвими, оскільки, згідно із законодавством багатьох держав, рівень оплати за участь у таких операціях встановлюється у вигляді певного відсотка від суми відшкодування з боку ООН (наприклад, 50% від суми відшкодування, що складає приблизно \$700 доларів на місяць). На відміну від осіб, що займають штабні посади і тому змушені витратити більше коштів на утримання себе і членів своєї сім'ї, інші учасники операції знаходяться на повному утриманні. Оскільки у них майже немає необхідності на щось витрачатись, зароблені ними кошти, таким чином, можна вважати чистим прибутком. При цьому, розмір хабара за право участі у миротворчих місіях може складати від 15 до 20 відсотків від суми очікуваного прибутку. Тобто за 6 місяців перебування у складі місії ця сума може сягнути 1000 доларів і навіть більше. Враховуючи, що для участі в одній конкретній операції можуть залучатись контингенти у складі декількох десятків, а то й сотень військовослужбовців, і що на одне місце у місії претендують до

десяти і більше бажаних, корупційний ризик, а разом з цим і потенційний рівень корупційного доходу можуть бути дуже високими, особливо у країнах, де миротворчі контингенти формуються не з цілих підрозділів, а окремих груп або навіть окремих військовослужбовців з різних підрозділів.

Заробітна плата, додаткові виплати, засоби забезпечення особового складу

Технологія «мертвих душ»

Командири, часто за сприяння посадовців, включають до списків особового складу неіснуючих осіб та отримують призначені для них кошти у вигляді грошового утримання, а також харчі, обладнання й інші матеріальні цінності, які вони можуть привласнити або вигідно реалізувати. Кількість таких «мертвих душ» може іноді сягати 20-30 відсотків від загальної кількості особового складу конкретного підрозділу. Технологія «мертвих душ» нерідко застосовується й з метою фальсифікації результатів виборів, коли голоси «мертвих душ» майже повністю віддаються на користь кандидата від правлячої влади.

Додаткові виплати/винагороди і премії

Складна система додаткових виплат та премій може використовуватись тими, хто їх розподіляє, як інструмент для підтримки патрон-клієнтських стосунків і, теоретично, як інструмент корупції.

Розподіл житла

У посткомуністичних державах потреба у забезпеченні житлом військовослужбовців як діючої армії, так і тих, що пішли у відставку, набагато перевищує існуючі можливості. Тому не дивно, що система розподілу житла пов'язана з такими явищами, як хабарництво та зловживання службовими повноваженнями в корисливих цілях. Одна з форм корупції у цій сфері проявляється у вигляді нерівномірного й несправедливого розподілу коштів на будівництво житла для військовослужбовців, коли представники керівного складу отримують величезні апартаменти класу «люкс», у той час, як рядові офіцери вимушені задовольнятися невеличкими квартирами економ-класу.

Медичне обслуговування

Військовослужбовці діючої армії, офіцери у відставці та непрацездатні члени їх родин часто мають право на отримання безкоштовної медичної допомоги. Однак на практиці дійсно якісне медичне обслуговування надається тільки після «фінансового стимулювання» лікарів або керівників медичних закладів.

Управління службовою кар'єрою членів особового складу (кар'єрний менеджмент)

У системах, де необхідною передумовою просування по службі є перебування на посаді відповідно до існуючого військового звання претендента, найголовнішим питанням системи

кар'єрного менеджменту є саме призначення на посади. Посадовці кадрових управлінь, в обмін на хабарі або послуги, можуть заздалегідь попереджати зацікавлених осіб про появу бажаних вакансій, просувати конкретні кандидатури для призначення на ті чи інші посади та сприяти їх призначенню шляхом здійснення впливу на командирів підрозділів, які затверджують обрані кандидатури. Претендентів на посаду можуть запропонувати зустрітися з командиром для приватної співбесіди, під час якої від нього очікуватимуть подарунка або грошової компенсації за сприяння у призначенні на бажану посаду. До аналогічної схеми вдаються й ті, хто бажають отримати призначення у безпечний регіон, на «теплу» спокійну посаду, або ж посаду, яка дає можливості для участі в корупційних діях. В останньому випадку від претендента можуть вимагати виплати великого хабара ще перед призначенням на посаду, з огляду на те, що на цій посаді він зможе отримувати корупційні доходи.

Вставка 5.2. Доброчесність та перешкодження проявам корупції у системі обрання кандидатів на закордонні призначення та участь в освітньо-підготовчих програмах за кордоном

Наприкінці 1990-х років система, що існувала на той час в Україні, не мала нормальних механізмів для ефективного використання усіх можливостей для підвищення рівнів освіти й підготовки особового складу, які надавали програма «Партнерство заради миру» та двосторонні програми військового співробітництва з окремими державами. Рішення приймалися на основі конкретних пропозицій, тобто запропонованих навчальних програм, а не у відповідності з чітко визначеними потребами, а відбір претендентів здійснювався тільки на рівні приватних консультацій між управлінням кадрів і управлінням міжнародного співробітництва Міністерства оборони, причому за умов майже повної відсутності скільки-небудь дієвого контролю та нагляду. Тому не дивно, що в процесі відбору кандидатів на участь у зарубіжних навчальних програмах широко застосовувались механізми корупції та зловживання службовими повноваженнями з корисливих міркувань.

Протягом наступних декількох років ситуацію вдалося значно покращити завдяки впровадженню низки заходів. У 1999 році при Генеральному штабі Збройних сил України було створено Управління з питань співробітництва за програмою «Партнерство заради миру» та миротворчої діяльності, яке почало на офіційному рівні просувати принципи міжнародного військового співробітництва, спланованого з урахуванням конкретних визначених потреб і спрямованого на забезпечення стандартів оперативної сумісності й підготовку до участі у спільних операціях (відповідною діяльністю нині займаються відділи миротворчої діяльності, військових аспектів інтеграції в НАТО, планування та координації військового співробітництва з НАТО у складі Управління євроатлантичної інтеграції Генштабу Збройних сил України; прим. перекладача). Того ж року в Києві було відкрито Офіс зв'язку НАТО, який розташувався в одному будинку з вищезазначеним управлінням Генерального штабу та розпочав роботу з необхідного інформаційного забезпечення, а також надання ресурсної і політичної підтримки діяльності Управління. Важливим кроком у цьому напрямку стало рішення Генерального штабу про за-

безпечення зв'язку між конкретними видами діяльності та конкретними цілями партнерства (у сфері впровадження необхідних реформ і підвищення стандартів оперативної сумісності).

Уже до 2002 року нова політика почала давати свої результати. Зокрема, діяльність у рамках багатьох тренувальних та оперативних заходів за програмою «Партнерство заради миру» стала більш цілеспрямованою і, у той же час, значно підвищилась якість підготовки підрозділів, що брали участь у цих заходах. Але у вирішенні двох проблем прогресу досягти не вдалося. По-перше, майже незмінною лишилася система відбору кандидатів для участі в довгострокових освітньо-підготовчих програмах за кордоном, більшість з яких реалізовувались на двосторонній основі, тобто поза межами компетенції НАТО та вищезазначеного Управління Генштабу Збройних Сил України. По-друге, побудована на базі військових комісаріатів система формування підрозділів для участі у міжнародних миротворчих операціях відкривала широкі можливості для корупції.

Нове керівництво, яке очолило Міністерство оборони у лютому 2005 року після зміни уряду країни в результаті Помаранчевої революції, вжило рішучих заходів для боротьби з корупцією у цій сфері. За наказом Міністра оборони була запроваджена система планування усіх видів зарубіжної діяльності на основі розробки щорічних програм, де мають бути зазначені конкретні прізвища та посади кожного з учасників. Крім того, усі накази про закордонні призначення підлягали особистому затвердженню Міністром оборони. Хоча ці нововведення дещо ускладнили функціонування системи закордонних призначень, контроль і нагляд «зверху» дозволили забезпечити більш тісний взаємозв'язок між конкретними заходами в рамках міжнародної діяльності та конкретними потребами й вимогами. Кандидатури для найбільш важливих закордонних призначень, як участь у довгострокових навчальних програмах і наглядових місіях ООН або призначень на посади в НАТО, перед їх поданням для затвердження Міністром, проходять ретельний конкурсний відбір та оцінку на рівні Вищої атестаційної комісії Міністерства оборони на чолі з першим заступником Міністра оборони. Інше нововведення полягало у тому, що, згідно з наказом Міністра оборони, особи, що вже приймали участь в освітньо-підготовчих програмах чи миротворчих місіях за кордоном або займали посади в керівництві міжнародних сил, як правило, можуть претендувати на аналогічне призначення не раніше, ніж через п'ять років після закінчення попереднього призначення.

Що стосується миротворчих операцій, Міністерство оборони, погодившись з рекомендаціями представників НАТО, вирішило змінити систему формування миротворчих підрозділів. Якщо раніше такі підрозділи формувались під кожен конкретну миротворчу місію, сьогодні створені підрозділи постійного складу та структури, призначені винятково для участі в міжнародних миротворчих операціях. Це дозволило виключити з цієї системи військові комісаріати, і таким чином суттєво знизити корупційні ризики. І, нарешті, Міністерство оборони України почало тісно співпрацювати з Програмою професійного розвитку (Professional Development Program, PDP) НАТО для цивільних спеціалістів з метою створення системи відбору учасників закордонних місій і програм, побудованої за принципами конкурентності та відповідності конкретним потребам і вимогам (більш детально про діяльність програми PDP розповідається у Розділі 22).

У деяких системах кандидати на конкретні посади, призначення або присвоєння чергового військового звання мають проходити співбесіду з атестаційною комісією. Це несе у собі значний елемент суб'єктивності, який впливає на процес прийняття комісією остаточного рішення. Ситуація ускладнюється ще більше у випадку, коли склад комісії є постійним. Перед співбесідою з комісією у повному складі від кандидата можуть очікувати приватних зустрічей з керівниками комісії для отримання від них попередньої згоди на призначення або присвоєння чергового звання. Така система відкриває широкі можливості для корупції, зокрема у вигляді залучення кандидата до мережі патрон-клієнтських стосунків.

Вставка 5.3. Доброчесність та перешкоджання проявам корупції в роботі комісій з присвоєння військових звань

Для максимального забезпечення об'єктивності при відборі офіцерів збройних сил для присвоєння чергових військових звань у США існує добре відрегульована система відбіркових комісій. Аналогічна система застосовується й для оцінки результатів діяльності військовослужбовця після завершення певних етапів його службової кар'єри.

Скликання засідань комісії та керівництво їх діяльністю. Засідання відбіркових комісій відбуваються у міру необхідності (як правило, один раз на рік) і скликаються державним секретарем (відповідальним представником уряду), який курує відповідний вид збройних сил на політичному рівні. Для кожного військового звання та роду військ (наприклад, офіцери бойових частин, офіцери інженерних підрозділів або офіцери медичної служби) існують свої відбіркові комісії, але вони часто засідають в одному місці і в один і той самий час. Державний секретар знайомить членів відповідної комісії з положеннями Керівного документу (Memorandum of Instruction), який визначає принципи та методологію відбору, фактори, що мають братись до уваги в процесі відбору, максимальну кількість претендентів на присвоєння чергового військового звання, а також зміст документів про результати роботи комісії.

Склад комісій. Комісія складається мінімум з п'яти офіцерів діючого складу збройних сил, які обираються методом випадкового відбору з наданого командирами підрозділів списку кандидатур, які відповідають найвищим вимогам з точки зору професійної кваліфікації та доброчесності. Військові звання будь-якого з членів комісії мають бути старшими за звання офіцерів, які претендують на присвоєння чергового військового звання. Відібрані офіцери часто дізнаються про конкретну комісію, у складі якої їм доведеться працювати, тільки після прибуття на місце засідання комісії. Важливим з точки зору об'єктивності прийнятих рішень є положення, яке забороняє одній і тій самій особі двічі підряд брати участь у роботі комісії для того ж самого військового звання або роду військ. До кожної з комісій призначається секретар з питань діловодства, який веде протокол засідань та забезпечує необхідну організаційну підтримку.

До складу комісії часто призначаються менеджери з кадрових питань, але за умови, якщо вони не мають прямого відношення до будь-кого з претендентів на отримання чергового військового звання. Членам комісії забороняється повідомляти інформацію про свою участь в

існуючій відбірковій комісії будь-яким особам, за винятком представників командної вертикалі, до якої належить відповідний член комісії. Під час роботи комісії також забороняється здійснювати приватні телефонні переговори або брати участь у неофіційних заходах безпосередньо на території регіону, де проходить засідання комісії. Члени комісії не мають права розголошувати інформацію про хід обговорення представлених кандидатур або повідомляти рішення комісії до його офіційного затвердження й оприлюднення. Це стосується будь-яких осіб, які не мають безпосереднього відношення до роботи комісії, у тому числі підлеглих або командирів членів комісії. Крім того, члени комісії зобов'язуються не надавати ніяких преференцій ні одній з кандидатур або групі кандидатур, що розглядаються, та не підтримувати інших членів комісії, які порушують це зобов'язання. Члени комісії зобов'язані повідомляти відповідні органи про свої підозри щодо нечесної поведінки інших членів комісії.

Забезпечення об'єктивності процесу обговорення та оцінки запропонованих кандидатур. Зміст інформації про кандидатів, яка надається відбірковій комісії для розгляду та прийняття рішення, жорстко регулюється відповідними правилами. Джерелами такої інформації можуть бути тільки матеріали з особової справи кандидата або його листування. Ці матеріали, разом з прізвищами усіх кандидатів, мають надаватись членам комісії не пізніше, ніж за 30 днів до початку роботи комісії. Це робиться для того, щоб кандидати мали достатньо часу для перегляду, виправлення або оновлення своїх особистих даних. Кандидати також мають можливість відправити на адресу комісії листа з повідомленням додаткової інформації або пояснень та уточнень до вже наданих матеріалів. До розгляду комісії не приймається будь-яка інша інформація, незалежно від її характеру (позитивного або негативного), якщо джерелом цієї інформації є третя сторона, за винятком випадків, коли ця інформація додається до матеріалів листування, наданих самим кандидатом. Деякі види інформації, наприклад, про місце роботи дружини/чоловіка кандидата, заборонені для подання та розгляду відбірковою комісією.

Члени комісії не мають права вносити на розгляд комісії будь-яку інформацію, позитивного чи негативного характеру, якщо надання такої інформації не передбачається існуючими правилами та процедурами. Дані, отримані членом комісії у приватному порядку, або його особисті оцінки щодо професійної кваліфікації кандидата можуть прийматись до уваги тільки у випадку, коли він входить до складу комісії, уповноваженої приймати рішення про присвоєння генеральських звань. Ніхто не має права особисто висловлювати свою точку зору або точку зору іншої особи перед комісією або доводити цю точку зору до державного секретаря (відповідального представника уряду). Будь-які спроби вступити в особистий контакт з членами комісії з метою здійснення впливу на рішення комісії будуть розцінюватись як порушення військового статуту. Державний секретар має право виступати перед комісією, але всі його виступи мають бути зафіксовані на носіях інформації, задокументовані та розповсюджені серед усіх членів комісії. Державний секретар або його представник можуть проводити вибіркові опитування голів комісій, членів комісій, секретарів з питань діловодства або адміністративних працівників аби впевнитись у тому, що засідання комісій відбуваються з дотриманням усіх вимог відповідних законодавчих актів, правил, процедур і керівних указівок.

Забезпечення об'єктивності процесу прийняття рішень. Рекомендації комісії затверджуються більшістю голосів її членів. Голова комісії не має права використовувати надані йому повноваження з метою перешкоджання голосуванню стосовно будь-якої із запропонованих кандидатур. Жоден із представників влади, цивільної або військової, не може давати комісії рекомендацій чи вказівок з приводу затвердження або відмови у затвердженні будь-якої із запропонованих кандидатур. Звіт про результати роботи комісії подається на розгляд відповідальному представникові уряду (державному секретареві), який або приймає рішення про передачу документу для затвердження Президентом США, або повертає його назад до комісії з рекомендаціями щодо перегляду певних нюансів. У випадку, коли відповідальний представник уряду не погоджується з рішенням комісії про затвердження певної кандидатури і при цьому подає на розгляд комісії додаткову інформацію, ця інформація також має бути надана і особі, якої це стосується. Особа, кандидатура якої не була затверджена, має право обстоювати свою позицію. Однак необхідно зазначити, що повноваження відповідального представника уряду не дають йому права будь-яким чином втручатись у зміст звіту про результати роботи комісії. Таким правом користується тільки Президент США, який перед затвердженням звіту може викреслити ім'я конкретного військовослужбовця зі списку офіцерів, рекомендованих до присвоєння чергового звання. Після затвердження Президентом звіт передається на розгляд Сенату, який затверджує усі подання на присвоєння військових звань від майора і вище.

Джерело: Міністерство Сухопутних військ, *Присвоєння чергових звань представникам офіцерського складу*, Статут Сухопутних військ 600-8-29 (25 лютого 2005 р.), www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.

Застосування стратегічного підходу: цілісність, доброчесність, прозорість, підзвітність, відповідальність

Людина представляє собою складне створіння. Оцінити цю складність з точки зору однієї тільки логіки майже неможливо, і тому наші оцінки інших людей часто цілком базуються на наших інтуїтивних відчуттях. Це не так вже й погано, а іноді буває дуже корисним. Наша інтуїтивна оцінка інших осіб формується з урахуванням великого масиву інформативних даних, і нерідко саме оцінка на рівні інтуїції виявляється найбільш достовірною. Однак, з іншого боку, інтуїтивна оцінка є дуже суб'єктивною. Крім того, до різних людей мають застосовуватись різні методи інтуїтивної оцінки, яка, до того ж, залежить і від цілої низки інших психологічних чинників. При здійсненні кадрового менеджменту, як і керівництва, головне питання має полягати не у тому, яким чином можна повністю відмовитись від інтуїтивних оцінок і відчуттів, а у тому, як гармонійно поєднати й збалансувати їх зі стандартними критеріями оцінки та об'єктивними чинниками. Будь-який антикорупційний захід не буде мати бажаного ефекту, якщо кадрові питання будуть вирішуватись тільки на основі об'єктивних чинників, тобто без урахування інтуїтивних оцінок.

Цілісність і доброчесність

Цілісність і доброчесність, якщо говорити про саму сутність цих понять, є атрибутами процесу прийняття рішень. Саме від них залежатимуть відповіді на питання: на базі якої інформації формуються рішення? Які рішення приймаються? Хто їх приймає? Чому або з якою метою?

Рівень цілісності й доброчесності процесу прийняття рішень, за умови існування і застосування стандартних критеріїв та об'єктивних оцінок, можна підвищити до максимально можливого рівня шляхом чіткого розподілу функцій і завдань всередині кадрової системи. Серед головних функцій цієї системи мають бути:

- *Визначення існуючих/перспективних кадрових потреб.* Це дозволяє створити незалежний «еталон» для вимірювання ефективності усіх інших кадрових заходів. За логікою, цю функцію мають виконувати міністерство оборони та генеральний штаб збройних сил.
- *Стратегічне планування діяльності та розвитку людських ресурсів.* Це означає розробку стратегій та підходів до розвитку людських ресурсів, необхідних для забезпечення оборонних потреб на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективи. Це передбачає, зокрема, розробку керівних принципів (які підлягають ухваленню політичним керівництвом держави), на яких мають будуватись основні види діяльності (наприклад, робота відбіркових комісій з присвоєння чергових військових звань), а також створення чіткого механізму, на основі якого кадрові менеджери та командири будуть щоденно приймати кадрові рішення. Цю функцію також логічно було б включити до сфери компетенції міністерства оборони й генштабу збройних сил, але вона має здійснюватись незалежно від функції визначення кадрових потреб.
- *Кадровий менеджмент.* Ця діяльність передбачає постійне здійснення заходів із залучення до лав збройних сил, підготовку, освіту, призначення на посади, присвоєння чергових військових звань, атестації, оцінки та звільнення з військової служби конкретних осіб. У багатьох країнах існують централізовані автономні системи кадрового менеджменту, які підпорядковуються безпосередньо вищому керівництву міністерства оборони й генерального штабу збройних сил та працюють відповідно до параметрів і напрямків діяльності, визначених у процесі стратегічного планування. В інших країнах ця функція належить до сфери компетенції керівництва окремих видів збройних сил. Чіткий розподіл функцій може існувати і в межах самої системи кадрового менеджменту окремої країни або окремого виду збройних сил. Це може бути розподіл функцій між структурами, що займаються питаннями кадрового менеджменту (на рівні окремого військовослужбовця), і тими, що відповідають за забезпечення визначених потреб (на рівні командирів).
- *Атестаційні комісії.* Ці комісії забезпечують розгляд (максимально об'єктивний та згідно з чітко визначеними критеріями оцінки) та оцінку спільної групи кандидатів на їх відповідність вимогам, пов'язаним з присвоєнням чергового військового звання або призначенням на конкретну посаду після завершення певного етапу їх військової кар'єри. Бажано було б, щоб ці комісії працювали не на постійній основі, а щоразу формувались з нових людей, які будуть працювати разом тільки один раз і тільки впродовж терміну роботи комісії. Це дозволить забезпечити неупередженість процесу розгляду й оцінки кандидатів на основі

повного дотримання встановлених правил, процедур та керівних указівок, а отже й знизити корупційні ризики, пов'язані з процесом відбору кандидатів (детальний опис одного з прикладів позитивного досвіду в цій сфері наведено у Вставці 5.3).

- *Статистика/оцінка.* Ці процеси передбачають отримання, аналіз, оцінку і розповсюдження серед відповідних організацій актуальної інформації про всі види кадрової діяльності та про її результати й загальні наслідки. В ідеалі, відповідні заходи мають здійснюватись у режимі максимально можливої автономності й незалежності. Це необхідна умова для забезпечення керівництва оборонної організації достовірними актуальними даними про якість та ефективність системи кадрового менеджменту.
- *Командири.* Головні користувачі послуг кадрової системи. Вони користуються ними щодня і в межах своїх командних повноважень потребують певної гнучкості, що дозволила б їм вільно застосовувати людські ресурси, які є в їх розпорядженні, а також здійснювати (керуючись не тільки об'єктивними фактами, а також значною мірою й власними інтуїтивними оцінками) керівні функції у відповідності з поставленими завданнями. Командири та інші представники керівної вертикалі також є головними джерелами інформації про якість і результати роботи особового складу, і часто саме від них значною мірою залежать розвиток службової кар'єри їх підлеглих та нові призначення на посади в підпорядкованих їм підрозділах. Однак, необхідно зазначити, що влада над підлеглими повинна мати свої межі, тому що надання командирам чи керівникам абсолютної незаперечної влади може привести до того, що вони, заради сьогохвилинних короткотермінових інтересів, можуть вдатись до порушення прав своїх підлеглих або завдати шкоди стратегічним інтересам збройних сил у сфері розвитку їх людських ресурсів.

Кожний з описаних вище елементів працює на розвиток конкретного напрямку процесу кадрового менеджменту. Тому взаємодія всіх цих елементів зміцнює цілісність всієї системи та сприяє підвищенню рівнів уніфікації, стандартизації і об'єктивності. Але для того, щоб усі елементи та система в цілому працювали як належить, необхідно забезпечити певні стандарти внутрішньої прозорості, коли інформація є актуальною і достовірною і коли кожний з елементів системи має доступ до тієї ж інформації, що й інші елементи системи. Тісна взаємодія між різними елементами не тільки забезпечує цілісність системи, але й є необхідною умовою її ефективного функціонування.

Прозорість

Забезпечення прозорості у сфері кадрових питань ускладнюється деякими чинниками. Багато з видів діяльності особового складу здійснюються в рутинному, майже щоденному режимі, і сфера їх застосування розповсюджується на всю систему в цілому. Отримання достовірної інформації про якість та результати цієї діяльності становить серйозну проблему. Справа в тому, що надання відповідних даних, як правило, здійснюється через командну вертикаль. Тому негативна інформація затримується на нижчому рівні вертикалі і майже не має шансів потрапити «наверх». Допомогти у вирішенні цієї проблеми могло б забезпечення посадових осіб у складі командних структур засобами для автоматичного розповсюдження інформації одразу ж після

її отримання. Це дозволить системі кадрового менеджменту найвищого рівня мати повну і актуальну на даний конкретний час інформацію про вжиті командирами кадрові заходи.

Інша проблема полягає у культурних відмінностях між підрозділами та командними структурами найвищого рівня. Відхилення на місцевому рівні від вимог існуючого законодавства, правил або процедур часто підтримуються (а порушники цих вимог захищаються) суспільством, яке при цьому керується неписаними законами чи традиціями. Ці неписані закони часто підкріплені вірою в те, що вони є важливою складовою військової культури, без якої неможливо отримати військову перемогу (в свою чергу, впевненість у перемозі є найголовнішим стимулом для тих, хто вперше іде в бій). Міцне коріння цих культурних норм і неписаних законів є потужним стримуючим чинником для тих, хто хотів би повідомити керівництво про існуючі порушення.

Частково вирішити цю проблему можна було б за рахунок підвищення рівня довіри між командирами підрозділів та кадровою системою найвищого рівня. Це означає, що «оперативна» складова збройних сил має бути впевненою у тому, що система кадрового менеджменту працює заради забезпечення військової перемоги, а не для вдосконалення адміністративних механізмів. Такі заходи, як регулярне розповсюдження важливої актуальної інформації через відправлення повідомлень, наради командирів різних підрозділів і періодичне залучення членів оперативних підрозділів до системи кадрового менеджменту можуть виявитись дуже корисними з тієї точки зору, що вони допоможуть командирам підрозділів не обмежувати себе тільки захистом власних повноважень у вирішенні кадрових питань, а перетворитися на конструктивних зацікавлених учасників більш загальної кадрової системи.

Коли ми говоримо про прозорість кадрової системи, необхідно відзначити ще два важливі моменти. По-перше, кадрові потреби мають бути чітко визначеними та добре зрозумілими для всіх учасників кадрової системи. Це необхідно для того, щоб усі елементи кадрової системи мали спільне бачення цих потреб та працювали в єдиному руслі. По-друге, це необхідність забезпечення високих стандартів прозорості на рівні окремого військовослужбовця. Тобто кожен військовослужбовець повинен мати повний доступ до матеріалів своєї особової справи і можливість обстоювати власну точку зору, якщо він вважає, що окремі матеріали містять помилкові дані або невірно відображають результати його діяльності чи рівень професіоналізму. Відповідно, командири підрозділів мають повідомляти своїх підлеглих про оцінки їх діяльності, а підлегли, у свою чергу, повинні мати можливість подавати письмові рапорти або іншим чином оскаржувати точку зору командира на якість і результати їх діяльності. І, нарешті, управлінські рішення, які стосуються великих груп військовослужбовців, наприклад, висновки відбіркових комісій про присвоєння чергових військових звань або списки військовослужбовців, які перебувають на обліку в органах розподілу житла, мають публічно оголошуватись шляхом офіційної публікації. Усі військовослужбовці мають знати, хто стоїть у черзі на отримання житла, на якому місці і як просувається черга.

Підзвітність і відповідальність

З точки зору кадрового менеджменту, особливий інтерес становлять питання підзвітності й відповідальності на трьох рівнях. Перший рівень – це підзвітність і відповідальність командирів підрозділів перед головним кадровим управлінням збройних сил за кадрові рішення, які вони

приймають в межах своїх повноважень. Другий рівень – це підзвітність і відповідальність керівника головного кадрового управління збройних сил перед цивільним посадовцем, призначеним урядом для здійснення нагляду за діяльністю оборонної організації на політичному рівні. І, нарешті, третій рівень – це підзвітність і відповідальність представника уряду перед парламентом держави та суспільством.

Кадрові питання завжди стосуються конкретної особи. Тому при їх вирішенні необхідно брати до уваги різні нюанси і конкретні обставини. Позитивний досвід свідчить, що тільки ті керівники, які постійно підтримують контакти з кожним зі своїх підлеглих, мають змогу правильно оцінювати суб'єктивні чинники й ефективно приймати відповідні рішення. Звісно, такі рішення можна було б направляти для оцінки і, можливо, перегляду до керівного органу вищого рівня, але це не завжди означає, що це рішення в результаті стане більш об'єктивним. Якщо не існує механізмів для розгляду нової інформації в процесі оцінки або перегляду рішення, це тільки збільшує ризик того, що кінцеве рішення буде ще більш суб'єктивним, особливо, коли особа, яка здійснює перегляд рішення, не знайома з конкретними обставинами та нюансами і в подальшому не буде мати справи з конкретними наслідками свого кінцевого рішення.

З цього випливає, що головні кадрові управління мають зменшити до мінімуму кількість прийнятих командирами підрозділів кадрових рішень, які обов'язково підлягають оцінці й перегляду вищими інстанціями. Натомість вони мають вимагати тільки обов'язкового надання відповідної інформації про кожне з кадрових рішень, що приймаються, а також відстежувати загальні тенденції і забезпечувати дотримання відповідних вимог та критеріїв оцінки. Наприклад, цілком зрозуміло, що складання графіку відпусток військовослужбовців має бути прерогативою їх командирів. Перегляд відповідних рішень на рівні вищої інстанції може бути обов'язковим тільки у випадках, коли відмова у наданні відпустки буде мати певні негативні наслідки (наприклад, коли військовослужбовець не отримує відпустки впродовж шести місяців або коли відмова у наданні відпустки може привести до втрати військовослужбовцем права на отримання належної суми відпускнуго грошового утримання за конкретний відпрацьований рік і т. ін.). Відслідковуючи узагальнені дані, головне кадрове управління може виявляти випадки, коли командири підрозділів неоднаково ставляться до своїх підлеглих, надаючи перевагу одним за рахунок інших. Наприклад, на основі аналізу статистичних даних може виявитись, що фактична тривалість відпусток деяких з членів особового складу, включаючи й самих командирів підрозділів, перевищує загальні показники, у той час, як інші члени особового складу не отримують навіть відпусток, на які вони мають право за законом.

Крім того, бажано було б, щоб нагляд з боку вищих інстанцій здійснювався тільки на загальному рівні, тобто без втручання у процеси кадрового менеджменту на рівні окремих представників особового складу. Головною метою при цьому має бути забезпечення стандартів цілісності й доброчесності у роботі систем кадрового менеджменту та планування людських ресурсів. Важливими інструментами відповідної діяльності є затвердження визначених потреб, розробка головних напрямків і керівних принципів планування та забезпечення належної підготовки членів відбіркових і атестаційних комісій. Також дуже важливим є проведення ретельного аналізу результатів конкретних кадрових проектів на предмет оцінки їх ефективності з точки зору досягнення бажаного ефекту. Цілком зрозуміло, що кадрові призначення на

найбільш помітні (і пов'язані з великим корупційним потенціалом) посади мають оцінюватись і затверджуватись на рівні керівництва кадрових управлінь. Також бажано було б, щоб головне кадрове управління періодично проводило вибіркові перевірки кадрових рішень на предмет дотримання встановлених вимог і відповідності стандартам цілісності й доброчесності.

Ключове значення з точки зору впливу на окремі рішення має врахування політичних мотивів і оцінок при обранні для призначення на керівні посади, як цивільні, так і військові, кандидатів, які вже пройшли попередній професійний відбір на рівні відповідних цивільних або військових атестаційних комісій. У свою чергу, посадовці, призначені на посади з політичних мотивів, мають бути підзвітними уряду та парламенту. При цьому, до сфери компетенції парламенту мають входити затвердження висновків відбіркових (які обирають кандидатів на присвоєння чергових військових звань) та атестаційних комісій, а також затвердження призначень на вищі керівні посади в державі. Парламент також має забезпечити розробку та функціонування чітких правових механізмів і норм з питань прав людини та умов праці у збройних силах держави. До компетенції призначеного парламентом уповноваженого з прав людини (омбудсмена) має входити і нагляд за дотриманням прав працівників і вимог законодавства з питань умов праці.

Думки на завершення

Корупція у кадровій сфері може мати великі негативні наслідки для оборонних спроможностей держави – і для національної безпеки в цілому – які будуть послаблюватись за рахунок збагачення окремих осіб. Враховуючи величезні матеріальні та часові ресурси, необхідні для створення й підтримки необхідної структури особового складу (особливо, коли мова йде про технічних спеціалістів або керівників вищого рангу, на підготовку яких може піти не одне десятиліття), втрати від корупції можуть бути дуже серйозними й довготривалими. Така корупція може набувати стабільного, системного, самозбережувального характеру, оскільки ті, хто звикли платити хабарі чи використовувати свої зв'язки як інструменти для отримання високих посад, намагатимуться будь-якою ціною підтримувати подібну практику та зберегти її й для майбутніх поколінь. В результаті може утворитися «тіньова система», побудована на особистих зв'язках, особистій відданості та корупції, яка, через відставних офіцерів збройних сил та членів їх родин, буде пов'язаною із більш загальними клановими системами, що існують в державі. Це руйнує надійність командної вертикалі та підриває такі основні принципи військової етики, як спільні ризики, отримання високих посад завдяки своїм здібностям і військовим заслугам (а не особистим зв'язкам чи підкупу) та готовність жертвувати власними інтересами задля досягнення спільної мети. Боротьба з корупцією у сфері кадрового менеджменту та попередження (або зупинення) негативного впливу на оборонні спроможності держави і морально-етичні основи збройних сил потребують системних цілеспрямованих зусиль, перш за все з боку керівництва й відповідних структур збройних сил. Ці структури не обов'язково мають налічувати велику кількість працівників, але вони обов'язково мають бути високопрофесійними, володіти відповідними повноваженнями та мати безпосередній доступ до представника керівництва, відповідального за здійснення антикорупційних заходів.

Однією з головних функцій цих структур має бути визначення і боротьба з конкретними корупційними ризиками та схемами у сфері кадрового менеджменту. Але усі ці заходи мають здійснюватись в рамках більш загальної діяльності для досягнення головної мети – будівництва цілісності й доброчесності та забезпечення високих стандартів прозорості, підзвітності й відповідальності як головних компонентів процесу прийняття рішень. Найкращим шляхом до цієї мети є створення такої системи, яка б органічно поєднувала в собі та забезпечувала оптимальний баланс між процесами політичного керівництва, прийняття рішень, контролю й нагляду, з одного боку, та свободою дій і ініціативою командирів підрозділів, з іншого боку. Необхідно чітко визначити критерії та вимоги до інформації, на основі якої приймаються рішення, і самого процесу прийняття рішень. Доступ до відповідної інформації повинні мати усі зацікавлені сторони (але без порушення права на конфіденційність приватної інформації). Необхідно забезпечити ефективні інструменти, які б гарантували надання актуальної та достовірної інформації. Також необхідно чітко визначити, хто конкретно відповідає за прийняття рішень і перед ким вони несуть відповідальність за прийняті рішення.

І насамкінець хотілось би зазначити, можливо, найголовніше. Шляхом застосування комплексу спільних вимог, які відображають спільне бачення та принципи військової етики, необхідно створити такі умови, де корупція буде вважатись найнебезпечнішим злочином, який веде до послаблення оборонних спроможностей держави і, у кінцевому рахунку, може стати однією з причин її можливої військової поразки.

Розділ 6

Бюджетний процес та фінансовий менеджмент у військовій сфері

Бюджетний процес – це процес забезпечення оборонної діяльності необхідними фінансовими ресурсами. Це комплексний процес, що передбачає планування бюджету, його виконання, надання відповідних звітів і проведення аудиторських перевірок. Прозорість бюджетного процесу та відповідальний фінансовий менеджмент у військовому секторі є головними передумовами забезпечення цілісності й доброчесності усіх видів оборонної діяльності та скорочення корупційного потенціалу у сфері оборони. Непрозорість фінансового менеджменту в оборонній сфері, і водночас низький рівень звітності й відповідальності, створюють дуже сприятливі умови для корупційної практики. Неefективне планування, неузгодженість процесів формування стратегій, планування та розробки й виконання бюджетів, а також слабкий контроль за витратами, навіть за відсутності очевидних проявів корупційної поведінки, негативно впливають на ефективність діяльності оборонного сектору та знижують мотивацію членів особового складу – як військовослужбовців, так і цивільних спеціалістів – до сумлінного виконання своїх обов'язків.

Цей Розділ розповідає про принципи бюджетного процесу у військовій сфері та його складові. Особлива увага приділяється питанням будування цілісності й доброчесності бюджетного процесу. Роль парламенту, контрольно-ревізійного управління, суспільства та інших учасників бюджетного процесу розглядається у відповідних розділах Частини III.

Принципи та вимоги

Бюджетний процес і фінансовий менеджмент у сфері оборони здійснюються відповідно до бюджетних процедур та правил, які існують у державному секторі. Тому аналіз чинників військової корупції, пов'язаної з фінансовим менеджментом, логічно було б розпочати з розгляду діяльності з реалізації основних принципів ефективного бюджетування у державному секторі (див. Вставку 6.1). І хоча вимоги Світового банку не стосуються безпосередньо секторів безпеки й оборони, ці принципи мають розповсюджуватись на процеси бюджетування та фінансового менеджменту й у військовому секторі.

Бюджетний процес в оборонній сфері у його сучасному розумінні – тобто асигнування коштів і, відповідно, розподіл людських і матеріальних ресурсів та інфраструктури, необхідних для здійснення оборонної діяльності – безпосередньо спрямований на досягнення поставле-

них завдань у сфері оборони й безпеки та реалізацію військової стратегії держави. Як сказав колись президент США Гаррі С. Трумен, «стратегія, програми та бюджет є складовими одних і тих самих базових рішень»¹.

Вставка 6.1. Базові принципи ефективного бюджетування у державному секторі

Світовий банк визначає наступні базові принципи ефективного бюджетування та фінансового менеджменту, які у повній мірі стосуються й бюджетного процесу у сфері оборони:

- *усебічність і всеосяжність*: бюджетний процес має охоплювати всі види фінансово-бюджетних операцій;
- *реалістичність*: рішення мають прийматись з урахуванням фінансових реалій в середньостроковій перспективі; бюджет має передбачати ресурсне забезпечення тільки тих видів діяльності, які необхідні для реалізації напрямків державної політики;
- *послідовність*: змінювати вже визначені стратегічні концепції після початку їх реалізації можуть тільки ті політики, які брали участь у формуванні цих концепцій та погоджуються з ними;
- *гнучкість*: рішення мають прийматись з урахуванням усієї наявної інформації;
- *прогнозованість*: стабільність головних стратегічних концепцій; стабільність фінансування діяльності в рамках вже існуючих концепцій;
- *змагальність*: усі сектори державної діяльності повинні мати рівні права у відстоюванні своїх фінансових потреб під час планування державного бюджету;
- *об'єктивність*: бюджет має формуватись на основі об'єктивних розрахунків прогнозних показників надходжень і видатків;
- *інформація*: визначення базового рівня загальних видатків на середньострокову перспективу, на фоні якого можна здійснювати оцінку бюджетних змін у відповідності зі змінами стратегічних концепцій; надання достовірної актуальної інформації про суми видатків та їх ефективність і результативність;
- *прозорість*: перед тим, як приймати рішення, політики мають ретельно вивчити усі відповідні питання та інформацію; рішення, що приймаються, а також обґрунтування цих рішень мають доводитись до суспільства;
- *підзвітність і відповідальність*: політики мають нести відповідальність за реалізацію наданих їм повноважень.

Джерело: Світовий банк, Керівництво з питань управління державними видатками (Public Expenditure Management Handbook) (Вашингтон, Світовий банк, 1998), 1-2.

¹ Офіційні промови президентів США, Гаррі Трумен (*Public Papers of the Presidents of the USA, Harry Truman*), 1945 (Вашингтон, округ Колумбія: Агентство друку Уряду США, 1961), 551.

Однак, так було не завжди. У камеральних системах бюджетування та бухгалтерського обліку, які були вперше запроваджені в Європі наприкінці епохи Середньовіччя, правитель мав право впродовж фінансового року використати певну суму коштів і, хоча витрати реєструвались та контролювались, здійснити об'єктивну оцінку результативності витрат було майже неможливо. Системи бюджетування й фінансового менеджменту камерального типу відносять до систем управління бюджетними ресурсами (витратами), а не управління результатами. Такі системи й досі використовуються у багатьох країнах для управління оборонними фінансами. У цих країнах парламенти просто затверджують бюджетні пропозиції уряду, які подаються у вигляді сум фінансування, потрібних, наприклад, для утримання військового і цивільного персоналу, військових операцій та відповідного матеріально-технічного забезпечення, здійснення капітальних вкладень, наукових досліджень або розробки нових видів зброї та військової техніки. На практиці, навіть за умови надання детального обґрунтування відповідних оборонних потреб, розробка бюджетних пропозицій тільки у форматі сум фінансування не дає можливості забезпечити чіткий зв'язок між бюджетними вимогами та конкретними запланованими завданнями.

Однак за умов відсутності чіткого контрольованого зв'язку між запланованими завданнями, стратегіями та їх реалізацією неможливо здійснювати аналіз та оцінку отриманих результатів і якості роботи оборонної організації. У Вставці 6.2 описані параметри ефективності діяльності, що найбільш важливі у контексті аналізу й оцінки систем і практики фінансового менеджменту у державному секторі.

Цілісність і добросовісність процесів бюджетування й фінансового менеджменту

На відміну від систем управління бюджетними надходженнями і видатками, системи бюджетування та фінансового менеджменту, орієнтованими на ефективність і результативність, дозволяють перекласти планові завдання у сфері безпеки й оборони на мову конкретних потреб та відповідних програм, і на їх основі сформувавши вимоги щодо бюджетного забезпечення. Найбільш відомою з систем такого типу є Система планування, програмування й бюджетування (PPBS), яку використовує Міністерство оборони США. Ця система була запроваджена на початку 1960 років Головним фінансовим інспектором міністерства оборони Чарльзом Хічем (Charles O. Hitch) за наказом тодішнього міністра оборони Роберта МакНамари (Robert S. McNamara). Багато країн світу, зокрема держави Центральної та Східної Європи, а також посткомуністичні держави колишнього СРСР намагаються адаптувати вже існуючі системи до механізмів PPBS або створити аналогічні системи для використання в якості головного інструменту забезпечення ефективного і результативного менеджменту своїх оборонних організацій, а також як необхідної передумови для здійснення ефективного демократичного контролю збройних сил.

Такі системи, як PPBS дозволяють забезпечити чіткий взаємозв'язок між завданнями оборонної політики та військовим бюджетом, а також між довгостроковими і середньостроковими планами й програмами та існуючою діяльністю. За умов існування такого зв'язку особи, які приймають рішення як на рівні законодавчої, так і виконавчої гілок влади, матимуть змогу про-

Вставка 6.2. Найбільш важливі параметри вимірювання ефективності фінансового менеджменту в державному секторі

Запроваджений Світовим банком проект «Державні витрати та фінансова звітність і відповідальність» (PEFA) визначає шість основних параметрів якості відкритої та впорядкованої системи вимірювання ефективності бюджетної діяльності Performance Management Framework:

1. *Здійсненність бюджету*: бюджет має бути реалістичним і витрачатись за призначенням.
2. *Всеосяжність і прозорість*: бюджет та управління бюджетними ризиками мають бути всебічними і всеосяжними, а інформація про фінанси і бюджет має бути відкритою для суспільства.
3. *Бюджетування на основі політики уряду*: бюджет має формуватись відповідно до цілей і пріоритетів уряду.
4. *Прогнозованість та контроль за виконанням бюджету*: діяльність з виконання бюджету має бути стабільною і прогнозованою; мають існувати механізми для здійснення керівництва та контролю за використанням державних коштів.
5. *Фінансова звітність, документування інформації та звітування*: складання, ведення і розповсюдження достовірної звітної документації та інформації з метою забезпечення контролю за процесами прийняття рішень, менеджменту і звітування.
6. *Зовнішній контроль та аудит*: мають ефективно працювати механізми для здійснення контролю за використанням державних коштів та діями виконавчої гілки влади у разі виявлення порушень у бюджетній сфері.

Джерело: Світовий банк, *Вимірювання ефективності фінансового менеджменту в державному секторі (Public Financial Management: Performance Measurement Framework)* (Вашингтон, Секретаріат PEFA, Червень 2005 р.), 2.

гнозувати ефект, що матимуть прийняті ними рішення стосовно загального фінансування сфери оборони та розподілу бюджетних ресурсів серед різних видів оборонної діяльності і різних програм на спроможність військової організації держави виконати поставлені оборонні завдання і, відповідно, на ризики для безпеки країни. Такі системи також забезпечують механізми гнучкості, які дозволяють адаптувати бюджет відповідно до зміни загальної ситуації, не порушуючи при цьому стандартів прозорості, звітності й відповідальності.

Проте необхідно зазначити, що сам по собі механізм PPBS, який є потужним допоміжним інструментом прийняття рішень, не може забезпечити гарантій цілісності й доброчесності всього циклу оборонного менеджменту. Для цього його необхідно інтегрувати з дієвими механізмами нагляду за виконанням бюджету, дотриманням стандартів звітності й відповідальності та процесами аудиту і оцінки ефективності/результативності менеджменту. Подібні заходи нещодавно були запроваджені у США, де в діючу у міністерстві оборони систему PPBS була інтегрована

діяльність з нагляду за виконання бюджету (Execution) та оцінки ефективності й результативності (Assessment). Таким чином, до абревіатури цієї системи додалися літери «Е» та «А», і тепер вона носить назву PPBEA System, тобто система планування, програмування, бюджетування, виконання та оцінки. Модернізована система створює механізми для здійснення всебічного контролю за витратами, дотриманням вимог послідовності бюджетного процесу, а також механізми оцінки ефективності/результативності фінансового менеджменту².

Деякі країни, посилаючись на необхідність узгодження оборонних завдань, стратегії, планів і результатів їх реалізації, створюють механізми їх узгодження у відповідності зі змінами ситуації в рамках процесу *стратегічного оборонного менеджменту*. Вставка 6.3 описує досвід однієї з держав у вбудовуванні процесів бюджетування й фінансового менеджменту в оборонній сфері у загальний механізм стратегічного оборонного менеджменту, який гарантує дотримання політичних орієнтирів, стандартів прозорості й реалістичності та забезпечує інструменти внутрішнього й зовнішнього контролю у динамічному середовищі, в якому відбувається планування і виконання військового бюджету³.

Не менш важливо забезпечити цілісність і добросовісність бюджетного процесу у разі зміни обставин, зокрема, у випадках, коли бюджет планується не на один, а на два-три чи більше років, як, наприклад, у Сполученому Королівстві, де бюджетний цикл складає чотири роки (див. Вставку 6.4), і водночас коли повноваження з виконання бюджету делегуються іншим учасникам бюджетного процесу. Наприклад, в оборонній організації Нідерландів існує механізм короткострокової адаптації бюджету до потреб термінового забезпечення певних спроможностей в рамках існуючої оперативної діяльності. Фактично це механізм здійснення військових закупівель за спрощеними процедурами. Як правило, ці закупівлі здійснюються в рамках відносно невеликих проектів, реалізація яких передається до сфери компетенції відповідних отримувачів бюджетних коштів. Така практика можлива за умови існування системи планування, достатньо стабільної для забезпечення реалістичності й здійсненності планів і водночас достатньо гнучкою для реагування на непередбачувані обставини. Але у будь-якому випадку ці бюджетні видатки, незалежно від рівня терміновості потреб чи їх секретності, мають залишатись під постійним внутрішнім і зовнішнім контролем та піддаватись аудиторським перевіркам.

² Франсуа Меле, «Інструменти вимірювання рівнів звітності, відповідальності і прозорості та контроль за витратами у сфері безпеки й оборони» (Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector), виступ під час спільної конференції НАТО і Регіонального центру контролю над озброєннями і верифікації (RACVIAC) на тему «Підвищення якості менеджменту оборонних ресурсів, у тому числі будівництва цілісності і виховання добросовісності у збройних силах» (*Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces*), Загреб, Хорватія (14-16 вересня 2009 р.).

³ Це приклад процесного підходу до підвищення ефективності бюджетного процесу та фінансового менеджменту у сфері оборони. Приклад досвіду з підтримки організаційних змін наведений у Вставці 17.1.

Вставка 6.3. Фінансовий менеджмент як складова механізму стратегічного оборонного менеджменту

З метою забезпечення реалістичності й здійсненності оборонного бюджету, стандартів прозорості, а також відповідності планів, бюджетів і аудиторських перевірок визначеним політичним орієнтирам, Міністерство оборони Болгарії реалізує новий комплексний механізм стратегічного оборонного менеджменту. Цей механізм будується на п'яти базових процесах:

1. Аналіз, оцінка і перегляд оборонної політики.
2. Політичне керівництво процесами оборонного менеджменту.
3. Аналіз, оцінка і перегляд потреб у певних оборонних спроможностях.
4. Забезпечення необхідних оборонних спроможностей.
5. Аналіз і оцінка ефективності та результатів діяльності.

Аналіз, оцінка і перегляд оборонної політики здійснюються на початку каденції кожного нового уряду країни. Висновки і результати цієї роботи публікуються у вигляді *Білої книги з питань оборони*, яка подається на розгляд парламенту країни. Аналіз і перегляд оборонної політики можуть здійснюватись з вищезазначеним регулярним інтервалом, враховуючи значні зміни, що постійно відбуваються у військовому середовищі. Це можуть бути такі зміни, як, наприклад світова фінансово-економічна криза або надання країні-партнеру НАТО, яка бажає стати членом євроатлантичної спільноти, запрошення приєднатись до альянсу. Міністр оборони затверджує політичні напрямки та керівні принципи планування на початку кожного циклу планування бюджету на наступний фінансовий рік, а також у випадках, коли за результатами аналізу й оцінки бюджетного року визначається необхідність у переформатуванні запланованих завдань, планів і ресурсних обмежень. Аналіз і перегляд потреб у певних оборонних спроможностях здійснюються один раз на два роки й узгоджуються з процесами оборонного планування НАТО і Євросоюзу. В результаті виробляється рішення стосовно пакету заходів із забезпечення перспективних потреб у певних оборонних спроможностях, які мають бути комплексними і здійсненими. Реалізація окремих напрямків діяльності з цього пакету доручається керівникам відповідних програм як завдання із забезпечення певних спроможностей, які мають бути реалізовані в рамках наступного базового процесу. Базовий процес забезпечення необхідних оборонних спроможностей складається з етапів *розробки відповідних програм, короткотермінового планування та практичної реалізації*. На етапі розробки оборонних програм визначаються шляхи забезпечення визначених потреб на декілька наступних років. Після затвердження конкретної оборонної програми, перші один чи два роки програми присвячуються більш детальній розробці її окремих компонентів (або видів ресурсів) та їх узгодженню з оборонним бюджетом, планом закупівельної діяльності, а також програмами поповнення, освіти і підготовки особового складу, програмами розвитку інфраструктури й т. ін. Згодом усі ці плани реалізуються в рамках конкретного бюджетного року.

Процес аналізу й оцінки ефективності/результативності бюджетного процесу здійснюється з метою перевірки законності бюджетних витрат, вимірювання якості й ефективності та оцінки

результатів усіх видів оборонної діяльності. Цей процес здійснюється кожні чотири місяці і передбачає, у тому числі, аналіз і перегляд прогнозних параметрів планування. За результатами цього процесу політичне керівництво держави може зробити певні висновки. Це може бути, наприклад, переформатування планових завдань, стратегій і ресурсних обмежень шляхом перегляду відповідних планів або програм або, у разі значних змін прогнозних параметрів планування, перегляд визначених потреб у певних оборонних спроможностях чи навіть самої оборонної політики держави.

Такий підхід створений з урахуванням попереднього досвіду Міністерства оборони, а також досвіду застосування Системи планування, програмування й бюджетування. Він забезпечує формування й виконання військового бюджету згідно з визначеними головними плановими завданнями та має декілька важливих відмінностей від попереднього підходу. (1) Він визначає оборонні спроможності як сукупний результат усіх видів діяльності оборонного менеджменту, у тому числі й фінансового менеджменту, а також як головний параметр вимірювання ефективності оборонної діяльності та її результатів. (2) Система заходів фінансового контролю тепер передбачає й регулярний аналіз та оцінку бюджетних витрат з точки зору ефективності/результативності. (3) Такий підхід дозволяє політикам гармонійно узгоджувати і збалансовувати оборонні завдання, плани й ресурси і, що навіть більш важливо, підтримувати необхідний баланс в умовах зміни обставин. Запровадження такого підходу до стратегічного оборонного менеджменту дозволяє підвищити якість бюджету з точки зору реалістичності та здійсненності, зробити більш прогнозованим і контрольованим процес виконання бюджету, забезпечити зовнішній контроль і аудит та створити сприятливі умови для постійного удосконалення бізнес-процесів і методів планування.

Джерела: детальніше про базовий процес забезпечення необхідних оборонних спроможностей читайте у статті Тодора Тагарева «Ознайомлення з плануванням розвитку збройних сил на основі програм» у збірнику «Оборонний менеджмент: Ознайомлення» (Женева, Центр демократичного контролю над збройними силами, 2009 р.), 75-92; 3 питань головних напрямків та практики стратегічного оборонного менеджменту в інших державах рекомендуємо звернутись до книги Стефана Де Шпігельайре (Stephan de Spiegeleire) та ін. «Замкнутий цикл: На шляху до стратегічного оборонного менеджменту» (*Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*) (Гаага, Гаазький центр стратегічних досліджень, квітень 2009 р.).

Делегування повноважень, звітність і відповідальність

Однією з причин низької ефективності бюджетних систем у багатьох державах світу є централізація не тільки процесів планування бюджетів, але й діяльності на етапі їх виконання. Надмірно високий рівень централізації процесів прийняття рішень, яким відрізняється командно-адміністративна система радянського типу, ще й досі має серйозний вплив на стилі управління, що панують на пострадянському просторі. У багатьох державах рішення щодо асигнування навіть невеликих сум бюджетного фінансування мають затверджуватись особисто міністром оборони. Така надмірна централізація гальмує процес прийняття рішень та май-

же не залишає часу для розгляду альтернативних рішень. Але ще більшу проблему при цьому становить зниження рівня прозорості. Хоча бюджетні пропозиції узгоджуються відповідними інстанціями владної вертикалі та затверджуються посадовою особою, яка несе відповідальність за усі структурні одиниці на відповідному рівні оборонної організації, при цьому дуже легко втратити контроль над тим, хто саме розробив конкретну бюджетну пропозицію і яким буде її вплив на інші види оборонної діяльності. Оборонні організації з ефективним менеджментом вирішують цю проблему шляхом делегування повноважень і відповідальності іншим учасникам бюджетного процесу. Вставка 6.4 наводить приклад делегування повноважень і відповідальності, але на умовах суворого контролю, звітності та здійснення аудиторських перевірок ефективності і результативності бюджетних витрат.

Здійсненність і всеосяжність бюджету

Для того, щоб бути здійсненим, бюджет має бути реалістичним та витрачатись винятково за призначенням. Для забезпечення здійсненності бюджету бюджетний процес та сам військовий бюджет мають бути всебічними і всеосяжними та побудованими на основі достовірних даних і інформації. У даному контексті термін «здійсненність» розглядається з трьох точок зору:

1. Попередній розрахунок вартості оборонних програм і проектів має базуватись на достовірній статистичній інформації або, у разі відсутності такої інформації, на основі об'єктивного аналізу й оцінки базових контрольних параметрів. Важливою передумовою реалістичності і здійсненності будь-яких бюджетних пропозицій є регулярне застосування незалежних оцінок ще на етапі підготовки рішень щодо асигнування значних ресурсів для виконання конкретних програм і проектів.
2. Має існувати ефективна система відповідальності й надання звітності. При цьому сама ця система має бути всебічною й всеосяжною, забезпечувати вчасне надання необхідних звітів та піддаватись регулярним аудиторським перевіркам.
3. Має бути чітке розуміння ризиків, пов'язаних з виконанням усіх базових програм чи проектів, а також ефективні інструменти і механізми управління цими ризиками.

При здійсненні оцінки реалістичності й здійсненності бюджету головна увага має приділятися трьом наступним складовим комплексності і всеосяжності оборонного планування:

1. *Діяльність з планування бюджету має охоплювати усі без винятку бюджетні операції та види діяльності оборонної організації.* Усі види діяльності та асигнування ресурсів мають здійснюватись виключно в межах оборонного бюджету. У випадках, коли оборонна організація залучається до економічної діяльності або отримує повноваження на надання певних послуг на платній основі, усі відповідні операції мають здійснюватись відповідно до встановлених бюджетних процедур. Це правило має розповсюджуватись і на міжнародні транзакції, перенесення коштів з одного бюджетного року на інший, а також можливе відшкодування оборонних витрат.

Вставка 6.4. Делегування повноважень та звітність і відповідальність отримувачів бюджетних коштів у системі Міністерства оборони Сполученого Королівства

За менеджмент більшості з видів діяльності оборонної організації Сполученого Королівства відповідають вісім структур з числа головних отримувачів військового бюджету країни (Top Level Budget (TLB) holders). Очікувані результати їх діяльності, а також обсяг ресурсів, необхідних для отримання цих результатів, прописуються в Оборонному плані. Постійний заступник Міністра оборони наділяє кожного з головних отримувачів військового бюджету великими повноваженнями у сфері кадрової політики, управління інфраструктурою та бюджетом. Кожний з головних отримувачів бюджету підписує з постійним заступником Міністра оборони і начальником Генштабу збройних сил Угоду про надання послуг (Service Delivery Agreement), яка, зокрема, визначає:

- результати діяльності, які має отримати відповідний головний розпорядник військового бюджету;
- ресурси, що виділяються відповідному головному отримувачу військового бюджету для отримання визначених результатів;
- фінансові, кадрові, комерційні та інші повноваження, які надаються відповідному головному розпоряднику військового бюджету.

Угода також визначає планові завдання діяльності головного розпорядника бюджету, які формуються на основі запланованих завдань та цілей оборонної діяльності, зафіксованих в Оборонному плані. Головні розпорядники бюджету несуть відповідальність за здійснення якісного менеджменту діяльності своїх організацій, у тому числі підпорядкованих їм підприємств та відомств. Керівники цих підприємств і відомств отримують необхідні повноваження та несуть перед відповідним головним отримувачем бюджету відповідальність за використання наданих ним ресурсів. У свою чергу, головні розпорядники бюджету, через Комітет оборони, звітують перед постійним заступником Міністра оборони та начальником Генштабу збройних сил за виконання поставлених перед ними завдань і використання наданих ресурсів, у той час, як постійний заступник Міністра оборони (як посадова особа, що відповідає за фінансовий бік діяльності міністерства) несе персональну відповідальність перед парламентом країни за економне, ефективне й результативне використання оборонних ресурсів держави, ефективність керівництва та стабільність і виправданість оборонних витрат. Для забезпечення необхідного рівня звітності й відповідальності за використання делегованих повноважень у Міністерстві оборони Великобританії існує спеціальний механізм, відомий як «система збалансованих показників» (Balanced Scorecard). Це система стратегічного оборонного планування й менеджменту, яка має на меті узгодження ділової діяльності усіх рівнів з ідеологією і стратегією оборонної організації, впорядкування запланованих завдань і контрольних параметрів у відповідності з рівнем пріоритетності, удосконалення механізмів зовнішнього і внутрішнього зв'язку та контроль за організаційною діяльністю на предмет відповідності стратегічним цілям.

Джерела: Міністерство оборони Сполученого Королівства, *Як працює система оборони. Базова структура оборонної діяльності* (Лондон: Міністерство оборони, 2009 р.); Міністерство оборони Сполученого Королівства, *Оборонний план 2007* (Лондон: Міністерство оборони, 2007).

2. Бюджетування розглядається як комплексний неперервний процес, починаючи від визначення головних планових завдань та розробки оборонних потреб і програм, і закінчуючи виконанням бюджету, наданням відповідної звітності та проведенням аудиторських перевірок наданих звітів. Цей процес має залишатись цілісним завжди і за будь-яких обставин.
3. На певних етапах процесу планування бюджету має передбачатись можливість розгляду альтернативних рішень. При плануванні бюджету завжди необхідно шукати й розглядати усі можливі альтернативні рішення. У разі, якщо це неможливо через брак необхідних аналітичних спроможностей, все ж таки, коли мова йде про забезпечення потреби у конкретних оборонних спроможностях, необхідно розглядати й порівнювати як мінімум два альтернативних рішення. Ретельна перевірка реалізації й результатів конкретних програм чи проектів дозволяє отримати необхідний досвід ефективного бюджетного планування і фінансового менеджменту у сфері оборони та розробити заходи для їх удосконалення. Попередні перевірки окремих рішень, що здійснюються особами, які не мають безпосереднього відношення до процесу планування оборонного бюджету, та проводяться перед тим, як з бюджету будуть виділені значні фінансові ресурси, розглядаються як важливий інструмент забезпечення цілісності й доброчесності та зниження корупційного потенціалу у сфері оборони⁴.

Міжнародні проекти з підвищення стандартів прозорості в оборонній сфері

Упродовж останніх декількох десятиліть прозорість оборонного бюджету та процесів його формування й виконання розглядається як один з важливих інструментів забезпечення безпеки та зміцнення довіри. Тому не дивно, що однією з перших ініціатив в рамках Пакту про стабільність у Південно-Східній Європі, започаткованої після припинення військового протистояння на території колишньої Югославії наприкінці останнього десятиріччя ХХ століття, був проект «Прозорість бюджету» (Budget Transparency Initiative, BTI). Зміст цієї ініціативи коротко викладений у Вставці 6.5. Одним із завдань цього проекту є обмін інформацією з питань бюджетного процесу та його змісту й принципів, а також обмін відомостями оборонних бюджетів. Уже протягом багатьох років секретаріат проекту здійснює підготовку та публікацію двох щорічних довідкових видань, які служать для країн Південно-Східної Європи найбільш повними і авторитетними джерелами інформації з питань бюджетних процесів у військовій сфері та є відкритими для доступу широких верств суспільства⁵.

⁴ Валері Ратчев, «Здійснення ефективної оборонної політики через комплексну стратегію менеджменту, прозорості, звітності й відповідальності», у збірнику *«Цілісність і доброчесність в оборонній сфері: Ефективний, прозорий та відповідальний менеджмент»* (Софія, Проект євроатлантичної освіти, 2009 р.), 1-94.

⁵ Секретаріат проекту «Прозорість бюджету», *Щорічний довідник з питань оборонних витрат у державах Південно-Східної Європи – 2001 (Budget Transparency Initiative Secretariat, Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe)* (Софія, Секретаріат проекту «Прозорість бюджету», 2002).

Вставка 6.5. Приклад регіонального механізму сприяння прозорості бюджетного процесу у військовій сфері

Упродовж 1990-х років південно-східний регіон європейського континенту переживав не найкращі часи своєї історії. Держави цього регіону потерпали від війн та конфліктів, і у той же час переживали усі складнощі перехідного періоду від планової до ринкової економіки. Після припинення військових конфліктів було здійснено ряд демократичних реформ. Результатом цих реформ була радикальна реструктуризація збройних сил, яка привела до зміни місця й ролі військових організацій у політичних системах держав цього регіону. Усі держави Південно-Східної Європи розпочали роботу зі створення механізмів ефективного демократичного контролю над збройними силами. Метою цих заходів було запровадження в системі державного управління, у тому числі й у сфері оборони, високих стандартів прозорості, звітності й відповідальності. Тому одна з найперших ініціатив, започаткованих у рамках Пакту про стабільність у Південно-Східній Європі (Stability Pact for South Eastern Europe) була спрямована на підвищення рівня прозорості бюджетного процесу у військовому секторі. У даному випадку термін «прозорість» розглядається не тільки з точки зору надання інформації про бюджети та їх виконання, але й з точки зору відкритості процесу прийняття рішень на основі визначених стратегічних концепцій (тобто відкритості з точки зору можливості, в залежності від конкретних обставин, участі у ньому суспільства). Враховуючи, що прозорість процесів формування й виконання військових бюджетів є необхідною передумовою демократичного контролю над збройними силами та надійного забезпечення регіональної стабільності, в рамках «Пакту про стабільність» був створений проект «Прозорість бюджету». Мета цього проекту полягає у підвищенні – як на міжнародному рівні, так і на рівні окремих держав – стандартів прозорості військових бюджетів та процесів їх формування й виконання в усіх державах Південно-Східної Європи, а також у розповсюдженні позитивного досвіду у сфері прийняття рішень з питань оборони (формування стратегічних концепцій, планування, програмування й бюджетування), де особлива увага приділяється питанням звітності й відповідальності.

Іншою метою цього проекту було створення позитивної практики, виходячи з досвіду окремих держав, що займаються вирішенням аналогічних проблем, а також сприяння діяльності з підвищення ефективності управління в оборонному секторі. Одним з інструментів створення і розповсюдження позитивного досвіду у сфері формування й виконання військових бюджетів були розробка та затвердження спільної методології. Ця методологія, яка була офіційно затверджена у 2003 році, складається з еталонних параметрів для здійснення порівняльних оцінок, інформаційної анкети і процесів визначення сфер діяльності, найбільш недосконалих з точки зору прозорості, звітності й відповідальності, а також визначення джерел консультаційної підтримки з відповідних питань. Розгляду еталонних параметрів прозорості бюджетних процесів присвячений наступний параграф цього розділу. Реалізація такого підходу в рамках регіональних або інших міжнародних проектів передбачає проведення взаємних експертиз і оцінок, а також наполегливе пропагування необхідності розповсюдження відомостей про бюджети, обміну досвідом у сфері бюджетування та вкладання необхідних ресурсів і зу-

силь у заходи з підвищення стандартів прозорості й відповідальності. Існують практичні докази того, що застосування міжнародних механізмів такого типу дозволяє суттєво підвищити ефективність заходів із запровадження позитивного досвіду у сферах оборонного бюджетування й фінансового менеджменту. Такий механізм також створює ефективний шлях до зміцнення цілісності й доброчесності та зниження корупційного потенціалу у військовій сфері.

Еталонні параметри бюджетного процесу для держав Південно-Східної Європи

Методологія оцінки прозорості бюджетного процесу у державах Південно-Східної Європи передбачає здійснення порівняльних оцінок конкретних вимог та процедур на фоні теоретично ідеальної системи, яка слугує еталоном⁶.

Але в реальності такої ідеальної системи може не існувати. Бюджетну систему, що описується нижче, можна вважати «найкращою» з точки зору таких параметрів «ефективного державного управління», як ефективність, прозорість, звітність й відповідальність, але вона не враховує такі іноді дуже важливі обмеження, як рівень конфіденційності інформації, секретність та обмеження доступу до певних видів інформації. Опис еталонної системи надається з точки зору п'яти основних категорій оціночних критеріїв: (1) цільова орієнтація бюджетного процесу; (2) масштаб і ефективність процесу планування бюджету; (3) виконання бюджету та ефективний нагляд; (4) прозорість оборонного бюджетування й оборонних бюджетів; (5) забезпечення цілісності та доброчесності бюджетного процесу в оборонній сфері.

1. Бюджетний процес у військовій сфері як невід'ємна складова частина політики безпеки й оборони

а. Цілі, концепція, стратегія

Процес планування військового бюджету є складовою загального процесу оборонного планування, який гарантує реалізацію чітко визначених напрямків оборонної політики на середньострокову і довгострокову перспективу. Держава має чітко визначені цілі своєї безпекової та оборонної політики, зафіксовані у декількох тісно пов'язаних між собою законодавчих актах. Також існує комплексна стратегія досягнення визначених цілей безпекової й оборонної політики, наприклад вступ до військового альянсу. Ця стратегія, яка розробляється й затверджується у вигляді законодавчого акту, загалом вважається реалістичною і здійсненою. Держава має стратегічну концепцію розвитку сил і засобів своїх збройних сил, розраховану на період від десяти років і більше. Ця концепція є реалістичною і здійсненою. Крім того, вона є достатньо детальною для того, щоб визначити головні напрямки політики у сфері наукових досліджень, створення нових видів озброєнь

⁶ Така методологія, разом з відповідними еталонними параметрами для здійснення порівняльних оцінок та інформаційною анкетною, детально описані у статті Тодора Тагарева «Засоби здійснення порівняльної оцінки процесів формування й виконання військових бюджетів у державах Південно-Східної Європи», *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-135.

і військової техніки та закупівельної діяльності збройних сил. Реалізація стратегічної концепції здійснюється на основі перспективного плану розвитку сил та засобів, де визначені приблизні вартісні параметри відповідних програм і проєктів. Стратегічна концепція та перспективний план розвитку сил і засобів затверджуються на рівні уряду або парламенту держави.

б. Програмний підхід

Держава має офіційно затвержені вимоги до процесу розробки перспективного плану або програми⁷ розвитку сил і засобів збройних сил, спрямованих на досягнення визначених цілей оборонної політики. Оборонна програма та її компоненти чітко орієнтовані на виконання завдань оборонної політики та визначають комплекс різноманітних потреб і вимог, зокрема, до оборонного планування на рівні власних збройних сил або коаліції з іншими державами. Оборонна програма також визначає програми і проєкти, які вважаються найбільш пріоритетними з точки зору виконання завдань оборонної політики.

Оборонна програма є комплексним документом, який детально визначає усі види оборонної діяльності та відповідні вартісні параметри, у тому числі у сфері кадрової політики; операцій та їх матеріально-технічного забезпечення; закупівель; утилізації, виховання, освіти та підготовки особового складу; наукових досліджень; розробки нових видів озброєнь і військової техніки і т. ін. Оборонна програма розробляється з урахуванням прогнозованих параметрів ресурсних обмежень. Програма також обмежує рівень потреб у забезпеченні певних оборонних спроможностей, визначених, наприклад, у закупівельних програмах або планах оперативної діяльності. Вона передбачає альтернативні рішення на випадок виникнення особливих обставин, які мають бути чітко визначені та детально описані. Оборонна програма фактично визначає параметри ефективності й результативності військової діяльності. Рівень деталізації першого планового року оборонної програми⁸ є достатнім для створення на його основі проєкту військового бюджету на відповідний рік.

в. Ризики, пов'язані з плануванням оборонних заходів та розвитку сил і засобів

Існує чітке розуміння масштабу ризиків, пов'язаних зі створенням передбачених військовим бюджетом структури сил і засобів та системи оборони, як у короткостроковій, так і середньостроковій перспективі⁹. В державі існує методологія оцінки ризиків, пов'язаних з плануванням оборонних

⁷ Наприклад, у США використовується термін «Оборонна програма на наступні роки» (Future Years Defense Program). Ряд країн Південно-Східної Європи також використовують термін «програма», коли йдеться про *середньостроковий план розвитку сектору оборони і збройних сил з урахуванням обмеженості ресурсів*.

⁸ Або двох перших планових років, якщо у країні існує дворічний бюджетний цикл.

⁹ За більш детальною інформацією щодо управління ризиками у сфері оборонного менеджменту рекомендуємо звернутись до книги під редакцією Гарі Букур-Марку, Філіппа Флурі і Тодора Тагарєва «Оборонний менеджмент: Ознайомлення» (Женева, Центр демократичного контролю над збройними силами, 2009), 67-71, www.ДКЗС.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5

заходів та структури сил і засобів, і ця методологія адекватно відображає потреби країни. Держава має встановлені процедури для: розробки планів застосування сил і засобів відповідно до конкретних обставин; оцінки вірогідності виникнення тих чи інших обставин на основі чітко визначених критеріїв вірогідності; моделювання результатів діяльності сил та засобів запланованої структури; аналізу і оцінки результатів моделювання та зниження визначених ризиків. Оцінка ризиків здійснюється за допомогою відповідних інструментів, а задіяні у цьому процесі спеціалісти володіють необхідними знаннями й досвідом. І, нарешті, аналіз і оцінка ризиків є невід'ємною частиною циклів планування оборонної діяльності та планування розвитку сил і засобів.

г. Формування й виконання військового бюджету відповідно до встановлених оборонних завдань

Бюджетний процес чітко спрямовано на виконання визначених стратегічних завдань і програмних рішень. Він дозволяє ефективно й результативно втілювати у бюджети визначені стратегічні завдання і програмні рішення.

2. Планування бюджету

а. Планування військового бюджету

Ролі та обов'язки органів виконавчої влади і гілок влади, що відносяться до сфери формування й виконання військового бюджету, дуже чітко визначені. Це стосується розподілу функцій і обов'язків між: виконавчою гілкою влади, законодавчою гілкою влади та головою держави (головнокомандувачем збройних сил); вищим військовим керівництвом, цивільними посадовцями Міністерства оборони та Міністерством фінансів; структурами державного сектору, комерційними підприємствами та лобістськими групами, особливо на рівні стосунків між посадовими особами і комерційними структурами, що знаходяться під контролем міністерства оборони та інших міністерств і відомств.

б. Гнучкість

Ролі та обов'язки, пов'язані з ключовими бюджетними процесами у військовій сфері, чітко прописані у відповідних законах і нормативно-правових актах, які є складовими загального законодавчого механізму регулювання бюджетної системи держави. Структури виконавчої влади володіють певними повноваженнями, що дають можливість гнучко підходити до використання бюджетних коштів в залежності від конкретних обставин. Програми та військовий бюджет можна змінювати поза рамками стандартного циклу планування. Разом з тим, відповідні повноваження структур виконавчої влади чітко регулюються законодавчими актами. Положення бюджетного законодавства, що регулюють виділення державних коштів у разі виникнення «особливих обставин», чітко визначають умови, за яких можливо використання коштів з резервної частини бюджету. Звіти структур виконавчої влади про використання коштів з резервного фонду бюджету піддаються незалежним аудиторським перевіркам.

в. Військові бюджети

Військовий бюджет передбачає усі без винятку доходи (субвенції та надходження/доходи) і видатки військового сектору. Військовий бюджет має чітко визначені джерела надходжень

та чітко визначені завдання, які має вирішити фінансування відповідних програм і проектів. Бюджет враховує: субвенції з державного бюджету для Міністерства оборони; субвенції з державного бюджету для інших організації, що беруть участь в оборонній діяльності чи заходах, що мають відношення до сфери оборони (наприклад, матеріально-технічне забезпечення й обслуговування резервних ресурсів військового часу); фінансування, що надходить з бюджетів інших національних програм (наприклад, підготовка до вступу в НАТО); фінансування, що здійснюється через міжнародні або двосторонні програми (за умови існування чітких правил щодо використання коштів, отриманих на умовах відшкодування); надходження від реалізації надлишкового обладнання, техніки, інфраструктури і т. ін.; надходження від прибутків підпорядкованих (частково або повністю) Міністерству оборони комерційних структур та організацій, що займаються постачанням товарів і послуг стороннім організаціям.

Держава володіє спроможностями (методологія, необхідні знання та кваліфіковані спеціалісти) для точного прогнозування вартості усіх майбутніх оборонних витрат, у тому числі: витрат, що підпадають під дію визначених ООН стандартних процедур звітування про військові витрати (*UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures*); податків; витрат на соціальне й медичне страхування; витрат на пенсійне забезпечення і перекваліфікацію військовослужбовців, звільнених у зв'язку зі скороченням збройних сил; витрат на утилізацію озброєнь, військової техніки та інфраструктури; витрат на обслуговування вже існуючих контрактів і боргових зобов'язань; а також витрат, що можуть виникнути у зв'язку з непередбачуваними обставинами. Усі надходження і видатки класифікуються згідно з існуючими міжнародними стандартами, наприклад стандарту GFS¹⁰ або UN Instrument. Процедури надання відомостей про бюджет дозволяють здійснювати аналіз витрат на предмет відповідності встановленим стратегічним завданням, а також сприяють підвищенню рівня звітності й відповідальності. Військовий бюджет складається у вигляді списку асигнувань під кожен конкретну статтю витрат та з достатньо високим рівнем деталізації. У бюджеті детально розписаний розподіл коштів як на рівні оборонних структур, так і конкретних оборонних програм і проектів. В останньому випадку, бюджет чітко визначає обсяг ресурсів, виділених на забезпечення усіх програм та їх окремих елементів, а саме: заходів з підготовки особового складу, матеріально-технічне забезпечення, закупівлі, наукові дослідження, конструкторські розробки й т. ін.

3. Виконання бюджету та нагляд

а. Виконання бюджету

Держава має комплексну систему бухгалтерського обліку звітності, яка створює надійний базовий механізм для оцінки обсягу прострочених платежів. Бухгалтерська система обліку звітності має змогу створювати необхідні дані на усіх етапах надходження

¹⁰ GFS або Державна фінансова статистика (Government Finance Statistics). Детальніше про визначення ООН класифікацію читайте на сайті <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>.

доходів або здійснення виплат в рамках бюджетних асигнувань, а також на рівні оборонних організацій і програм. Нормативно-правова база з питань персоналу, операцій та їх матеріально-технічного забезпечення, закупівель, наукових досліджень і конструкторських розробок у військовій сфері є стандартизованою та відкритою для доступу усіх зацікавлених сторін. Існують чіткі критерії, що визначають повноваження керівників оборонних структур з питань прийому на роботу нових співробітників, трудових відносин і умов оплати праці, та дозволяють поповнювати особовий склад збройних сил на конкурсних засадах. Нормативно-правова база, що регулює проведення відкритих конкурсних змагань за право забезпечення військових потреб, здійснення наукових досліджень і конструкторських розробок та надання інших підрядних послуг, є чіткою, комплексною та повною, а спеціалісти, які відповідають за організацію й проведення конкурсів, володіють необхідними знаннями і кваліфікацією. Усі вимоги щодо тендерних процедур чітко і повністю виконуються на практиці.

б. Аудиторські перевірки

В оборонній організації та/або структурах виконавчої влади існують потужні спроможності для здійснення внутрішніх аудиторських перевірок. Процедури внутрішнього аудиту чітко визначені, а їх дотримання суворо контролюється з боку органів зовнішнього аудиту. Існують потужні спроможності для здійснення аудиторських перевірок як у сфері дотримання встановлених фінансових процедур, так і ефективності й результативності діяльності (аудиторські перевірки на предмет ефективності використання бюджетних коштів). Крім того, існують потужні спроможності для здійснення зовнішніх аудиторських перевірок, наприклад, з боку Державного контрольно-ревізійного управління, безпосередньо підпорядкованого парламенту. Вимоги та процедури незалежних аудиторських перевірок чітко прописані у відповідних законодавчих актах. Існують потужні спроможності для здійснення незалежних аудиторських перевірок на предмет дотримання вимог фінансового законодавства та виявлення випадків недоброчесної поведінки чи неефективного управління, а також для перевірок ефективності використання бюджетних коштів. Незалежні експертні організації (університети, наукові установи та інші неурядові організації) можуть, зі свого боку, проводити перевірки ефективності витрачання бюджетних коштів у конкретних сферах, що належать до їх компетенції, наприклад, програм модернізації сил і засобів збройних сил. Неурядові організації володіють відповідними спроможностями та досвідом успішної діяльності у сфері аналізу й оцінки ефективності і результативності. Їх оцінки мають значний вплив на процеси прийняття рішень та настрої у суспільстві.

в. Звітування

Уряд регулярно звітує перед парламентом і суспільством з питань використання бюджетних коштів. В середині року на розгляд парламенту подається проект бюджету на наступний фінансовий рік, а звіти про використання бюджетних коштів в окремих напрямках подаються раз на квартал або щомісяця. Загальний звіт про виконання бюджету подається в парламент не пізніше, ніж через шість місяців після закінчення попереднього фінансового року. Разом

з бюджетними звітами подаються результати комплексного глибокого аналізу діяльності з виконання головних оборонних програм¹¹.

4. Прозорість бюджетного процесу у військовій сфері

а. Прозорість процесу прийняття рішень

Усі складові бюджетного процесу у військовій сфері (планування, виконання та аналіз і оцінка ефективності/результативності використання бюджетних коштів) є прозорими для керівництва держави і суспільства. Усі учасники бюджетного процесу (цивільні і військові структури, що відповідають за планування бюджетів, міністри оборони й фінансів, органи державної влади, парламент і його комітети, голова держави, державне контрольно-ревізійне управління, лобістські групи, неурядові комерційні і некомерційні організації, засоби масової інформації та широкі верстви суспільства) здійснюють вплив на бюджетні процеси відповідно до чітко визначених законодавчих норм, добре розуміють усі складові бюджетного процесу у військовій сфері та дотримуються принципів верховенства демократії.

б. Надання потрібної інформації

Суспільство має вільний доступ до публікацій з питань військового бюджету та пов'язаної з ним інформації – тобто документів, що визначають головні напрямки державної політики у сфері безпеки й оборони, а також оборонних програм та звітів про виконання бюджетів і результати аудиторських перевірок. Норми, що регулюють надання інформації про військовий бюджет та зміст відповідних документів, також мають бути відкритими для суспільства. Ці норми мають бути чітко визначені у відповідних законодавчих актах і залишати дуже мало простору для прийняття обмежувальних рішень з боку структур виконавчої влади. Уряд та відповідні міністерства й відомства за законом зобов'язані публікувати детальну інформацію про військовий бюджет в обсязі, що дає можливість експертам з відповідних питань здійснювати повноцінний аналіз усіх складових бюджету. Інформація надається у друкованому вигляді або через Інтернет та публікується державною мовою, а також мовами міжнародного спілкування, зокрема англійською. Крім того, представники виконавчої влади, у тому числі міністр оборони, за законом зобов'язані надавати письмові відповіді на інформаційні запити. Якщо якась з частин відповідного документу призначена тільки для службового використання¹², ця частина видаляється, а решта документу надається для ознайомлення за інформаційними запитами організацій чи окремих осіб. Узагальнені

¹¹ Наприклад, у Болгарії закон зобов'язує керівника уряду щорічно звітувати перед парламентом з питань оборони і діяльності збройних сил. Зокрема, у цьому звіті (хоча закон безпосередньо цього не вимагає) надаються відомості про результати оборонної діяльності у співвідношенні до фактичних витрат оборонного бюджету.

¹² Присвоєння грифу секретності не є загальним правилом, а здійснюється тільки на основі окремого рішення про обмеження доступу до конкретної інформації.

відомості про бюджет та фактичні й заплановані результати виконання бюджету за два попередніх бюджетних роки, а також узагальнена інформація про бюджетні пропозиції на наступні п'ять або більше років після закінчення поточного бюджетного року знаходяться у вільному доступі для всіх зацікавлених сторін. Держава дотримується своїх зобов'язань в рамках міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ) і угод (проекти в рамках Пакту стабільності в Європі і т. ін.), які вимагають надання відомостей про військовий бюджет, та регулярно і вчасно надає повну й достовірну інформацію з відповідних питань.

5. Забезпечення цілісності бюджетного процесу

Процеси формування й виконання військового бюджету побудовані на основі реалістичних прогнозних оцінок бюджетних обмежень та здійснюються в рамках єдиного комплексного механізму кількісної оцінки прогнозних макроекономічних показників. Усі базові розрахунки для планування бюджету (наприклад, головні бюджетні ризики; вартісні показники, які неможливо визначити заздалегідь; окремі витратні зобов'язання й т. ін.) чітко фіксуються у відповідних документах та обґрунтовуються. Крім того, базові розрахунки головних параметрів, наприклад, прогнозні макроекономічні чи фінансові показники, піддаються незалежній експертній оцінці. Розрахунки вартості усіх оборонних програм здійснюються з використанням єдиного комплексу вартісних чинників, чітко визначених на основі результатів досліджень державного статистичного відомства, яке має незалежний статус. Перевірки на предмет дотримання вимог цілісності бюджетного процесу здійснюються за допомогою інформаційної системи. Процеси формування оборонних програм і бюджету систематично здійснюються за допомогою інформаційної системи з використанням інструментів автоматизованих розрахунків і підтримки процесів прийняття рішень, які створюють сприятливі умови для спільної роботи. Система бухгалтерського обліку звітності базується на чітко визначених засадах, а також вимогах щодо вчасного і повного інформування учасників бюджетного процесу про будь-які зміни, що запроваджуються у практиці або існуючій політиці бухгалтерського обліку.

Альтернативні програми і бюджети, що формуються на основі різноманітних альтернативних розрахунків, чітко класифікуються та відображаються у відповідних документах. Існують чітко визначені процедури, що регулюють перехід від одного альтернативного варіанту до іншого, а моменти відмови від одного варіанту на користь іншого також фіксуються у відповідних документах. Відомості про плани та результати й оцінки їх виконання є доступними для усіх зацікавлених сторін. Показники фінансової звітності не суперечать один одному та звіряються на відповідність аналогічним показниками, що містяться в інших джерелах. Відомості бухгалтерських звітів ефективно та вчасно звіряються з показниками бюджетних асигнувань і банківських рахунків. Аудиторські перевірки бухгалтерської звітності також є вчасними й ефективними. Бюджетні та фінансові відомості чітко й повністю узгоджені між собою. Державне статистичне відомство має незалежний організаційний статус, що дає йому можливість об'єктивно оцінювати якість і достовірність наданих відомостей про використання державних коштів. Держава повністю дотримується міжнародних стандартів у сфері цілісності і достовірності відомостей про бюджети.

Розділ 7

Закупівельна діяльність в оборонній сфері

Закупівельна діяльність в оборонній сфері є складовою двох досить різних процесів:

1. Процесу придбання нових оборонних спроможностей, наприклад, через впровадження більш сучасних систем озброєнь.
2. Процесу обслуговування й підтримки існуючих оборонних спроможностей через постачання необхідних запасних частин, палива, надання послуг матеріально-технічного й тилового забезпечення й т. ін.

За умов недостатнього рівня цілісності й добросовісності задіяних у цих процесах організацій, процедур та окремих осіб, обидва ці процеси матимуть високий корупційний потенціал. Цей Розділ присвячено переважно аналізу першого з цих двох процесів з декількох причин:

- процес придбання нових оборонних спроможностей, як правило, пов'язаний із значно більшими обсягами фінансування;
- процес узгодження оборонних потреб з фактичними закупівлями досить складний і вимагає нетрадиційних підходів;
- він часто передбачає придбання найсучасніших технологій і, відповідно, коло потенційних постачальників є досить обмеженим;
- коло потенційних постачальників обмежується ще більше у випадку, коли вибір постачальника важливий з точки зору надійності забезпечення необхідних оборонних спроможностей або коли це безпосередньо стосується інших інтересів національної безпеки;
- статистична інформація з питань вартісних показників є обмеженою; її важко отримати чи не існує взагалі.

Вищезазначені чинники та ціла низка інших причин обумовлюють високий корупційний потенціал процесу оборонних закупівель. Наприклад, більше половини випадків корупційної поведінки, що описуються у збірниках з питань боротьби з корупцією в оборонній сфері "Defence Anti-Corruption Digest"¹, пов'язані з міжнародними закупівлями нових систем озброєнь

¹ Збірник "Defence Anti-Corruption Digest" є проектом Транспаренсі Інтернешнел, що регулярно оновлюється і перевидається: www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.

і військової техніки. Хоча більша частина цього Розділу присвячена питанням закупівель нових військових систем, більшість з наших висновків і рекомендації повною мірою стосуються і закупівельної діяльності в рамках процесу підтримки вже існуючих оборонних спроможностей.

Дослідження з питань корупції у сфері закупівель часто обмежуються лише діяльністю з укладання й виконання контрактів, тобто на етапі закупівельної діяльності, коли державні посадовці готують і підписують контракти з постачальниками озброєнь, військової техніки та послуг, а потім здійснюють менеджмент цих контрактів. Проте, щоб повністю зрозуміти механізми корупції у цій сфері, процес закупівель необхідно розглядати комплексно та з урахуванням усіх чинників впливу. Це дозволить розробити ефективні заходи зі зниження рівня корупції, пов'язаної з процесами військових закупівель.

Цілісність і доброчесність процесу закупівель

Оборонні закупівлі є процесом отримання нових або посилення вже існуючих оборонних спроможностей, зокрема, шляхом запровадження нових технологій. У Вставці 7.1 надається опис цього поняття та його складових, а також визначаються три основні напрямки загального закупівельного процесу. Головною передумовою зниження корупційного потенціалу у пов'язаних із закупівлями сферах діяльності є цілісність і доброчесність процесів на етапі прийняття рішень. Процес прийняття рішень має регулюватись у спосіб, що гарантує чіткий зв'язок між рішеннями щодо закупівлі та фактичними закупівлями тих чи інших зразків озброєнь чи військової техніки, з одного боку, і конкретними завданнями оборонної політики, з іншого боку, та враховує фінансові й інші ресурсні обмеження, що можуть впливати на процес забезпечення необхідних оборонних спроможностей. Правила і процедури закупівельної діяльності мають забезпечувати причинний зв'язок між завданнями оборонної політики держави та напрямками закупівельної діяльності.

Вставка 7.1. Складові процесу оборонних закупівель

Закупівельна діяльність у сфері оборони складається з великої кількості різноманітних процесів та завдань, які умовно можна поділити на три великі групи, а саме:

- визначення потреби у тих чи інших послугах або обладнанні;
- визначення шляхів придбання необхідного обладнання або послуг для забезпечення цих потреб;
- придбання необхідного обладнання або послуг.

На перший погляд може здаватись, що визначити потреби в тому чи іншому обладнанні або послугах дуже просто. Але в дійсності цей процес є досить складним. Він вимагає застосування нетрадиційних підходів, і саме від його ефективності значною мірою залежить успіх конкретного закупівельного проекту в цілому. Бюджет збройних сил, як правило, входить до числа найбільш ва-

гомих компонентів державного бюджету. Але у більшості випадків його не вистачає для забезпечення абсолютно всіх оборонних потреб держави. Тому необхідно визначити, які проекти є найбільш пріоритетними, і на цій основі скласти загальну оборонну програму, що має максимально враховувати потреби збройних сил і бути максимально збалансованою. При цьому важливо забезпечити ефективний менеджмент кожного проекту з метою досягнення найкращого співвідношення якості та вартості обладнання або послуг, що придбаються/надаються, а також забезпечення ефективного використання оборонних ресурсів. Таким чином, для успіху закупівельної діяльності необхідно здійснити ретельний аналіз наявних потреб з точки зору їх пріоритетності. Також бажаним було б використання творчих або нестандартних підходів при прийнятті рішень щодо забезпечення цих потреб. За рахунок відповідного фінансування цих видів діяльності можна знизити існуючі ризики проекту і таким чином підвищити вірогідність його успішного виконання.

Визначення шляхів придбання того чи іншого необхідного обладнання або послуг, як правило, здійснюється в рамках відповідної стратегії закупівельної діяльності, тобто офіційного документу, де реструкуються прийняті рішення щодо конкретних проектів та надається їх обґрунтування. Як і в попередньому випадку, відповідне фінансування цих видів діяльності допоможе знизити ризики та підвищити вірогідність успішної реалізації відповідного конкретного проекту. Діяльність із закупівлі необхідного обладнання та/або послуг, підтримки цього обладнання впродовж всього терміну експлуатації та його утилізації після закінчення цього терміну часто ділиться на декілька етапів. Це необхідно для спрощення та підвищення ефективності загального процесу менеджменту проекту і визначення етапів, на яких проект у разі необхідності можна переглянути і прийняти рішення щодо його подальшої реалізації. Така діяльність називається «закупівельним циклом».

При цьому необхідно зазначити, що всі ці три етапи закупівельної діяльності пов'язані між собою, і вони не обов'язково здійснюються у тій послідовності, що описана вище. Великі переваги дає включення в закупівельний цикл діяльності з визначення та уточнення потреб у певних видах обладнання та/або послуг.

Джерело: Ентоні Лоуренс, «Менеджмент у сфері закупівель» у збірнику «Оборонний менеджмент: Ознайомлення» (Женева, Центр демократичного контролю над збройними силами, 2009 р.), 156-157.

По-перше, політики і органи планування військової діяльності мають чітко визначити потреби, пов'язані з виконанням оборонних завдань. Відповідний документ² має надавати чітке аналітичне обґрунтування необхідності ліквідації дефіциту певних оборонних спроможностей або містити результати аналізу технологічних можливостей, які дозволять підвищити ефективність чи результативність діяльності з виконання визначених оборонних завдань. Відображені у цю-

² Міністерство оборони США та інші федеральні відомства зобов'язані розробляти офіційний документ, що має назву «Заява про умови, необхідні для виконання поставлених завдань» (Mission Need Statement). Див., наприклад: Федеральне авіаційне управління, Аналіз завдань. Додаток Б: Типовий зразок заяви про умови, необхідні для виконання поставлених завдань» (Federal Aviation Administration, "Mission Analysis: Appendix B: Mission Need Statement Template," <http://fast.faa.gov>).

му документі оцінки мають здійснюватись на основі ретельного аналізу оборонних завдань, наприклад, з точки зору співвідношення між існуючими та запланованими оборонними спроможностями, з одного боку, та запланованими завданнями для кожного з видів збройних сил³, з іншого боку, та будуватись на основі достатньо великого масиву кількісних даних, необхідних для визначення й обґрунтування потреб у певних спроможностях. Детальний аналіз діяльності має завершуватись, а потреби у певних спроможностях визначатись ще до початку розробки такого документу. У документі також мають міститись оцінки наслідків, до яких може привести неможливість забезпечення визначених потреб, оцінки важливості цих потреб, а також часові показники та параметри ресурсного планування на довгострокову перспективу.

По-друге, це необхідність визначення оперативних вимог. У відповідному документі мають бути детально розроблені кількісні та якісні параметри, які відповідають визначеним вимогам до конкретної системи озброєнь чи зразка військової техніки, і на базі яких буде здійснюватись оцінка оперативної ефективності та відповідності встановленим вимогам зразків озброєнь чи військової техніки перед початком їх фактичного використання.

Після завершення цих двох перших етапів, тобто визначення: а) потреб у певних оборонних спроможностях і б) оперативних вимог до систем озброєнь та військової техніки, що мають забезпечити ці спроможності, а також їх відображення у відповідних документах, можна починати розробку технічних вимог і стандартів та переходити до етапу закупівлі і відповідного планування бюджету. Визначені параметри потрібних оборонних спроможностей та оперативні вимоги до зразків озброєнь і військової техніки для забезпечення цих спроможностей у майбутньому слугуватимуть основою для визначення окремих критеріїв оцінки пропозицій і, відповідно, вибору конкретних постачальників, а також для оцінки зразків озброєнь, військової техніки та послуг після їх закупівлі/надання.

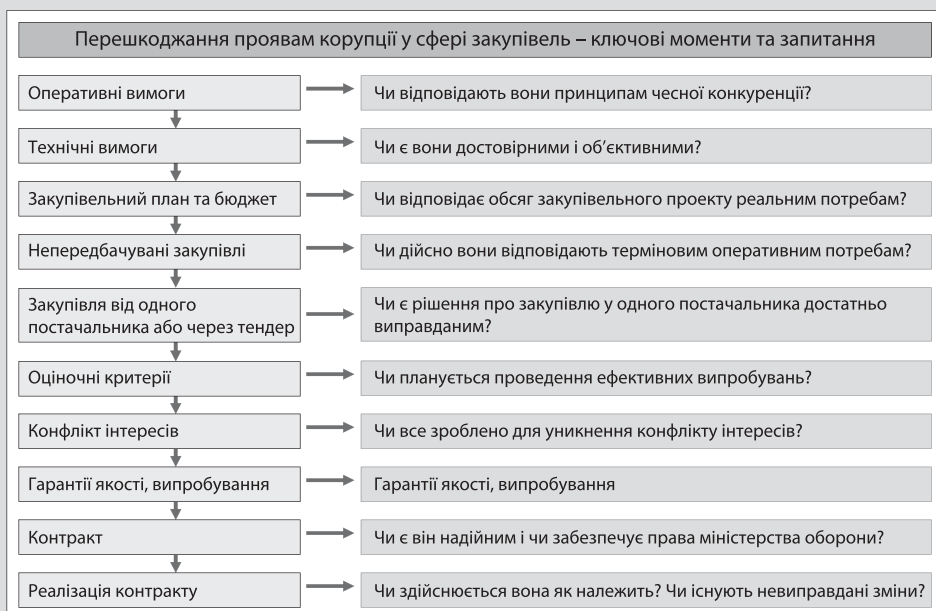
Вставка 7.2 описує досвід Міністерства національної оборони Польщі у сфері перешкоджання проявам корупційної поведінки при здійсненні закупівельної діяльності в інтересах збройних сил. Збереження причинно-наслідкових зв'язків на етапах закупівельної діяльності, що описані вище, є важливою передумовою цілісності й доброчесності процесів прийняття рішень у сфері військових закупівель. Це також дає можливість здійснювати незалежні оцінки⁴ – зокрема, ще до того, як з бюджету будуть виділені значні фінансові ресурси – а також проводити аудиторські перевірки результатів та процесу реалізації прийнятих рішень у сфері закупівель, як з боку державних органів з відповідними повноваженнями, так і з боку незалежних експертів.

³ У сфері оборони такі заходи, як правило, здійснюються в рамках комплексного аналізу й перегляду оборонної політики. У США, наприклад, це такі документи, як Стратегічний оборонний огляд («Strategic Defense Review»), що містить аналіз стратегічних завдань та потенційних військових загроз, а також чотирирічний оборонний огляд («Quadrennial Defense Review») – аналіз оборонної стратегії, що здійснюється один раз на чотири роки.

⁴ Оцінка, яка здійснюється незалежно від оцінок тих, хто пропонує конкретні закупівельні рішення. Таку оцінку можуть проводити спеціальні експертні групи, що діють в інтересах оборонної організації, а також інші державні організації або незалежні експерти (приклад оцінки незалежних експертів наведений нижче у Вставці про «Антикорупційні угоди у сфері оборони»).

Вставка 7.2. Збереження цілісності й добросовісності процесу військових закупівель та перешкоджання проявам корупції: польський досвід

Військові закупівлі є сферою, пов'язаною з високим корупційним ризиком. У складі закупівельного процесу є декілька ключових моментів, які потребують особливої уваги з точки зору зниження корупції до мінімально можливого рівня. Ці моменти існують на етапі підготовки закупівельного проекту, етапі проведення тендерних процедур або переговорів з потенційними постачальниками, а також на етапі реалізації контракту. На усіх цих етапах необхідно вирішувати конкретні проблеми, наприклад шляхом пошуку відповідей на конкретні запитання, що стосуються усіх ключових елементів проекту. Нижче надається перелік найбільш важливих з цих запитань. У складі Міністерства національної оборони Польщі створена спеціальна структура під назвою Бюро антикорупційних процедур, завданням якої є пошук відповідей на ці запитання, підготовка експертних оцінок та розробка можливих рішень.



Етап підготовки закупівельного проекту

Оперативні вимоги до нових зразків озброєнь: чи дозволять вони обирати постачальників на умовах чесної конкуренції в майбутньому? Вони базуються на реальних оперативних потребах чи це просто цікавий зразок озброєнь з рекламного проспекту?

Технічні вимоги до нових зразків озброєнь: вони базуються на реальних оперативних вимогах чи просто копіюють опис технічних характеристик конкретного виробу? Чи є вони достовірними й об'єктивними? Чи дозволяють вони обирати постачальників на умовах чесної конкуренції? Якщо ні, чи є відповідне рішення чітко обґрунтованим і виправданим?

Планування і формування бюджету: закупівельний план передбачає отримання певних спроможностей і комплексних систем чи тільки окремих виробів? Чи відповідає обсяг закупівельного проекту реальним потребам? Чи передбачає бюджет закупівельного проекту його фінансування і в майбутні роки? Чи є непередбачувані закупівлі дійсно виправданими з точки зору термінових оперативних потреб?

Складові закупівельного процесу

Конкурентність: чи відповідають закупівельні, зокрема, тендерні процедури вимогам конкурентності? Якщо ні, чи є рішення про закупівлю від одного постачальника або обмеження кола потенційних постачальників достатньо виправданими? Якою мірою закупівельні процедури відповідають вимогам конкурентності з точки зору можливості обрання найбільш вигідної пропозиції?

Оціночні критерії, тендерна документація: чи є вони достатньо чіткими й об'єктивними? Чи застосовуються вони однаково для усіх потенційних постачальників? Перевага надається об'єктивним критеріям (наприклад, вартість всього життєвого циклу обладнання, що закуповується) чи суб'єктивним (наприклад, можливість отримання додаткових спроможностей)? Чи є тендерні документи чіткими, зрозумілими і об'єктивними?

Конфлікт інтересів: чи визначили члени тендерного комітету або інші посадовці, які беруть участь у закупівельному проекті на етапі його підготовки або реалізації, моменти у стосунках з потенційними постачальниками, що несуть у собі ризик виникнення конфлікту інтересів? Чи підписали вони декларацію про відсутність конфлікту інтересів? Якщо так, яким чином її положення були реалізовані на практиці?

Робота тендерного комітету: чи відповідає робота тендерного комітету положенням, визначеним та узгодженим у відповідних тендерних документах?

Контракт та його реалізація

Гарантії якості, випробування: чи планується проведення ефективних (побудованих на об'єктивних критеріях та надійній методології) випробувань? Чи планується у процесі реалізації контракту етап підтвердження гарантій якості?

Узгодження проекту контракту та його підписання: наскільки ретельно і детально розроблений контракт і чи забезпечує він права міністерства оборони?

Реалізація контракту: чи реалізується контракт у тому вигляді, в якому він був підписаний? Чи були зміни або доповнення до контракту достатньо виправданими?

Цілісність процесу прийняття рішень є важливою передумовою забезпечення його прозорості. Іноді буває так, що в якості демонстрації «прозорості тендерного процесу» пропозиції учасників тендерів широко висвітлюються засобами масової інформації чи навіть демонструються по телебаченню, у той час, як положення тендерної документації виписані таким чином, що вони надають очевидну перевагу одному конкретному постачальнику чи навіть зовсім виключають з тендерного процесу усіх інших претендентів.

Для забезпечення прозорості процесу оборонних закупівель необхідно вжити додаткових заходів. Це, зокрема:

- документи, що визначають напрямки оборонної політики, мають бути у відкритому доступі для усіх зацікавлених сторін, широко висвітлюватись засобами масової інформації та визначати чіткі, узгоджені між собою та реалістичні принципи й напрямки модернізації оборонної сфери;
- завчасне повідомлення зацікавлених постачальників, у тому числі підприємств власної оборонної промисловості, про заплановані закупівлі чи очікувані потреби у певних спроможностях;
- забезпечення визначених оборонних потреб здійснюється через відкриті тендери із залученням максимально можливої кількості учасників, наприклад, через єдиний електронний портал для замовників і постачальників оборонної продукції European Bulletin Board (EBB) on Defence Contracts Opportunities⁵, який створений і функціонує під егідою Європейського оборонного агентства (European Defence Agency (EDA));
- при плануванні закупівельного циклу та здійсненні порівняльних оцінок пропозицій від різних зацікавлених постачальників необхідно враховувати не тільки закупівельну ціну, але й вартість усього життєвого циклу обладнання, що закуповується⁶;
- здійснення ретельного аналізу й оцінки усіх ризиків, пов'язаних з конкретним закупівельним проектом, та прозорий менеджмент цих ризиків.

Вставка 7.3 надає перелік негативних наслідків (у тому числі високий ризик корупції) недостатнього рівня прозорості при здійсненні оборонних закупівель. Оборонні організації та парламентські комітети, які бачать і розуміють окремі недосконалості процесу оборонних закупівель та бажають зміцнити цілісність і доброчесність цього процесу, можуть розглянути можливість запровадження міжнародного стандарту ISO 15288⁷ та пов'язаних з ним ви-

⁵ Див. www.eda.europa.eu/ebbweb

⁶ Для здійснення порівняльних оцінок різних розрахунків вартості життєвого циклу обладнання, а також забезпечення високої ефективності процесу еталонного аналізу й тестування, рекомендується застосовування стандартних моделей вартості. Див. *Практичне керівництво з питань оцінки вартості життєвого циклу (Code of Practice for Life Cycle Costing)*, RTO-TR-SAS-069 (Париж: Науково-технічне агентство НАТО, вересень 2009 р.); *Методи і моделі оцінки вартості життєвого циклу (Methods and Models for Life Cycle Costing)*, RTO-TR-SAS-054 (Париж: Науково-технічне агентство НАТО, червень 2007 р.); *Структура вартості та вартість життєвого циклу військового обладнання (Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems)*, RTO-TR-058 (Париж, Науково-технічне агентство НАТО, вересень 2003 р.).

⁷ Див.: ISO/IEC 12207:20078, «Розробка систем і програмного забезпечення – Процеси життєвого циклу систем» (*Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes*), видання друге (Міжнародна організація стандартизації, 2008 р.).

мог, визначених документом НАТО ААР-48. Запроваджені у НАТО вимоги щодо планування закупівельної діяльності відповідають стандарту ISO/IEC 15288. Цей стандарт передбачає планування, яке охоплює весь життєвий цикл обладнання. У відповідності з цим стандартом, закупівельний цикл ділиться на шість окремих етапів:

1. Створення концепції.
2. Розробка.
3. Виробництво.
4. Експлуатація.
5. Обслуговування впродовж терміну експлуатації.
6. Утилізація після закінчення терміну експлуатації.

Кожен з цих етапів відображає конкретну важливу частину життєвого циклу військового обладнання. Необхідність розподілу життєвого циклу обладнання на окремі етапи обумовлюється тим, що менеджмент конкретного виду діяльності на окремих етапах, які є відносно невеликими, добре зрозумілими та розподіленими відповідно до встановлених часових показників, здійснювати набагато зручніше й ефективніше, ніж менеджмент всього життєвого циклу в цілому. Крім того, розподіл закупівельного циклу на окремі етапи дозволяє більш ефективно вирішувати питання, що виникають у зв'язку з невизначеністю окремих моментів проекту та зниженням ризиків, пов'язаних з вартісними і часовими параметрами проекту, загальними за-

Вставка 7.3. Недостатній рівень прозорості оборонних закупівель та його наслідки

Нечітко визначені або занадто розпливчасті положення політики у сфері оборонних закупівель, а також закритий характер закупівельних процесів, як правило, призводять до:

- низького рівня аналізу й оцінки доцільності закупівлі тих чи інших видів озброєнь або військової техніки;
- зниження рівня ефективності урядових рішень і, як наслідок, зниження рівня національної й регіональної безпеки;
- зростання недовіри до держави з боку сусідніх країн;
- корупції, пов'язаної з прийняттям рішень щодо закупівлі озброєнь і військової техніки, а також усіх інших рішень у сфері закупівель для забезпечення діяльності збройних сил;
- падіння рівня довіри до військової організації з боку суспільства і, як результат, виникнення небажаних протиріч і дискусій.

Джерело: Ханс Борн та ін., *Парламентський нагляд у сфері безпеки: Принципи, механізми і практика*, 6-те видання (Hans Born, et. al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, 6th edition) (Лозанна, Міжпарламентський союз та Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2007 р.), 173.

вданнями та прийняттям рішень. Діяльність на кожному з цих етапів має свою чітко визначену кінцеву мету, а її успіх є складовою загального успіху закупівельного циклу в цілому. Перехід від одного етапу закупівельного циклу до наступного здійснюється на основі рішень, що приймаються по закінченні певних «контрольних відрізків» проекту та засвідчують відповідність досягнутих результатів встановленим вимогам, які дозволяють завершити етап чи почати роботу над іншим. Застосування стандартів ISO 15288 та APP-48 дозволяє об'єднати процеси розробки систем і менеджменту проектів в єдиний інтегрований механізм. Це забезпечує узгодженість діяльності в усіх напрямках і окремих сферах менеджменту проекту впродовж всього його життєвого циклу, і також забезпечує прозорість процесів взаємодії усіх учасників закупівельного проекту. Структурування життєвого циклу військового обладнання у вищезазначений спосіб також створює сприятливі умови для здійснення суворого нагляду за процесами військових закупівель з боку парламенту. Вставка 7.4 наводить приклад практики парламентського нагляду за процесами військових закупівель, що існує в Нідерландах⁸.

Необхідно зазначити, що, хоча втручання парламенту у закупівельний процес дещо гальмує його просування, воно є необхідною передумовою зміцнення цілісності й доброчесності та підвищення до максимально можливого рівня прозорості процесів прийняття рішень. Таким чином, жорсткий нагляд з боку парламенту дозволяє суттєво знизити корупційний потенціал процесів військових закупівель. Особливої уваги заслуговує проблема зниження корупційного потенціалу діяльності з виконання офсетних угод, що часто супроводжують військові закупівлі. Аналізу цієї проблеми присвячено наступний Розділ цього збірника.

Цілісність і доброчесність учасників закупівельних проектів

Окрім цілісності й доброчесності закупівельного процесу як такого, ще однією важливою передумовою зниження корупційного ризику закупівельної діяльності у військовій сфері є цілісність і доброчесність організацій, що беруть участь у закупівельному проекті, з боку як замовника, так і постачальника. Цей Розділ розглядає проблеми цілісності й доброчесності учасників закупівельного циклу з боку замовників, тобто міністерства оборони та відомств, що відповідають за військові закупівлі, а також вимоги, які уряди держав висувають до постачальників оборонної продукції. Питання цілісності й доброчесності учасників закупівельного циклу з боку постачальників розглядають у Розділі 20, у якому мова йде про заходи, яких мають вжити підприємства оборонної промисловості та оборонно-промислові асоціації з метою запровадження та дотримання стандартів цілісності й доброчесності на міжнародному рівні.

⁸ Детальний порівняльний аналіз нідерландської системи парламентського нагляду наданий у статті Віллема Ф. ван Екелена (Willem F. van Eekelen) «Парламентський вимір оборонних закупівель: вимоги, виробництво, співробітництво та закупівлі» (*The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*), Occasional Paper No. 5 (Женева, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2005 р.).

Вставка 7.4. Парламентський нагляд у сфері оборонних закупівель: досвід Нідерландів

У Нідерландах практика суворого парламентського нагляду за процесами військових закупівель має вже довгу історію. Як правило, усі закупівельні проекти, вартість яких перевищує 25 мільйонів євро, мають розглядатись і затверджуватись парламентом. Для цього існує спеціальний механізм під назвою «закупівельна процедура». Уряд (в особі державного секретаря з питань оборони, до компетенції якого входять питання військового майна) направляє на розгляд парламенту листа однієї з чотирьох категорій: А, Б, В, чи Г, в залежності від відповідного етапу закупівельного циклу. Якщо говорити коротко, різні етапи відображають перехід від визначеної потреби у новій системі озброєнь (або більш сучасному варіанті вже існуючої системи) до конкретної пропозиції щодо закупівлі системи X від постачальника Y. Парламент має змогу здійснювати вплив на прийняття рішень на кожному з етапів закупівельного циклу. Тобто, коли уряд визначає потребу в закупівлі нової системи озброєнь чи заміні вже існуючої системи на новий більш сучасний зразок (або визначає кількість систем, які необхідно закупити), парламент може відхилити відповідне рішення чи внести свої зміни. Теоретично, парламент може відхилити чи змінити будь-яке рішення про закупівлі, навіть коли відповідний проект вже пройшов усі підготовчі етапи і потребує тільки остаточного затвердження парламентом, проте на практиці такі випадки є скоріше винятком із правил. Протягом більшої частини закупівельного циклу парламент впливає на наміри уряду в залежності від конкретного етапу (А, Б, В чи Г), кожний з яких обговорюється в парламенті.

Для великих проектів вартістю більше 100 мільйонів євро запроваджена окрема процедура (під назвою «великі проекти»), яка передбачає більш детальне й більш регулярне звітування уряду перед парламентом. У якості типового прикладу можна навести участь уряду Нідерландів у розробці сучасного винищувача Joint Strike Fighter, створеного на базі американського F-16, а також в інших великих проектах, зокрема проекті зі створення міжнародної аеромобільної бригади Air Mobile Brigade. Загалом можна вважати, що існуюча ситуація з парламентським наглядом в Нідерландах в цілому задовільна, хоча експерти продовжують дискутувати з питань граничної вартісної межі проектів, що підлягають контролю з боку парламенту, а також доцільності детального розгляду у парламенті закупівельного процесу, який іноді має дуже багато суто технічних нюансів. У рамках процесу парламентського розгляду порушуються питання про якість і рівень незалежності урядової інформації та доцільності здійснення незалежної оцінки, наприклад з боку незалежного оборонного науково-дослідного інституту. Нарешті, парламент часто розглядає роль промислових підприємств і лобістських груп та їх контакти з членами парламентського комітету з питань оборони. Однак до сьогоднішнього дня ніяких серйозних порушень у цій сфері поки що не зафіксовано.

Джерело: За інформацією Яна Хукема (Jan Hoekema), колишнього члена парламенту Нідерландів, 2002 р., наведеній у книзі Ханса Борна та ін., «Парламентський нагляд у сфері безпеки» (2007 р.), 174.

Якихось універсальних моделей організації військових закупівель не існує. Однак є одна універсальна вимога, яка полягає у тому, що закупівельний процес має бути добре узгодженим з іншими ключовими процесами оборонного планування й менеджменту. Ще однією ознакою добре організованої закупівельної діяльності є чіткий розподіл функцій, а також повноважень з прийняття рішень та здійснення нагляду і контролю.

Вставка 7.5 надає пояснення схеми розподілу повноважень серед зацікавлених учасників сфери закупівель, що існує у державах з добре розвиненими механізмами ефективного демократичного контролю за діяльністю збройних сил та системою державного керівництва сектором оборони. Однак в оборонних організаціях держав, що знаходяться на перехідному етапі від тоталітаризму до демократії, часто буває дуже важко забезпечити чіткий розподіл відповідних повноважень та впровадження й координацію необхідних практичних механізмів для забезпечення прозорості процесу прийняття рішень, де добре відомий автор кожного конкретного рішення.

Дуже цікавим з цієї точки зору є досвід Болгарії. Восени 2009 року міністр оборони Болгарії Ніколай Младенов запропонував зміни до Закону «Про оборону та збройні сили», які обмежують повноваження міністра оборони у сфері військових закупівель. Зокрема, відповідно до запропонованих змін, компетенція міністра оборони обмежується закупівельними рішеннями, вартість яких не перевищує 25 млн. євро.

Вставка 7.5. Розподіл повноважень у закупівельній діяльності та серед її учасників

Усіх учасників процесів військових закупівель можна умовно поділити на чотири великі групи.

По-перше, це ті, хто приймають рішення щодо необхідності закупівлі тих чи інших видів обладнання та/або послуг. Цей процес не відбувається за один день. Він потребує певного часу та аналізу, в ході якого визначені потреби поступово розглядаються й вивчаються більш детально. Наприклад, визначається потреба у придбанні спроможностей для знищення основних бойових танків гіпотетичного супротивника. Але в результаті вивчення альтернативних варіантів може бути прийнято рішення тільки про закупівлю компактної протитанкової ракетної системи. На основі відповідного рішення в подальшому розробляється детальне технічне завдання з описом необхідних вимог до такої системи. На цьому етапі здійсненням відповідної аналітичної роботи, тобто визначенням та уточненням потреби у конкретному обладнанні або послугах, можуть займатись одразу декілька організацій. При цьому, така робота може послідовно виконуватись різними групами людей, що займаються проектом на різних етапах його розвитку. Однак, кому б не доручили виконання цієї роботи, особливо важливим учасником цього процесу є користувач, тобто представник збройних сил, той, хто відповідатиме за подальше більш детальне вивчення питання про придбання того чи іншого обладнання або послуг відповідно до побажань тих людей, які в кінцевому рахунку будуть експлуатувати це обладнання або користуватися цими послугами. Зрозуміло, що користувач добре розуміється на тому, як на практиці експлуатуються військові системи, а отже й розуміє, які саме можливості необхідні для виконання конкретних поставлених військових завдань. Однак, користувач не завжди може прийняти найкраще рішення, коли йдеться про вибір необхідного обладнання, що відповідало б поставленим вимогам, і

не завжди користувачеві можна доручати управління процесом закупівлі в цілому. Провідна роль при визначенні потреби у тому чи іншому обладнанні або послугах на перших етапах прийняття рішення у більшості випадків дійсно належить користувачеві, тобто збройним силам. Але на подальших етапах з цією роботою краще справляються спеціалісти з питань закупівельної діяльності. Це друга категорія людей, які приймають участь у закупівельному циклі.

Спеціалісти у сфері закупівель, як правило, здійснюють керівництво відповідним закупівельним проектом на більшості з його етапів. Зокрема, вони ретельно вивчають заявку на придбання обладнання та/або послуг і уточнюють усі деталі, укладають контракти з постачальниками, контролюють процес постачання необхідного обладнання та/або послуг, відповідають за утримання й обслуговування поставленого обладнання впродовж всього терміну експлуатації і, нарешті, організовують заходи з утилізації обладнання після закінчення терміну експлуатації. Оскільки закупівельна діяльність є складним комплексним процесом, у багатьох країнах створені спеціалізовані установи, що займаються виключно закупівельною діяльністю і де управління такою діяльністю розглядається як окрема професійна спеціалізація. Такий підхід має декілька важливих переваг. З одного боку, це сприяє розвиткові та подальшому розповсюдженню відповідного досвіду у цій сфері як на рівні окремого конкретного спеціаліста, так і на рівні організації в цілому, а з другого боку, дозволяє користувачеві не відволікатися на такі питання, а займатись своїми основними завданнями. Однак, окрім цього процес менеджменту закупівельного проекту вимагає, щоб відповідальність за фінансовий бік проекту, тобто за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів, покладалася на *менеджера з питань закупівель* і досягалася шляхом належного застосування коштів, виділених під конкретний закупівельний проект. З цього випливає одна з принципових вимог. Вона полягає у тому, що функції користувача не повинні бути пов'язаними з фінансовою стороною закупівельного проекту. Це пояснюється тим, що користувач, в силу відомих та добре зрозумілих причин, буде намагатись отримати найкращий з можливих варіантів необхідного обладнання або послуг, у той час, як більш загальні інтереси військової організації, не кажучи вже про інтереси урядів, парламентів та платників податків, вимагають, щоб потреби збройних сил задовольнялись на максимально можливому рівні, але не за рахунок інших важливих витрат державного бюджету. З цього випливає інша вимога, а саме те, що завдання прийняття найоптимальнішого рішення з точки зору збереження балансу інтересів замовника або користувача обладнання і/або послуг та платників податків має покладатися на нейтрального учасника закупівельного циклу, тобто менеджера з питань закупівель.

Третя категорія учасників закупівельного циклу складається з людей, що займаються питаннями *контролю та нагляду за реалізацією закупівельних проектів*. Як правило, контролюючі та наглядові функції у сфері закупівель відносяться до компетенції представників вищого керівництва військової організації держави.

Четверта та остання категорія учасників закупівельного циклу – це *зовнішні організації*, що мають змогу забезпечити постачання необхідного обладнання та/або послуг, що закуповуються. У більшості випадків це приватні компанії, але до цієї категорії учасників можуть входити й державні організації або інші держави.

Джерело: Ентоні Лоуренс, «Менеджмент закупівельної діяльності» (2009 р.), 157-159.

Для реалізації закупівельних проектів вартістю від 25 млн. до 50 млн. євро Міністерству оборони необхідно отримати дозвіл від Ради (Кабінету) міністрів, а проекти вартістю більше 50 млн. євро, після отримання дозволу від Ради міністрів, потребують попереднього затвердження парламентом держави. Навіть за умов відсутності необхідного досвіду чи аналітичних спроможностей у деяких сферах, уряди мають у своєму розпорядженні інструменти для зміцнення цілісності й доброчесності закупівельних процесів на організаційному рівні та зниження корупційних ризиків у сфері закупівель. Вставка 7.6 наводить приклад з досвіду Сьєра-Леоне, який можна вважати прикладом позитивної практики у цій сфері.

Вставка 7.6. Боротьба з корупцією у сфері закупівель

Голова Антикорупційної комісії Сьєра-Леоне Абдул Теджан Коул (Abdul Tejan Cole) розпочав активну кампанію з підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності в усіх міністерствах і відомствах уряду держави. Визнанням того факту, що першу лінію оборони країни складають державні гравці та урядові міністерства й відомства, стало створення Антикорупційної комісії як вищого державного органу з питань боротьби з корупцією. На першому етапі діяльності Комісії було виявлено дев'ять корупційних злочинів, але після прийняття у вересні 2008 року нового антикорупційного законодавства їх кількість збільшилась до двадцяти двох. Під дію нового законодавства тепер підпадають і порушення закупівельних процедур, у тому числі при організації й проведенні тендерів. До вересня 2008 року у Сьєра-Леоне, через відсутність суворого нагляду за процесами підписання контрактів для забезпечення державних потреб, часто фіксувались випадки закупівлі неякісного чи невиправдано дорогого обладнання, а заступників міністрів, які приймали відповідні рішення, неможливо було притягнути до відповідальності.

Корупція у сфері закупівель визнається у всьому світі як дуже серйозна проблема. Сьогодні таке явище, як конфлікт інтересів (зловживання службовими повноваженнями) вважається порушенням законодавства, а будь-яке порушення кодексу поведінки у закупівельній сфері є приводом для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Закон також вимагає від державних посадовців надання декларацій про усі види особистих активів. При здійсненні відповідних судових процедур перевага тепер надається розгляду справи суддею, а не групою присяжних, оскільки голова Антикорупційної комісії вважає, що добитися бажаного рішення шляхом підкупу одного судді важче, ніж підкупити декількох з дванадцяти присяжних. У Сьєра-Леоне тепер призначені двоє суддів, які спеціалізуються виключно на корупційних справах. Крім того, запроваджено мінімальний рівень покарання за корупційні злочини. Тобто покарання за участь у корупційних діях фактично стає невідворотнім, на відміну від попередніх часів, коли вирoki за корупційні злочини іноді зводились до простого попередження.

У новому законі знайшли своє відображення положення Конвенції ООН проти корупції, зокрема, що стосується посилення боротьби з корупцією. Відтепер значно посилюються гарантії безпеки для тих, хто бажає повідомити відповідні органи про свої підозри щодо наявності ознак корупційної поведінки. Такі особи тепер захищені законом та мають право на отримання 10

відсотків від суми, яку вдалося відшкодувати завдяки успішній діяльності з перевірки наданої інформації та притягнення до відповідальності і засудження порушників антикорупційного законодавства. Для інформування відповідних органів були відкриті безкоштовні «гарячі» лінії. У той же час, закон передбачає відповідальність за надання неправдивої інформації і висунення необґрунтованих звинувачень.

За більш детальною інформацією про діяльність Антикорупційної комісії Сьєра-Леоне рекомендуємо звернутись до її веб-сайту в Інтернеті: www.anticorruption.sl.

З метою зміцнення цілісності й доброчесності закупівельних процесів уряди можуть скористатись і таким інструментом, як встановлення вимог щодо дотримання постачальниками військової продукції певних стандартів морально-етичної поведінки. Опис таких вимог на прикладі оборонної організації США наданий у тексті Вставки 7.7. У 2009 році ці вимоги було значно посилено.

Цілісність і доброчесність особистої поведінки

Будь-які заходи зі зниження корупційного потенціалу у сфері закупівель не будуть мати бажаного ефекту, якщо поведінка осіб, що беруть участь у відповідних процесах, не буде достатньо цілісною й доброчесною. З метою зниження корупційних ризиків у сферах, пов'язаних з військовими закупівлями, держави часто намагаються застосовувати комплекси «жорстких» і «м'яких» заходів. «Жорсткі» заходи застосовуються у випадках, коли мова йде про конфлікти інтересів або підкуп посадовців (прямий або через посередників). Вимоги, що стосуються конфлікту інтересів посадовців військового сектору, діють упродовж всього періоду, коли відбувається процес закупівель як такий, а також упродовж попередніх контактів окремих осіб з представниками зацікавлених оборонних підприємств та можливих контактів з представниками підприємств, що виконують конкретні оборонні замовлення. Ці вимоги продовжують діяти й протягом певного часу після того, як конкретна особа припиняє свою робочі стосунки з міністерством оборони чи військово-закупівельною організацією. Наприклад, багато держав класифікують як «конфлікт інтересів» випадок, коли посадовець оборонного сектору (на військовій або цивільній посаді) через один, два чи три роки після звільнення з державної служби отримує від оборонного постачальника працевлаштування на певній посаді або доступ до інших привілеїв чи благ⁹. Це правило зазвичай розповсюджується не тільки на посадовців, які

⁹ Про один з таких широко відомих випадків, а також про реакцію на нього компанії-підрядника та уряду читайте тут: www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html або www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.html. Про реакцію Конгресу США читайте на сайті: www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html.

беруть або брали участь у підготовці й підписанні контрактів, але й на державних службовців і посадових осіб збройних сил, що були задіяні на будь-якому з етапів закупівельного циклу – від визначення потреб до оцінки якості поставленого обладнання чи наданих послуг.

«М'які» заходи, спрямовані на зміцнення цілісності й добросовісності особистої поведінки, також можуть сприяти зниженню корупційних ризиків закупівельної діяльності. Серед «м'яких» заходів можна розглянути можливість упровадження кодексів етичної поведінки, які мають застосовуватись як державними організаціями, так і виробниками оборонної продукції. Серед «напівжорстких» заходів може бути заохочування чи вимога щодо інформування, яка полягає у тому, що особи, які володіють інформацією про випадки корупційної поведінки під час надання чи виконання державного оборонного замовлення, мають інформувати про це відповідні органи. Одночасно з такою вимогою мають запроваджуватись і положення, які б надавали «інформаторам» певні гарантії захисту й безпеки.

Вставка 7.7 надає опис норм і процедур, які застосовуються в США і вимагають від усіх постачальників оборонної продукції обов'язкового впровадження і використання програм з морально-етичного виховання, відповідної освіти й підготовки персоналу, а також інформування відповідних органів про випадки корупційної поведінки та надання інформаторам гарантій захисту й безпеки. Вимоги щодо інформування також стосуються й держслужбовців. При цьому ці вимоги супроводжуються гарантіями щодо того, що будь-яке повідомлення, що надсилається у будь-якому вигляді (поштовим листом, електронною поштою чи телефоном), залишиться анонімним і що відповідні органи, за бажанням інформатора, не будуть вживати ніяких дій з метою встановлення особи автора повідомлення.

Вставка 7.7. Федеральне законодавство США з питань закупівель. Вимоги щодо впровадження програм з морально-етичного виховання персоналу компаній, що беруть участь у виконанні державних замовлень

Вимоги щодо дотримання підприємствами-учасниками державного оборонного замовлення найвищих стандартів цілісності й добросовісності існували у США ще до 2007 року. Зокрема, відповідні норми і процедури рекомендували оборонним підприємствам вжити наступних заходів: 1) офіційне запровадження кодексу етичної поведінки; 2) залучення усіх без винятку співробітників до участі у програмах морально-етичного виховання; 3) здійснення періодичних перевірок на предмет дотримання вимог встановленого кодексу етичної поведінки; 4) здійснення внутрішніх та/або зовнішніх аудиторських перевірок; 5) притягнення до дисциплінарної відповідальності порушників кодексу етичної поведінки; 6) вчасне повідомлення відповідних посадових осіб в уряді про будь-які підозри щодо порушень законодавства у сфері державних замовлень; 7) тісна співпраця з усіма урядовими структурами, що займаються розслідуваннями виявлених порушень та їх ліквідацією.

Усі ці елементи діяльності зі зміцнення стандартів цілісності й добросовісності підприємств-учасників державного оборонного замовлення передбачалися відповідними законодавчими нормами, проте вони носили тільки рекомендаційний характер. Відповідно до змін, внесених

до Федерального Закону з питань закупівель "Federal Acquisition Regulation" у 2007 і 2008 роках, вищезазначені рекомендації перетворилися на обов'язкові вимоги, а положення про програми морально-етичного виховання співробітників підприємств-постачальників збройних сил були розширені і розписані більш детально. Зокрема, оборонні підприємства з числа державних підрядників відтепер зобов'язані створювати у себе письмові кодекси ділової етики та залучати своїх працівників до участі в освітньо-виховних програмах з питань дотримання стандартів етичної поведінки. На об'єктах підприємства також мають бути встановлені інформаційні стенди з номерами телефонів «гарячої» лінії, за якими працівники підприємства зможуть повідомляти компетентні органи про свої підозри щодо будь-яких проявів недоброчесної поведінки у зв'язку з наданням і виконанням державних оборонних замовлень.

Крім того, нові положення Федерального Закону з питань закупівель, що стосуються дотримання підрядними підприємствами норм ділової етики, розповсюджуються і на державні замовлення, пов'язані із забезпеченням оперативних військових потреб, наприклад в Іраку чи Афганістані. Зокрема, вони вимагають від підрядників обов'язкового надання інформації про будь-які порушення, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність. Це стосується фактів шахрайства, зловживання службовими повноваженнями, хабарництва, «відкатів» та порушень Федерального Закону «False Claims Act» (FAR, дослівно «закон про фальсифіковані вимоги», а фактично це закон про боротьбу з корупцією і шахрайством у сфері державних закупівель) у зв'язку з наданням і виконанням державних замовлень підрядними і субпідрядними організаціями. Необхідно зазначити, що усі ці вимоги є обов'язковими і як такі прописуються у відповідних параграфах контрактної угоди з урядом США. Згідно з новими положеннями Федерального Закону, підрядне підприємство може бути тимчасово чи повністю позбавлене права в подальшому претендувати на державні замовлення у випадку, коли існують доведені факти неповідомлення про вищезазначені порушення або ненадання у встановлені терміни інформації про отримання переплат, що виникли у зв'язку з виконанням державних замовлень. За законом FAR, усі підприємства, що беруть участь у виконанні державних замовлень, мають запровадити у себе механізми внутрішнього контролю з метою:

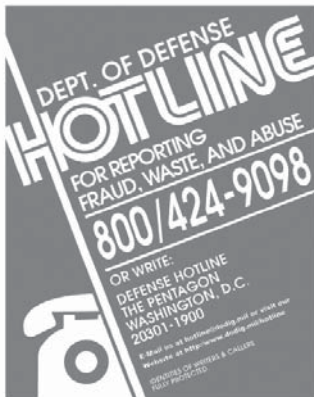
- більш ефективного виявлення фактів недоброчесної поведінки;
- забезпечення ефективних заходів з ліквідації виявлених порушень;
- підвищення стандартів організаційної культури, які сприяють вихованню етичної поведінки та поваги до закону.

У січні 2009 року Міністерство оборони США запровадило нові правила щодо захисту й безпеки працівників підрядних оборонних підприємств, які надають уряду інформацію про випадки неефективного використання державних коштів чи неналежного менеджменту, загрози здоров'ю громадян чи суспільній безпеці, а також порушення законодавства у сфері державних оборонних закупівель. Зокрема, працівника підприємства не може бути звільнено, переведено на нижчу посаду або іншим чином покарано за надання уряду інформації про порушення правил і процедур виконання державних закупівель. Крім того, керівники підприємств тепер зобов'язані у письмовому вигляді повідомляти своїх працівників про гарантії їх захисту й безпеки відповідно до норм федерального законодавства щодо захисту прав інформаторів.

Джерело: Головне контрольно-ревізійне управління уряду США, Цілісність і добросесність процесів підписання й виконання оборонних контрактів: Існуючі можливості для посилення нагляду з боку Міністерства оборони за програмами з виховання етичної поведінки персоналу підприємств, що виконують державні замовлення (United States Government Accountability Office, Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs), GAO-09-591 (Вашингтон: Головне контрольно-ревізійне управління уряду США, вересень 2009 р.), 6-7 та 16.

Інформаційні стенди Міністерства оборони США, які містять роз'яснення щодо напрямків інформування, показані на Мал. 7.1¹⁰.

У Польщі, однієї з країн, що відносно недавно приєдналися до НАТО, кожен з офіцерів високого рангу, за винятком військових суддів та прокурорів (діяльність яких регулюється загальними правилами для суддів і прокурорів), а також офіцери нижчих рангів, що працюють у фінансових структурах та органах матеріально-технічного й тилового забезпечення збройних сил, зобов'язані подавати декларації про особисті статки. Дані, що містяться у деклараціях, не підлягають розголошенню, а їх достовірність контролюється органами Військової поліції. Посадовці, які впродовж останніх трьох років перебування на військовій службі брали участь у закупівельних процесах – тобто плануванні; організації і проведенні тендерів чи реалізації контрактів – не мають права на працевлаштування в оборонних компаніях. Мова йде про оборонні компанії, які виробляють чи реалізують військову продукцію або надають послуги, у тому числі у сфері будівництва, незалежно від того, брали вони участь у тендерах Міністерства оборони чи ні¹¹.



Мал. 7.1: Інформаційні стенди для анонімних інформаторів

¹⁰ Див. www.dodig.mil

¹¹ За матеріалами особистої зустрічі з Мацеєм Внуком (Maciej Wnuk), 2 грудня 2008 р.

Антикорупційні угоди

Головна увага при плануванні заходів зі зниження корупційних ризиків закупівельної діяльності має приділятися механізмам міжвідомчого й міжнародного контролю та використанню інструментів зовнішнього нагляду за процесами закупівель. Стосунки між урядами і промисловими підприємствами, а також міжнародне співробітництво на рівні оборонно-промислових комплексів приводять до формування міжнародних пактів про доброчесність (або, іншими словами, антикорупційних угод) та пов'язаних з ними кодексами поведінки. Створення таких угод підштовхує держави до впровадження більш жорстких антикорупційних норм та сприяє створенню глобального регуляторного механізму, метою якого є формування на міжнародному ринку озброєнь середовища, де таке явище, як хабарництво, стане неможливим.

Кожна велика подорож починається з перших кроків. Тому держави, які ступають на шлях зміцнення цілісності й доброчесності, можуть починати з таких заходів, як, наприклад, відкриття для зовнішнього нагляду й контролю одного конкретного закупівельного проекту в оборонній сфері. Вставка 7.8 описує досвід застосування антикорупційних угод в оборонному секторі (Defence Integrity Pacts). Такі угоди, які були розроблені Транспаренсі Інтернешнел як інструмент боротьби з корупційними ризиками у сфері військових закупівель, успішно застосовуються та отримують все більше поширення по всьому світу.

Вставка 7.8. Застосування антикорупційних угод для підтримки великих закупівельних проектів у сфері оборони

У 1990-х роках Транспаренсі Інтернешнел розробила пакт про доброчесність, який держави можуть застосовувати як інструмент боротьби з корупцією на етапах закупівельного циклу, пов'язаних з обранням постачальників, підписанням контрактів та їх реалізацією. Згодом група військових експертів Транспаренсі Інтернешнел розробила пакт про доброчесність для застосування й у сфері оборонних закупівель. Пакт про доброчесність у сфері військових закупівель (Defence Integrity Pact) є угодою, за якою потенційні постачальники та покупці зобов'язуються не допускати випадків хабарництва при підписанні й здійсненні конкретного закупівельного контракту. Транспаренсі Інтернешнел вже протягом п'ятнадцяти років наполегливо працює над впровадженням антикорупційних угод у сфері невійськових закупівель, укладання яких стало вже звичною практикою у таких державах, як, наприклад, Мексика. Пакт про доброчесність у сфері військових закупівель є угодою, що пов'язує уряд та усіх потенційних постачальників спільними зобов'язаннями щодо перешкоджання проявам корупції на етапах організації і проведення тендеру та після його завершення. Такі угоди, як правило, передбачають зобов'язання і гарантії потенційних постачальників про те, що вони не будуть пропонувати хабарів чи приймати їх. Відповідні зобов'язання і гарантії надаються й з боку уряду держави, у тому числі усіх організацій, що консультують уряд з питань закупівель. Потенційні постачальники погоджуються припинити свою участь у тендері у випадку порушення взятих на себе антикорупційних зобов'язань. Порушення таких зобов'язань може тягнути за собою й інші санкції, наприклад,

заборону на участь у тендерах за право отримання нових контрактів. Пакти про доброчесність у сфері оборонних закупівель також передбачають, що державний посадовець чи його дружина (чоловік) упродовж певного періоду після завершення тендеру не мають права на працевлаштування у компаніях, що брали участь у тендері, а також вимагають надання детальної інформації про агентів чи посередників.

З метою підвищення рівня прозорості процесів обрання постачальників та укладання й реалізації закупівельних контрактів Пакти про доброчесність у сфері оборонних закупівель передбачають призначення незалежного контролера чи групи контролерів. Незалежний контролер має право бути присутнім на усіх зустрічах чи нарадах, а також отримує вільний доступ до усіх потрібних йому документів. Ефективно виконувати свої обов'язки та користуватися довірою з боку замовника і постачальників можуть тільки ті незалежні контролери, які обиралися з числа осіб, що користуються великим авторитетом та мають великий досвід відповідної роботи як всередині країни, так і поза її межами. Крім того, необхідно забезпечити відповідне фінансування діяльності незалежних контролерів протягом усього терміну їх місії.

Оборонна група Транспаренсі Інтернешнел активно співпрацює з урядами Колумбії та Польщі з метою впровадження практики укладення пактів про доброчесність при здійсненні великих закупівельних проектів збройних сил. Пакти про доброчесність мають укладатись і вступати в дію на якомога ранніх етапах закупівельного оборонного проекту. Такі угоди дозволяють значно підвищити рівень прозорості закупівельного процесу. Крім того, оскільки вони вимагають дотримання певних стандартів оформлення і ведення контрактної документації, а також посилюють ефективність процесів нагляду та оцінки, їх застосування дозволяє добитися більш точного визначення технічних вимог до обладнання, що закуповується, а отже й підвищити ефективність і результативність бюджетного фінансування. Такі інструменти, як Пакти про доброчесність, можуть слугувати каталізаторами реформ й у інших державних організаціях, міністерствах і відомствах.

Більш детальну інформацію про практику укладання Пактів про доброчесність у сфері державних оборонних закупівель уряду Колумбії можна знайти у таких публікаціях: М. Пайман, А. Уолдрон, Л. Авелія, «Практична реалізація Пактів про доброчесність у сфері військових закупівель. Досвід Колумбії» (M. Pyman, A. Waldron and L. Avelia, *Practical Implementation of Defence Integrity Pacts. Experience in Colombia*) (2006); *Transparencia por Colombia та Транспаренсі Інтернешнел-Сполучене Королівство, «Незалежний аналіз закупівель військових виробів» (An independent review of the procurement of military items)* (2006). Обидві публікації доступні для завантаження з веб-сайту www.defenceagainstcorruption.org.

Розділ 8

Офсетні схеми

Заходи з будівництва цілісності, виховання доброчесності та зниження корупційних ризиків у сфері оборонних закупівель стосуються багатьох напрямків професійної діяльності: від розробки технічних вимог і здійснення аналізу й оцінки до організації закупівельних функцій Міністерства оборони. У більшості з цих напрямків сьогодні накопичено достатньо великий позитивний досвід застосування механізмів зміцнення цілісності й доброчесності. Проте в одній сфері, а саме: застосуванні офсетних схем, механізми нагляду й контролю залишаються дуже слабкими. Ситуація ускладнюється ще більше у зв'язку з тим, що, не дивлячись на стрімке зростання місця й ролі офсетних угод при здійсненні сучасних закупівельних проектів у військовій сфері, позитивний досвід зміцнення цілісності й доброчесності офсетних схем майже не обговорюється і не розвивається. За оцінками Транспаренсі Інтернешнел, офсетні схеми несуть у собі серйозний корупційний ризик, навіть коли вони застосовуються у найбільш розвинених країнах світу. Досвід Транспаренсі Інтернешнел свідчить, що з цією точкою зору погоджуються військові керівники багатьох країн світу, але уряди поки що не здатні ефективно управляти ризиками в офсетній сфері. Для боротьби з цим ризиком необхідні спільні узгоджені зусилля урядів та оборонно-промислового співтовариства на міжнародному рівні з метою впровадження і реалізації набагато жорсткішого режиму прозорості та стандартів цілісності й доброчесності діяльності в офсетній сфері.

Цей Розділ починається з короткого огляду сфер сучасного застосування офсетних угод. Далі описуються конкретні корупційні ризики та сучасний досвід розгляду й оцінки офсетних угод. І, нарешті, в кінці Розділу даються конкретні приклади діяльності зі зниження корупційних ризиків офсетних угод. Наведені приклади можна вважати мінімальними стандартами позитивної практики у цій сфері.

Сучасне застосування офсетів

Загалом, офсет можна визначити як вимогу компенсації, яка висувається як одна з умов закупівлі обладнання чи послуг від зарубіжного постачальника і розробляється в якості доповнення до основного експортного контракту. Офсети бувають прямими й непрямими. Прямі офсети є контрактними угодами, що стосуються тих самих військових товарів чи послуг, які постачаються в рамках основного контракту. Непрямі офсети безпосередньо не пов'язані з військовими товарами або послугами, передбаченими основним експортним контрактом.

Офсети почали вперше застосовуватися в Європі у 1945 році. Тоді вони використовувались як допоміжний інструмент у відновленні економіки європейських держав, зруйнованої в

результаті Другої світової війни. Сьогодні майже 100 відсотків усіх офсетних угод укладаються у сфері оборонних закупівель. При цьому більшість з країн-імпортерів військової продукції при укладанні закупівельного контракту вимагають від постачальника підписання офсетної угоди, вартість якої має повністю відшкодувати вартість основного контракту. У деяких країнах офсетні угоди навіть перевищують за вартістю контракти, які вони супроводжують. Одними із світових лідерів за цими показниками є Австрія та Нідерланди, де офсети складають, відповідно, 174% та 118% від вартості закупівельних контрактів у військовій сфері. Інші країни, навпаки, намагаються уникати офсетів, і тому вартість відповідних угод тут є відносно низькою (наприклад, 20% у Тайвані і 27% в Таїланді). В аерокосмічній сфері співвідношення між прямими й непрямими офсетами, як правило, становить приблизно 20:80. Більшість з офсетів є непрямими. Наприклад, у період між 1995 та 2005 рр. середньосвітове співвідношення між прямими й непрямими офсетами складало 40%:60%.

За останні 10 років спостерігається значне зростання масштабів застосування офсетів. Наприклад, за той же період з 1995 до 2005 рр., середня вартість офсетних угод зросла з 49% до 103% від вартості основних закупівельних контрактів. Провідні оборонні компанії світу мають великі офсетні зобов'язання, для обслуговування яких в їх структурах існують спеціальні підрозділи. Наприклад, загальна сума офсетних зобов'язань одного з лідерів світового ринку аерокосмічної продукції, американської фірми Lockheed Martin на сьогоднішній день становить близько 19 мільярдів доларів за угодами з 12-ма державами світу¹.

Крім того, деякі країни, зокрема, Індія та Бразилія, намагаються поширити спектр використання офсетів і застосовувати їх не тільки при здійсненні державних оборонних замовлень, але й в інших сферах державних закупівель.

Врахування офсетних пропозицій при обранні постачальників

Різні країни-імпортери військового обладнання висувають різні вимоги щодо вартості офсетних угод відносно вартості основних закупівельних контрактів. Ці вимоги можуть варіюватися від 60% до 40% у таких державах, як Туреччина і Канада, відповідно, та від 10% до 15% у державах, де міністерства оборони намагаються знизити рівень впливу офсетних пропозицій на вибір постачальників військового обладнання².

Загальна вартість офсетів

Вирахувати реальну вартість офсетних угод іноді буває дуже важко через брак необхідної інформації. Тендерні вимоги щодо офсетів не відокремлюють вартості офсетів від вартості основної закупівлі та не визначають конкретних параметрів вартості офсетів. Транспаренсі Інтернешнел спостерігала випадки, коли вартість основного контракту зростала в середньому на 5-18% в одних країнах і на 15-30% по окремих великих контрактах в інших країнах. Крім того,

¹ Будівництво цілісності й виховання добросовісності та будівництво оборонних інституцій, Доповідь на конференції (Монтеррей, Каліфорнія: 25-27 лютого 2009 р.), 91.

² Там само, 91-92.

необхідно враховувати і вартість послуг з менеджменту офсетних угод у країнах-імпортерах, тобто вартість функціонування відповідних структур та утримання їх персоналу.

Переваги офсетів

Спеціалісти у сфері оборонної економіки мають різні точки зору щодо реальних переваг офсетів, що супроводжують військові закупівлі. Проте дискусії, які ведуться на цю тему, не дають відповіді на питання, чи є офсети дійсно корисними, оскільки майже ніхто не займається аналізом економічної ефективності офсетів, а інформація про хід та результати реалізації офсетних угод є майже недоступною для суспільства. Як зазначив нещодавно декан факультету закупівельного права Університету ім. Дж. Вашингтона Стів Скунер (Steve Schooner), сьогодні усі погоджуються з тим, що необхідно підвищувати стандарти прозорості, цілісності, доброчесності, звітності й відповідальності у сфері військових закупівель. Однак, багато хто вважає, що ці вимоги не мають розповсюджуватись на офсетні угоди. На сьогоднішній день питання офсетних угод залишається неврегульованим на міжнародному рівні, а держави не поспішають з укладенням відповідної міжнародної угоди. Відсутність узгодженої точки зору на це питання добре демонструє Кодекс поведінки Європейського оборонного агентства, який рекомендує державам сприяти поширенню офсетної практики і разом з цим вимагає від них скорочення вартості офсетних угод відносно вартості відповідних основних контрактів. У свою чергу, Світова організація торгівлі засуджує офсетну практику та забороняє її в усіх сферах, за винятком сфери оборонних закупівель.

Не існує узгодженості з цього питання не тільки на міжнародному рівні, але й на рівні окремих держав. Наприклад, керівництво США в цілому засуджує практику офсетів, проте у сфері державних оборонних закупівель обмежує коло постачальників тільки національними виробниками.

Дуже багато у цій сфері можна було б досягти тільки за рахунок підвищення ефективності процесу менеджменту офсетних угод, і при цьому поступово наблизитись до досягнення спільної точки зору з приводу доцільності існування офсетів як таких³. Спеціалісти все частіше погоджуються з тим, що, незважаючи на всі переваги офсетів, вони перш за все мають бути прозорими, а відповідні угоди мають укладатися шляхом, який відповідає усім мінімальним стандартам цілісності й доброчесності.

Політичний вимір офсетів

Офсети вигідні урядам держав з тієї точки зору, що вони дають можливість зменшити політичну напругу з приводу найважливіших оборонних витрат. Дійсно, офсети несуть у собі великий потенціал з точки зору обміну технологіями, науковими дослідженнями і розробки нових зразків озброєнь і військової техніки, розвитку оборонно-промислової бази, а також інвестиційних можливостей та підвищення професійної кваліфікації персоналу задіяних підприємств. Проте, з іншого боку, політична боротьба навколо конкретної офсетної угоди може повністю нівелювати необхідність чи бажаність відповідної військової закупівлі. Крім того, це призводить до виник-

³ Там само, 97.

нення серйозних проблем у стосунках між двома гілками уряду, що беруть участь у відповідних процесах, тобто міністерством фінансів чи міністерством економіки, які відповідають за офсети, з одного боку, і міністерством оборони, яке зацікавлене у придбанні конкретного військового обладнання, з іншого боку.

Корупційні ризики офсетних схем

Корупційні ризики офсетних схем описуються й обґрунтовуються у вигляді коментарів та конкретних прикладів, що містяться у відкритих для суспільства офіційних доповідях, наукових дослідженнях, газетних публікаціях, а також бесідах з відповідальними особами, які проводять представники Транспаренсі Інтернешнел.

Дослідження Європейського оборонного агентства з питань офсетів

На замовлення Європейського оборонного агентства (ЕОА) група експертів провела дослідження з питань оборонних офсетів, зокрема, з точки зору їх впливу на розвиток оборонної промисловості держав європейського континенту. Результати цього дослідження були опубліковані у вигляді великої доповіді у липні 2007 року. Хоча корупційні ризики не були головним предметом цього дослідження, експерти висловили занепокоєність з приводу існування можливостей для корупції, які надають непрозорість та закритий характер офсетних угод. У доповіді, зокрема, відзначається:

«Деякі джерела вказують на певні моменти, на які необхідно звернути увагу. Йдеться про корупцію у сфері оборонних контрактів та її явні чи гіпотетичні зв'язки з офсетами. Корупція не є характерною особливістю офсетів як таких, але цілком очевидно, що непрозора й непрофесійна реалізація офсетів створює можливості для корупції. Це може привести до вибору іншої системи, яка могла б існувати в умовах відкритого і прозорого ринку. Багато з наших джерел згадували випадки, коли стара офсетна практика виявлялася неефективною і в кінцевому рахунку від неї відмовлялися на користь іншої системи. Хоча представники деяких держав Євросоюзу наполягали на тому, що існуючі офсетні схеми працюють ефективно, ми вважаємо, що стандарти прозорості та професіоналізму офсетної практики у різних країнах Євросоюзу є дуже різними і що існує великий потенціал для покращення ситуації у цій сфері»⁴.

Наукові дослідження з питань офсетів

У своєму дослідженні на тему «Вплив військових трансферів на рівень бідності та розвитку» експерти Центру міжнародного співробітництва і безпеки відзначають:

⁴ Е. Андерс Ерікссон, М. Аксельсон, К. Хартлі, М.Мейсон, А.С. Стенерус, М. Трайбас, *Дослідження впливу офсетів на розвиток оборонної промисловості та оборонного ринку Європейських держав* (E. Anders Ericsson, with M. Axelson, K. Hartley, M. Mason, A.S. Stenérus and M. Trybus, *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market* (Брюссель, Європейське оборонне агентство, 2007), 46, www.eda.europa.eu/Default.aspx.

«Ще один можливий шлях до корупційної практики проходить через так звані «офсети». Раніше важливість офсетів розглядалася з точки зору впливу військових трансферів на оборонні витрати. Але не менш важливо дати відповідь і на питання, чи можуть офсетні схеми приховувати великі хабарі або комісійні виплати, а також чи можуть вони якимось неналежним чином впливати на рішення держав про закупівлі тих чи інших видів озброєнь. Відомо, що офсетні схеми приблизно на 20 відсотків підвищують вартість закупівельного контракту; що їх важко відслідковувати з метою здійснення відповідного нагляду; що вони не можуть дати результатів, очікуваних при підписанні основного закупівельного контракту; і що вони створюють сприятливі умови для корупції. Офсети також можуть сприяти поширенню корупційних стосунків всередині країни, оскільки відповідні контракти можуть надаватись фірмам, що обирались не за рівнем професіоналізму чи інших показників, а через політичні зв'язки. В одній з угод, що підписувалась керівництвом Південно-Африканської Республіки, субконтракти з місцевими фірмами дали посадовим особам іще більше можливостей для власного збагачення за рахунок державного бюджету»⁵.

Дослідженнями економічного впливу офсетів займаються різноманітні наукові установи, і принаймні в одному дослідженні розглядається питання корупційних ризиків офсетної практики⁶. Наприклад, Тревор Тейлор вирішив з'ясувати, якими мотивами, економічними чи політичними, керуються посадовці, коли приймають рішення про необхідність офсету чи про конкретну офсетну модель. Для оцінки цих моделей Тейлор провів емпіричне дослідження, яке здійснювалось за результатами конкретних транзакцій і дозволяє робити узагальнені оцінки на прикладах окремих країн з усіх регіонів світу. Результати дослідження свідчать про те, що посадовці державних закупівельних установ обирають конкретну модель офсету, виходячи з економічних мотивів, проте важливу роль при здійсненні вибору відіграють і політико-економічні змінні. У деяких офсетних угодах економічні змінні (ціна, якість, операційні витрати, напрямки промислового розвитку) мають більше значення, ніж політичні змінні (максимальна роль бюрократичного апарату, інтереси національної безпеки, теорія зацікавлених груп і т. ін.). Однак в інших випадках особливості офсетної схеми можуть відображати політичні пріоритети. Дослідник приходиться до висновку, що боротьба з корупцією у сфері офсетів має починатись з підвищення рівня прозорості відповідних угод і процесів. Наприклад, кожна держава має користуватись послугами незалежних зовнішніх ревізорів, які будуть оцінювати переваги кожної конкретної офсетної пропозиції, а після її реалізації здійснювати детальний аналіз економічної ефективності проекту з точки зору витрат і отриманих результатів. Результати аналізу ефективності витрат мають публікуватись та піддаватись зовнішнім перевіркам.

⁵ Майк Борн, Малколм Чалмерс, Тім Хіт, Нік Хупер, Менді Тернер, *Вплив військових трансферів на рівень бідності та розвитку* (Mike Bourne, Malcolm Chalmers, Tim Heath, Nick Hooper and Mandy Turner, *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*), Центр міжнародного співробітництва й безпеки (Бредфордський університет, вересень 2004 р.), 44, http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf.

⁶ Тревор К. Тейлор, «Модельовання офсетної політики в рамках державних закупівель» (Trevor K. Taylor, *Modelling Offset Policy in Government Procurement*), *Journal of Policy Modelling* 25:9 (2003): 985-98.

Відкриті інтерв'ю представників Транспаренсі Інтернешнел з оборонними експертами

Голова Управління НАТО з питань планування сил і засобів, оборонної політики та планування Франк Боланд (Frank Boland):

«Офсети отримали велике поширення, оскільки на перший погляд вони можуть здаватися вигідними для урядів. Коли вони витрачають кошти на імпорт товарів, офсети дають змогу урядам відшкодувати витрачені валютні кошти. Тому з цієї точки зору офсети можуть здаватися привабливими. [Однак] у багатьох випадках буває так, що офсети просто не дають очікуваних результатів. Реальною проблемою є те, що офсети спотворюють механізми прийняття рішень. Збройні сили потребують конкретного обладнання для забезпечення конкретних потреб, у той час, як офсети приводять до того, що закупівельні рішення приймаються не з урахуванням реальних потреб, а виходячи із зовсім сторонніх міркувань»⁷.

Ганім Аль Наджар (Ghanim Al Najjar), старший викладач політології, Кувейтський університет:

«Офсетні програми у Кувейті мають на меті трансформацію нових проектів у рамках відшкодування витрачених коштів. Але в дійсності офсети майже не працюють. Ніхто точно не може сказати, що саме відбувається з офсетамі. Більша частина виділених коштів фактично не використовуються. Чи здійснюється якийсь нагляд за реалізацією офсетів? Я б так не сказав, оскільки сума витрачених коштів на сьогоднішній день є дуже незначною. Думаю, що реального нагляду за реалізацією офсетних угод не існує. Люди хочуть побачити, наскільки ефективними будуть офсетні програми з точки зору місцевих проектів, але процедури часто є дуже складними, або програми не дають очікуваного ефекту. Іноді кошти, які начебто виділені, нікуди не пропадають, проте ефективний нагляд за їх використанням не здійснюється».

Навіть якщо не брати до уваги корупційні ризики, офсетна практика видається сумнівною і з інших точок зору:

- не зовсім зрозуміло, за якими критеріями оцінюються офсетні пропозиції;
- відсутність державної стратегії, що визначала б результати, які мають бути досягнуті завдяки офсетам;
- необхідність залучення до закупівельних процесів інших (окрім міністерства оборони) міністерств і відомств; це несе у собі величезну загрозу втрати контролю над закупівельними процесами та ускладнює здійснення адекватних вартісних оцінок;
- переговори з приводу офсету розпочинаються з потенційними постачальниками тільки після підписання основного закупівельного контракту;
- неефективність механізмів нагляду за здійсненням офсетних угод у процесі підготовки та після підписання основного закупівельного контракту з генеральним підрядником та субпідрядниками (включаючи життєвий цикл офсетної програми).

⁷ Запис бесіди, опублікованої у виданні Транспаренсі Інтернешнел "Defence Anti-Corruption Digest", №17 (червень 2007 р.), www.defenceagainstcorruption.org.

Вставка 8.1. Відомі з газетних публікацій приклади корупції при використанні офсетних схем

Португалія: Головне управління розслідувань та покарань проводить розслідування у зв'язку з офсетною угодою з німецьким консорціумом German Submarine Consortium, пов'язаною з контрактом на закупівлю двох підводних човнів. Офсетна угода вартістю 1,21 млрд. євро, яка мала забезпечити відшкодування відповідної суми у вигляді інвестицій в португальську економіку, пропонувалась і обговорювалась з міністерством оборони представниками фірми Escot, яка входить до складу концерну Group Espirito Santo (GES) і є об'єктом розслідування.

Південна Африка: Військові закупівлі уряду ПАР, що здійснювались у 1999 році, викликали широкий резонанс у зв'язку з низкою обвинувачень у корупції, висунутих як проти європейських компаній, так і представників політичної влади ПАР. Хоча уряд ПАР постійно інформує суспільство про зміст офсетних угод, пов'язаних із закупівлями озброєнь і військової техніки, засоби масової інформації розглядають їх з більш критичної точки зору. Наприклад, у лютому 2008 року газета 'Business Day' писала про неможливість здійснення об'єктивної незалежної оцінки результатів офсетних угод, оскільки її працівникам постійно відмовляють у наданні необхідної інформації, посилаючись на «конфіденційність комерційних операцій». У пресі повідомлялось про те, що фірма ThyssenKrupp, по відношенню до якої підпорядкована уряду ПАР Група з розслідування найбільш резонансних злочинів проводить розслідування у зв'язку зі звинуваченнями у корупції під час виконання контракту на постачання військових фрегатів, не змогла виконати усіх своїх офсетних зобов'язань за відповідним контрактом. Крім того, були виявлені очевидні зв'язки між корупцією та офсетами, пов'язаними із закупівлею винищувачів 'Gripen', які поставляли фірми BAE та SAAB. У номері від 20 березня 2008 року південноафриканська газета *Mail & Guardian* повідомила, що у той час, коли здійснювалися закупівлі, тодішній міністр оборони Джо Модіше (Joe Modise) таємно отримав пакет акцій корпорації Conlog/Log-Tekelelectronics group, якій участь в офсетних угодах у сфері державних військових закупівель могла б принести значні прибутки.

Чеська Республіка: Ще одне розслідування корупційних обвинувачень, пов'язаних з офсетними угодами, що супроводжували закупівлю винищувачів 'Gripen', проводилося у Чеській Республіці. Перш за все розслідувалися факти отримання хабарів високопосадовцями чеського уряду у 2001 році, а також хід проведення відповідного тендеру, зокрема, у зв'язку з відомими подіями, коли декілька з учасників вийшли з тендеру, обвинувативши його організаторів у тому, що умови контракту були заздалегідь розраховані на перемогу постачальників «Гріпенів». Що стосується відповідних офсетних угод, вони піддавались жорсткій критиці з боку ЗМІ та експертів, більшість з яких вважали ці угоди нездійсненними. В результаті цієї ситуації один за одним вимушені були піти у відставку двоє міністрів фінансів, що працювали в чеському уряді під час здійснення цього закупівельного контракту.

Сполучене Королівство і Саудівська Аравія: До сьогоднішнього дня не вщухають дискусії навколо найбільшого в історії Сполученого Королівства експортного контракту на постачання військової техніки й обладнання. Цей контракт, відомий як 'Al Yamamah', обговорювався у 1980-х роках та був укладений між урядом Сполученого Королівства, який діяв від імені фірми

BAE, з одного боку, та урядом Саудівської Аравії, з іншого боку. Офсетні вимоги контракту передбачали, що частина прибутків, отриманих від контракту фірмою BAE, має бути інвестована у розвиток оборонної промисловості Сполученого Королівства. Після реалізації офсетних угод з'ясувалося, що отримані результати є значно нижчими від очікуваних. Ця ситуація викликала занепокоєння з боку Міністерства юстиції США, яке розпочало власне розслідування, зокрема обставин, пов'язаних із вищезазначеною вимогою.

Ізраїль: У вересні 2005 року агентство *Defense News* повідомило про те, що, у рамках широкомасштабного розслідування звинувачень у підкупі представників іноземних держав, ізраїльська поліція здійснила обшуки в головному офісі найбільшої в державі оборонної і аерокосмічної фірми Israel Aircraft Industries. Слідство вивчало факти підкупу іноземних посадовців та отримання ними «відкатів» за надані контракти, а також ефективність використання державних коштів при здійсненні експортних поставок і пов'язаних з ними офсетних угод.

Румунія: З корупційним скандалом був пов'язаний і контракт румунського уряду на закупівлю для своїх ВМС двох військових кораблів класу «фрегат». Головна частина слідства була присвячена фактам порушень при здійсненні контракту, а також втрати частини державних коштів, виділених на фінансування офсетних угод. У червні 2006 року газета *Bucharest Daily News* повідомила про те, що «головний корупційний інтерес цього контракту був пов'язаний з реалізацією офсетної угоди». Згідно з умовами контракту, BAE Systems мала використати 80 відсотків від суми закупівлі на придбання товарів та послуг румунських виробників у рамках прямих і непрямих офсетів. У статті, опублікованій у вересні 2003 року в місцевому виданні *'Jurnalul National'*, повідомлялося, що Міністерство оборони Румунії збирається подати судовий позов проти фірми BAE Systems у зв'язку з невиконанням нею взятих на себе офсетних зобов'язань. У статті також повідомлялося про те, що обставини відповідного контракту та пов'язаної з ним офсетної угоди вивчаються слідчими Британського Управління з боротьби з великими фінансовими аферами.

Тайвань: У статті *Defense News* з приводу занепокоєння уряду США стосовно військових закупівель у Тайвані, корупція та здійснення тінювих виплат посадовим особам визначаються як головні проблеми у сфері укладання і реалізації оборонних контрактів. Американські експерти вважають, що для подолання корупції у цій сфері необхідно запровадити заходи жорсткого контролю офсетів та комісійних виплат або взагалі повністю відмовитись від подібної практики.

Джерела: «Торгівець озброєннями знову в суді» (*'Arms deal crusader is back in court'*), *Business Day* (25 лютого 2008 р.), <http://www.armsdealvpo.co.za/articles12/crusader.html>; «Відновлене розслідування військового контракту» (*'Arms probe reopened'*), *Mail & Guardian* (20 березня 2008 р.), www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened; Джеремі Дракер, «Прага занепокоєна корупційним розслідуванням контракту між Чехією та BAE (Jeremy Druker, 'Czech-BAE corruption probe worries Prague')», *ISN Security Watch* (27 лютого 2007 р.), «Поліція Ізраїлю обшукує офіс IAI» (*'Israel Police Raids IAI'*), *Defense News* (30 вересня 2005 р.), «Румунія подає позов на BAE Systems у зв'язку з порушенням умов контракту» (*'Romania will Sue BAE Systems for Breach of Contract'*), *Jurnalul National* (3 вересня 2007 р.), «США попереджають Тайвань про необхідність впорядкування системи оборонних закупівель» (*'US warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement'*), *Defense News* (11 вересня 2006 р.).

Зокрема, уряд США вказує на наявність таких недоліків:

- неефективність чи навіть повна відсутність механізмів покарання за невиконання офсетних зобов'язань;
- неефективність процесів нагляду за дотриманням вимог законодавства, а також механізмів посередництва і притягнення до судової відповідальності;
- дуже короткі терміни, які відводяться учасникам тендерів для підготовки офсетних пропозицій;
- дуже велика кількість офсетних схем, і при цьому відсутність чітких вимог та критеріїв відбору постачальників;
- багато з елементів офсетних схем виходять за рамки досвіду й можливостей потенційних учасників тендерів;
- недостатня кількість кваліфікованих спеціалістів, здатних здійснювати об'єктивні оцінки офсетних схем;
- представники наглядових органів не володіють необхідними знаннями й досвідом у сфері оцінки офсетних пропозицій та реалізації офсетних угод.

Головні корупційні ризики офсетів

З офсетами пов'язують три види корупційних ризиків:

Нечесний або неналежний вплив на визначення потреб у певних спроможностях

На прийняття урядових рішень щодо необхідності придбання певних оборонних спроможностей (тобто яких саме спроможностей бракує і чи дійсно існує необхідність у придбанні конкретних спроможностей) можуть мати вплив інші на перший погляд привабливі пропозиції, що можуть пропонуватись в рамках конкретного оборонного закупівельного контракту. Оборонні закупівлі є не просто комерційними угодами, які укладаються суб'єктами економічної діяльності. Вони також мають міжнародний політичний вимір, коли держава-покупець, окрім отримання певних військових спроможностей, також часто має на меті і поглиблення політичних відносин з державою-постачальником. Оборонні закупівлі, як правило, мають великі обсяги, і з цієї точки зору вони можуть мати вплив на політичні настрої всередині держави-покупця. У таких випадках на рішення політиків щодо закупівлі конкретних спроможностей може мати вплив можливість на перший погляд безкоштовного отримання великої кількості товарів. Крім того, наявність додаткових привабливих переваг співробітництва з тим чи іншим постачальником підвищує вірогідність закупівлі виробів, які не відповідають реальним потребам покупця. Саме такий випадок мав місце у Чехії, де й досі намагаються з'ясувати, чи дійсно необхідно було купувати надзвукові реактивні винишувачі за рахунок забезпечення інших оборонних потреб. Аналогічну ситуацію можна бачити й на прикладі ПАР, де оборонне відомство звинувачують у закупівлі бойової техніки, що не відповідає визначеним потребам, та у порушенні вимог зако-

нодавства при здійсненні відповідних угод.

Здійснення у непрозорий спосіб впливу на обрання постачальників

Критерії оцінки офсетних пропозицій зацікавлених постачальників та їх порівняння з іншими чинниками впливу на вибір постачальника можуть давати великий простір для прийняття необ'єктивних рішень, і відсутність чітких критеріїв іноді буває не помилкою, а результатом навмисних дій. Яким чином переваги конкретних офсетних пропозицій мають порівнюватись на фоні економічних, технічних та інших критеріїв? Такі порівняння здійснювати буває важко через дуже різний характер цих критеріїв. Існує багато випадків некоректних оцінок та порівнянь, як видно з прикладів військових закупівель урядом ПАР.

Можливість отримання «відкатів»

Офсетні угоди часто укладаються і починають виконуватись через деякий час після підписання основного закупівельного контракту. Іноді процес їх повного узгодження займає декілька років. За цей час політики та ЗМІ встигають втратити інтерес до офсетної угоди і, відповідно, послаблюють свою увагу до процесів її узгодження й реалізації. В результаті виникають можливості для укладення сумнівних угод та отримання комісій у вигляді «подяки» за сприяння у наданні контракту. Також існує така проблема, як відсутність ефективного контролю за офсетами, а за умов відсутності належного нагляду й контролю виявлення фактів корупційної поведінки стає майже неможливим.

Зниження корупційних ризиків у сфері офсетів

Для зниження корупційних ризиків у цій сфері існують два шляхи. Це а) повна відмова від офсетної практики при здійсненні оборонних контрактів і б) максимальне посилення нагляду й контролю за процесами узгодження та реалізації офсетних угод. Механізми суворого контролю мають діяти впродовж усього життєвого циклу офсетної угоди, навіть якщо він становить 20 років і більше. На сьогоднішній день вже існують чіткі ознаки того, що проблема корупції в офсетній сфері починає вирішуватись. Наведемо декілька прикладів:

- За останні два-три роки відбулися суттєві зміни у практиці узгодження та укладання офсетних угод. Якщо донедавна офсетні угоди починали обговорюватись тільки після надання основного закупівельного контракту, сьогодні все більше й більше держав світу вимагають, щоб офсетні угоди узгоджувались і підписувались ще до підписання основного контракту. Спеціалісти очікують, що така тенденція буде продовжуватись і поширюватись, поки врешті решт така практика не стане стандартною вимогою офсетної політики держави, а не винятком із правил, як це поки що відбувається сьогодні.
- Спостерігається посилення офіційно встановленого режиму відповідальності й покарання за невиконання умов офсетної угоди. На сьогоднішній день у більшості держав світу розмір штрафних санкцій складає від 3% до 10% від вартості невиконаних офсетних

зобов'язань на кожному з конкретних етапів життєвого циклу офсетної угоди, наприкінці життєвого циклу, або і в тому, і в іншому випадках. У декількох країнах розмір штрафних санкцій встановлюється в залежності від вартості основного закупівельного контракту. Але сьогодні відбувається зміна самого формату покарань. Покарання, як правило, відбувається у форматі виплати неустойки, розмір якої заздалегідь визначений відповідним контрактом. Це означає, що виплата штрафу «ліквідує» чи погашає решту зобов'язань, що залишаються. Спеціалісти з питань офсетної практики у сфері виробництва відзначають, що останнім часом багато країн почали поступовий перехід від «ліквідної» до «неліквідної» схеми, коли виплата штрафу за невиконані зобов'язання не ліквідує обов'язку з виконання решти зобов'язань, що залишаються. У разі відмови від виконання решти зобов'язань, постачальник може бути внесений до «чорного списку» компаній, які не можуть претендувати на отримання нових державних замовлень до повного виконання ними усіх зобов'язань за конкретною офсетною угодою. Крім того, від постачальника військового обладнання, як правило, вимагають надання гарантійної застави, що гарантує покупцеві відшкодування збитків у разі невиконання постачальником своїх офсетних зобов'язань. Якщо оборонний постачальник отримує кредит для погашення своїх офсетних зобов'язань, вартість гарантійної застави скорочується пропорційно до суми отриманого кредиту.

- У травні 2008 року під час щорічного головного засідання Міжнародної конференції з питань промислового співробітництва, створеної з представників провідних офсетних асоціацій світу, почалося обговорення корупційних ризиків офсетної діяльності та шляхів боротьби з корупційною практикою у цій сфері.

Під час великої конференції НАТО «Будування цілісності, виховання доброчесності та будівництво оборонних інституцій», яка відбулася у місті Монтеррей (Каліфорнія, США) у лютому 2009 року, пройшло засідання робочої групи з питань офсетів, у якому взяли участь представники військового керівництва, а також керівники провідних оборонних компаній Європи та США. Учасники засідання узгодили низку пропозицій, які сьогодні вивчаються керівництвом НАТО. Це, зокрема, необхідність впровадження наступних заходів:

- підвищення стандартів звітності та прозорості офсетних процесів;
- підвищення стандартів відповідальності, цілісності й доброчесності;
- удосконалення функціональних процесів;
- ефективне виявлення випадків конфлікту інтересів та пов'язаних з цим зловживань службовими повноваженнями;
- активне залучення усіх провідних гравців.

Комплексна реалізація усіх запропонованих модернізаційних заходів та інших пропозицій у визначених напрямках дозволить створити позитивний досвід боротьби з корупцією в офсетній сфері. Однак при цьому необхідно зазначити, що така проблема, як забезпечення цілісності й доброчесності процесів обрання постачальників на основі порівняння їх офсетних пропозицій,

є зовсім новим, а отже й майже невідомим напрямком досліджень. Тому багато із запропонованих заходів, навіть якщо вони заздалегідь здаються корисними й конструктивними, ще потребують послідовного вивчення, аналізу та випробування.

Прозорість та звітність

При поданні заявки на участь у тендері зацікавлений постачальник має вказувати запропоновані цінові параметри у двох вимірах: одна ціна визначається з урахуванням офсетного пакету, а друга відображає тільки вартість основної закупівлі, тобто без урахування офсету. Така пропозиція відображає одну з рекомендацій, що була узгоджена учасниками засідання робочої групи з питань офсетів, яке відбулося під час вищезгаданої конференції у Монтерреї. Ця рекомендація сформульована наступним чином:

посилення й підвищення прозорості процесів розробки, реалізації та менеджменту офсетних програм, де вимога прозорості передбачає, у тому числі, розгляд і оцінку урядом держави-покупця реальної вартості офсетів. Тендерні вимоги мають передбачати оцінку пропозицій з урахуванням та без урахування запропонованих офсетних програм. Це дає можливість покупцеві здійснювати об'єктивний аналіз та попередню оцінку економічного ефекту від запропонованої офсетної програми по відношенню до її вартості, а також оцінювати запроповану офсетну програму з точки зору її відповідності визначеним завданням та цілям офсетної політики держави⁸.

Уряд держави має вимагати щорічного надання детальної звітності про хід виконання усіх офсетних угод, пов'язаних з кожним конкретним закупівельним контрактом у військовій сфері. Відповідні звіти мають публікуватись у пресі (сьогодні, на жаль, такі звіти є майже недоступними для широких верств суспільства). Уряд держави має повідомляти суспільство про критерії оцінки запропонованих тендерних пропозицій щодо основного контракту і пов'язаного з ним офсетного пакету. Суспільство має знати, яким чином уряд оцінює кожний з елементів офсетного пакету та кожного з потенційних постачальників, що пройшли у фінальний тур відповідного тендеру. На сьогоднішній день така практика поки що не отримала значного поширення.

Обов'язковою вимогою має стати проведення незалежної експертної оцінки очікуваного економічного ефекту від запропонованої офсетної програми по відношенню до її вартості. Процес здійснення незалежних експертних оцінок має завершуватись не пізніше, ніж через 2-3 роки після підписання основного закупівельного контракту. Результати незалежної експертизи мають публікуватись у пресі, чого сьогодні майже не відбувається.

Ефективним механізмом висвітлення непрозорих елементів запропонованих контрактних угод може бути контроль та нагляд з боку громадянського суспільства. Уряд держави має активно сприяти залученню громадянського суспільства до обговорення запропонованих офсетних програм.

⁸ *Будування цілісності, виховання доброчесності та будівництво оборонних інституцій*, Доповідь під час конференції (2009), 101.

Вставка 8.2. Прозорість процесів менеджменту непрямих офсетів

Після впровадження вимоги про обов'язкове офсетне відшкодування частини вартості великих оборонних закупівель, у 2006 році уряд Болгарії створив окреме управління з питань офсетних програм, яке увійшло до структури Міністерства економіки та енергетики. До компетенції Управління з питань офсетних програм входить менеджмент непрямих офсетів. Управління має власну сторінку на веб-сайті Міністерства економіки та енергетики (www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html), де надається детальна інформація з наступних питань:

- нормативно-правова база офсетів;
- галузі економіки, які уряд вважає пріоритетними з точки зору залучення інвестицій за офсетними програмами;
- методологія аналізу офсетних проектів (при здійсненні оцінки досягнутих результатів проекту, тобто його *економічної ефективності*, на відповідність визначеним офсетним зобов'язанням) у залежності від промислової галузі та технологічного рівня;
- перелік компаній, що виявили зацікавленість щодо участі в офсетних програмах та відповідають встановленим критеріям «отримувачів офсетів»; станом на липень 2009 року, у списку налічувалось 64 болгарські компанії;
- перелік офсетних пропозицій, затверджених Міністерством економіки та енергетики. Станом на липень 2009 року у списку налічувалось 24 інвестиційні пропозиції. Інформація про розміри можливих інвестицій доводиться до суспільства. Фірма, з якою укладено оборонний контракт, може обрати одну або декілька з цих пропозицій, що відповідають її офсетним зобов'язанням;
- перелік поточних офсетних проектів із зазначенням їх чистої вартості та очікуваного економічного ефекту від офсетів (станом на липень 2009 року коефіцієнт економічної ефективності офсетних проектів по відношенню до їх вартості складав у середньому 3:1);
- перелік офсетних угод з фірмами, з якими укладено оборонні контракти на постачання систем озброєнь та військової техніки для забезпечення потреб збройних сил Болгарії, а також перелік відповідних офсетних проектів з наданням короткого опису кожного з проектів та із зазначенням їх чистої вартості; коефіцієнту економічної ефективності; очікуваних результатів; термінів реалізації; а також результатів, які планується досягти по закінченні певних етапів проекту.

Крім того, на веб-сторінці Управління з питань офсетних програм можна знайти посилання на відповідні звіти та доповіді, а також матеріали конференцій з відповідних питань. Інформація на веб-сторінці викладена болгарською мовою, а найбільш важлива інформація дублюється і в англійському перекладі: www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html.

У розробці керівних рекомендацій з цих питань могли б допомогти асоціації підприємств оборонної промисловості (нижче наводяться рекомендації щодо відповідної діяльності промислових гравців та асоціацій оборонно-промислових підприємств). Усі державні структури, що беруть участь у процесах обрання постачальників збройних сил, у тому числі тендерні комітети та відповідні міністерства й відомства, мають щорічно звітувати про виявлені випадки конфлікту інтересів.

Відповідальність, цілісність і добросесність

У більшості з країн світу оборонні бюджети та фактичні оборонні витрати аналізуються державним контрольно-ревізійним управлінням, а результати аналізу подаються на розгляд парламенту чи вищого керівного органу. Такий же механізм незалежного контролю й нагляду має застосовуватись і по відношенню до усіх офсетних угод. Враховуючи ризик того, що обрання учасників офсетних програм може здійснюватись не на основі об'єктивної порівняльної оцінки контрактних пропозицій, а через привілейоване ставлення до певного постачальника чи в інтересах окремих осіб, необхідно посилити заходи з викриття випадків конфлікту інтересів з боку усіх учасників закупівельного процесу. Також необхідно дуже ретельно стежити за діяльністю посередників і офсетних брокерів та вимагати від них сумлінного дотримання встановлених правил і процедур.

Ефективні функціональні процеси

Рівень корупційного ризику офсетного проекту знижується пропорційно до його вартості по відношенню до вартості основного закупівельного контракту. Тому бажано було б, щоб вартість офсетної програми не перевищувала 10-15 відсотків від вартості пов'язаного з нею закупівельного контракту. Перевищення цього співвідношення приводить до пропорційного зростання і корупційних ризиків, подолання яких потребує здійснення додаткових заходів.

Державні закупівельні організації мають розуміти, що саме вони несуть більшу частину відповідальності за належне узгодження й виконання офсетних угод. Офсети є не просто «додатками» до основних закупівельних контрактів. Менеджментом офсетної діяльності мають займатись спеціально створені для цього структури, а узгодження офсетних пропозицій має бути такою ж важливою справою, як і підготовка основного контракту. Крім того, перед початком закупівельного процесу керівне міністерство (у випадку, коли закупівельною діяльністю займається не одне, а два або більше урядових міністерств чи відомств) має затвердити офіційний документ, у якому будуть чітко розподілені повноваження інших міністерств, задіяних у закупівельному процесі. Керівне міністерство також має вимагати узгодження офсетних зобов'язань ще до підписання основного закупівельного контракту.

Активна позиція та участь оборонних компаній

Заходи оборонних компаній, спрямовані на забезпечення дотримання законодавчих та нормативних вимог, мають у повній мірі застосовуватись і по відношенню до офсетних програм, а також до усіх задіяних у них співробітників і консультантів. Така вимога має стати правилом у майбутньому, але сьогодні офсети поки що залишаються поза межами цих заходів.

По-друге, запроваджені в оборонних компаніях стандарти ділової поведінки та ділової етики мають поширюватись і чітко застосовуватись й у сфері офсетів, і, крім того, обов'язково передбачати здійснення відповідного нагляду й контролю. Представники компаній не повинні боятись висловлювати свої думки чи занепокоєння з приводу корупційних ризиків запланованих державних закупівель. Виходячи з нашого досвіду, можна стверджувати, що держава-покупець буде висувати конкретні вимоги щодо прозорості офсетів, якщо вона знає, що ці вимоги будуть підтримані хоча б деякими із зацікавлених постачальників.

Активна позиція промислової спільноти та наддержавних організацій

Транспаренсі Інтернешнел прийшла до несподіваного висновку: компанії, які вживають активних заходів для подолання проявів корупційної поведінки серед своїх працівників, чомусь не поспішають із запровадженням подібних заходів, коли мова заходить про офсети. Теж саме можна сказати й про асоціації підприємств оборонної промисловості. Далі наводиться перелік конструктивних кроків, які могла б здійснити промислова спільнота, якщо вона дійсно бажає боротися з таким явищем, як корупція в офсетній сфері:

- Асоціації підприємств оборонної промисловості мають бути готовими до впровадження певних стандартів добре контрольованої офсетної діяльності, яких будуть дотримуватись усі члени асоціації.
- Вони також можуть затвердити керівну інструкцію, де буде детально визначено вимоги до діяльності офсетних брокерів. Зокрема, така інструкція могла б передбачати положення про те, що компанії та офсетні брокери мають пересвідчуватись у тому, що підприємства, які отримують офсетні контракти, не мають сумнівних зв'язків з представниками уряду чи політичними партіями.
- Зокрема, це стосується Європейської оборонної асоціації та Асоціації підприємств аерокосмічної галузі США, враховуючи, що вони одними з перших розпочали діяльність з підвищення антикорупційних стандартів міжнародних військових закупівель.
- Підвищенню та поширенню стандартів прозорості закупівельних процесів на європейському континенті активно сприяє діяльність Європейського оборонного агентства (EOA). Проте його політика щодо офсетів залишається слабкою, суперечливою і непослідовною. Встановлений EOA кодекс правил та норм в офсетній сфері, що існує на сьогоднішній день, дуже обмежений та не відповідає сучасним реаліям. Крім того, як це не дивно, ці правила і норми повністю ігнорують таку загрозу, як корупційні ризики офсетів. Тому бажано було б, щоб EOA розглянуло можливість відновлення діяльності робочої групи з питань офсетів, яка створювалась як раз з метою розробки заходів для підвищення цілісності й доброчесності процесів обрання учасників офсетних програм та процесів, пов'язаних з їх реалізацією.

Активна позиція громадянського суспільства та засобів масової інформації

Незважаючи на вищезгадані ризики, офсети до сьогоднішнього дня залишаються закритою темою для суспільства. Тому цілком очевидно, що організації громадянського суспільства, діяльність яких має на меті підвищення ефективності державного управління та впровадження стандартів прозорості, мають значно активізувати свої зусилля у цій сфері. Необхідно заохочувати і всіляко підтримувати зусилля держав, які намагаються долучити громадянське суспільство до обговорення питань офсетів та ініціюють публічні дискусії з цих питань.

Враховуючи зростання масштабів офсетів та поширення офсетної практики на інші сфери державної закупівельної діяльності, немає жодного сумніву в тому, що широке публічне обговорення питань офсетів відповідатиме інтересам якісного й ефективного державного управління.

Висновки

Офсети пов'язані з великим корупційним ризиком. Крім того, вони несуть у собі великий ризик спотворення нормального механізму прийняття рішень з питань оборонних потреб та створюють сприятливе середовище для прийняття незаконних або несправедливих рішень на користь окремих структур чи осіб. Сфера офсетів залишається нерегульованою і непрозорою. Готовність боротися з корупційним ризиком, яку останнім часом демонструють промислові гравці та уряди держав, є свідченням того, що ситуація потроху почала змінюватись на краще. Однак проблема корупції, пов'язаної з офсетними операціями, майже не вирішується. Найкращий шлях для боротьби з цим ризиком і, можливо, для підвищення ефективності й результативності бюджетного фінансування, полягає у повній відмові від офсетної практики при здійсненні військових закупівель. Якщо без офсетів обійтись все ж таки неможливо, уряди держав та компанії могли б без зайвих зусиль вжити заходів, які б зробили офсетні операції більш прозорими і у той же час менш вразливими до корупційного ризику.

Розділ 9

Потенційні переваги та ризики аутсорсингу, приватизації і приватно-державного партнерства при їх запровадженні у сфері оборони

Багато з рекомендацій, вироблених на основі позитивного досвіду діяльності зі зниження корупційних ризиків у сфері стандартної практики оборонних закупівель, можуть успішно застосовуватись і під час здійснення менш традиційних контрактних схем, у тому числі аутсорсингу («випробування в умовах вільного ринку» та «обрання постачальників на тендерній основі»), приватизації та приватно-державних партнерств (ПДП). До усіх цих видів діяльності мають застосовуватися дві спільні вимоги: обрання учасників через чесні відкриті тендери та здійснення незалежного нагляду й контролю. Застосування цих двох вимог у поєднанні з комплексом інструментів забезпечення цілісності, добросовісності, прозорості, звітності й відповідальності, розробленим з урахуванням специфіки кожної окремої країни, може підвищити для користолюбних посадовців очікувані втрати від участі у корупційних діях і, таким чином, сприяти зниженню рівня корупції¹.

Сьогодні міністерства оборони різних країн турбують дві речі:

- ефективність – тобто створення найбільш оптимальної структури сил і засобів збройних сил з точки зору забезпечення інтересів національної та колективної безпеки;
- результативність – тобто максимально ефективного використання обмежених фінансових ресурсів.

Ураховуючи існуючу ситуацію та її вплив на формування й виконання військових бюджетів, забезпечення ефективності й результативності вимагає перегляду деяких економічних механізмів діяльності оборонної організації. Завдання підвищення ефективності й результативності сфери

¹ Сімеон Д'янков та Пітер М'юррелл, «Реструктуризація підприємств у перехідний період: Кількісне дослідження» (Simeon Djankov and Peter Murrell, 'Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey'), *Journal of Economic Literature* 40:3 (вересень 2002): 739-92.

державного управління сьогодні все частіше вирішується за рахунок залучення структур приватного сектору. Держави НАТО та партнери альянсу все більше покладаються на спроможності приватного сектору, коли йдеться про наступне:

1. Постачання озброєнь і послуг з матеріально-технічного забезпечення й технічної підтримки військового обладнання та об'єктів інфраструктури (аутсорсинг).
2. Отримання додаткових надходжень від продажу надлишкового майна чи об'єктів інфраструктури, які більше не потрібні військовій організації (приватизація), особливо в умовах жорсткого обмеження оборонного бюджету.
3. Залучення інвестицій приватного сектору до військових проектів і оборонної діяльності (приватно-державні партнерства).

Вставка 9.1. Можливі схеми обрання постачальників

Аутсорсинг. Окремі види організаційної діяльності передаються (як правило, через організацію відповідних тендерів) виробникам чи постачальникам, які спеціалізуються на таких видах діяльності.

Обрання постачальників через конкурси. Державні організації конкурують з приватними структурами за право участі в державних закупівлях (явище також відоме як «приватно-державна конкуренція» або «випробування в умовах вільного ринку»).

Приватизація. Виробничі потужності та об'єкти інфраструктури, що знаходяться у державній власності, а також відповідний персонал переходять у приватний сектор – через приватизаційні аукціони або на безальтернативних засадах.

Приватно-державні партнерства. Спільні державно-приватні підприємства, де кожний з партнерів вирішує завдання відповідно до своєї компетенції, та діяльність яких найкращим чином відповідає чітко визначеним державним потребам завдяки оптимальному розподілу ресурсів, ризиків і прибутків. Сьогодні деякі держави намагаються створювати такі підприємства з найкращих представників державного і приватного секторів, які обираються через тендери або на безальтернативних умовах. Одним із прикладів державно-приватного партнерства є проект приватного фінансування (чи так званий «ініціативний» проект), де діяльність фактично фінансується за рахунок приватного сектору в обмін на отримання частини зекономлених бюджетних коштів чи гарантії участі у державних закупівлях.

Державне підприємництво (франчайзинг). Одне державне відомство спеціалізується на певних функціях, які воно передає іншим державним відомствам чи навіть приватному сектору (через конкурси або без проведення попереднього конкурсу).

Джерела: Жак С. Ганслер та Роджер КЛіпітц, *Перехід до державного управління на ринкових умовах: Зміна ролі уряду як постачальника* (Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansker_Report.pdf; Канадська Рада з питань державно-приватних партнерств (The Canadian Council for Public-Private Partnerships), www.pppcouncil.ca.

Однак, попри всі переваги аутсорсингу, приватизації та ПДП, у сферах, де вони відкривають можливості для підвищення ефективності та результативності діяльності збройних сил, існує велика загроза корупційного ризику. Для досягнення бажаних результатів аутсорсингу, приватизації та ПДП необхідно забезпечити оптимальний баланс таких аспектів, як компетентне й етичне керівництво, потужні інститути (ринкова конкуренція, чітка нормативно-правова база, ефективна правова/судова система) та ефективний нагляд і контроль (необхідні спроможності для здійснення порівняльних оцінок і моніторингу/аудиту), які будуть перешкоджати корупції, не здійснюючи при цьому негативного впливу на ефективність і результативність діяльності збройних сил. Поєднання цілісності й доброчесності базових процесів та ефективності інститутів є гарантією забезпечення найкращих результатів від аутсорсингу, приватизації та ПДП. В ідеалі, завданням кожної з держав та партнерів НАТО має бути пошук оптимального комплексу заходів з будовання цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності, які будуть здійснюватись спільно з іншими державами-членами і партнерами альянсу та сприяти мінімізації корупційного ризику аутсорсингу, приватизації і ПДП. Добре скоординовані антикорупційні заходи та проекти, наприклад ініційований Транспаренсі Інтернешнел проект «Пакти про доброчесність у сфері оборонних закупівель» (див. Розділи 7 та 17), спонукатимуть ключових гравців до активних дій, спрямованих на підвищення ефективності й результативності виконання державами своїх зобов'язань у сфері національної і колективної безпеки.

Корупційні ризики у сфері прийняття рішень щодо виробництва або закупівлі певних зразків озброєнь та військової техніки чи послуг

Одне з важких питань, які постійно мають вирішувати міністерства оборони будь-якої з країн світу, лежить у площині вибору між самостійним виробництвом чи створенням необхідного військового обладнання, інфраструктури, матеріально-технічних засобів і послуг, з одного боку, та їх закупівлею, з другого боку. Якщо говорити іншими словами, вибір полягає у тому, чи буде міністерство оборони більше займатись питаннями оборонного бізнесу, чи збільшить частку цього бізнесу, яка передається до компетенції приватного сектору. Цей вибір у кінцевому рахунку залежатиме від двох ключових чинників. Перший – це аналіз можливого вибору з точки зору «ефективності», а другий – аналіз з точки зору «результативності». Прикладами аналізу з точки зору ефективності можуть слугувати аналіз оборонної стратегії США 'Quadrennial Defense Review', що здійснюється один раз на чотири роки, а також аналіз 'Base Realignment and Closure', де розглядається й обґрунтовується доцільність перепрофілювання чи закриття військових баз. Аналіз з точки зору ефективності обґрунтовує необхідність зміни розміру та складу оборонної інфраструктури, а також діяльності з матеріально-технічної підтримки цієї інфраструктури у відповідності з існуючими та майбутніми загрозами, та здійснюється спільно з іншими членами й партнерами альянсу.

Аналіз з точки зору результативності визначає оптимальну структуру сил і засобів та досліджує можливості для зниження вартості оборонної діяльності та /чи підвищення її результативності.

Вставка 9.2. Військова «інфраструктура» та можливі схеми обрання постачальників

До складу військової «інфраструктури», як правило, входять:

- закупівельні організації;
- головна служба тилу;
- головна кадрова служба;
- служба зв'язку;
- управління будівництва та розвитку збройних сил;
- об'єкти інфраструктури;
- медична служба;
- науково-технічна служба;
- служба освіти, виховання та бойової підготовки.

Усі три схеми обрання постачальників, що розглядаються у цьому Розділі, використовуються збройними силами країн усього світу. Наприклад:

- Аутсорсинг використовується у сфері тилового та матеріально-технічного забезпечення.
- Приватно-державні партнерства використовуються у сфері будівництва житла для військовослужбовців і об'єктів військової інфраструктури.
- Багато з функцій медичного забезпечення здійснюють приватизовані структури.

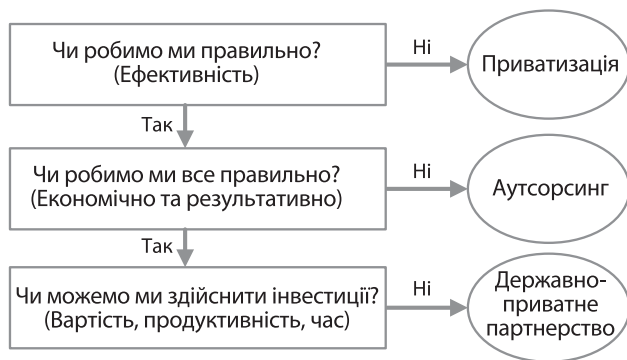
У результаті аналізу ефективності усі наявні ресурси та види діяльності розподіляються за двома категоріями, які визначають їх як «необхідні» чи «непотрібні». Ресурси та види діяльності з технічної підтримки, що опинилися у категорії «непотрібних», можуть у подальшому розглядатись як потенційні об'єкти відчуження чи приватизації. Ресурси і види діяльності з категорії «необхідних», у свою чергу, підрозділяються на ті, що є «прерогативою держави», і ті, які мають більш «комерційну» природу.

Адміністративно-бюджетне управління при президентові США, у своїй директиві 'Circular A-76', визначає як «прерогативу держави» ті види діяльності, які є

«... настільки тісно пов'язаними з державними інтересами, що вимагають здійснення виключно представниками державної служби. Ці види діяльності вимагають реалізації значних повноважень при здійсненні функцій державного управління та/або прийнятті рішень від імені уряду держави»².

² Мітчел Е. Деніелс мол., *Оновлена директива 'Circular A-76'* (Вашингтон, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові США, 29 травня 2003 р.), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf.

Інфраструктура та види діяльності, що мають комерційну природу, можуть розглядатись як потенційні об'єкти аутсорсингу через «випробування в умовах вільного ринку» або «обрання постачальників на тендерній основі». У випадках, коли жорсткі бюджетні обмеження унеможливають здійснення значних інвестицій в оборонному секторі, держава може скористатися спроможностями, технологіями, інфраструктурою чи фінансово-інвестиційними можливостями приватного сектору з метою підвищення ефективності й результативності видів «необхідної» діяльності, які вважаються «прерогативою» держави або мають комерційну природу (див. Мал. 9.1). Термін «проект приватного фінансування» (private finance initiative, PFI) використовується у Сполученому Королівстві.



Мал. 9.1. Структура системи прийняття рішень в оборонному секторі

При здійсненні оцінок результативності уряд має застосовувати систему внутрішніх контрольних параметрів, які будуть слугувати еталоном при порівнянні вартості необхідних оборонних спроможностей та послуг у випадку їх отримання через організації державного сектору або через комерційні структури. Це передбачає перехід до функціонально-вартісної методології оцінки, тобто обліку витрат по кожному конкретному виду діяльності, який допоможе визначити повну вартість усіх процесів, пов'язаних із здійсненням певної публічної функції. Такий комплексний облік має враховувати й усі «непрямі» витрати, пов'язані з реалізацією певної конкретної функції, у тому числі й витрати, які на даному етапі поки що не пов'язані з даною функцією, але можуть бути пов'язані з нею у майбутньому, наприклад, витрати на управління фінансами, юридичне забезпечення, кадровий менеджмент і т. ін.³

При обрахуванні вартості аутсорсингу чи ПДП, необхідно враховувати не тільки витрати уряду на отримання необхідних товарів чи послуг, але й витрати, пов'язані з підготовкою, моніторингом та менеджментом відповідного контракту, а також ризик збільшення витрат у майбутньому, коли уряд почне все більше й більше залежати від фірми, яка отримала цей контракт.

³ Ганслер та Ліпітц, *Перехід до державного управління на ринкових умовах: Зміна ролі уряду як постачальника* (2003), 11.

Вставка 9.3. Переваги державно-приватної конкуренції при здійсненні аутсорсингу

«Випробування в умовах вільного ринку» Міністерства оборони Сполученого Королівства:

- У період між 1987 та 1992 фінансовими роками Міністерство оборони змагалось за право участі у 246-ти видах діяльності, де економія бюджетних коштів упродовж першого року діяльності складала в середньому 24 відсотки.

У 1966 р. Адміністративно-бюджетне Управління (АБУ) при Президентові США видало директиву з питань здійснення комерційної діяльності (Circular A-76: Performance of Commercial Activities), яка визначала політику уряду у сфері комерційної діяльності. У затвердженому у 1979 році додатку до директиви 'Circular A-76, АБУ визначило правила та процедури здійснення порівняльного аналізу витрат, за результатами якого приймаються рішення про те, хто має займатись конкретним видом комерційної діяльності: уряд, інше федеральне відомство чи структура приватного сектору. Метою директиви А-76 є забезпечення чесної конкуренції між державою і приватним сектором при обранні учасників державних замовлень та визначення найбільш економічно вигідних шляхів отримання послуг, що пропонуються на комерційному ринку.

- У період між 1979 та 1996 фінансовими роками спеціалісти Сухопутних сил США здійснили порівняльний аналіз 486-ти видів діяльності, у результаті чого 240 контрактів отримали структури зі складу Сухопутних сил і 228 контрактів – сторонні структури. При цьому, економія бюджетних коштів в середньому складала 28 відсотків від вартості аналогічних видів діяльності, що здійснювались перед запровадженням вимог щодо обрання виконавців на конкурсних засадах. Загальна економія бюджетних коштів за відповідний період склала приблизно 4 мільярди доларів США.
- У період між 1978 та 1992 фінансовими роками Міністерство оборони організувало й провело 2000 тендерів, за результатами яких держава зекономила в середньому 30 відсотків вартості кожного з відповідних проектів.

Нині діючий варіант директиви 'Circular A-76' вимагає від урядових відомств: розробки документу 'Performance Work Statement', де мають бути детально визначені усі види робіт в рамках конкретного проекту; здійснення вартісного аналізу проекту з метою визначення організації, яка зможе забезпечити якісне виконання проекту з мінімально можливими витратами для державного бюджету; організації тендеру серед структур приватного сектору та порівняння результатів вартісного аналізу з найнижчою ціною пропозицією приватного сектору або пропозицією, що забезпечить максимальний економічний ефект від бюджетного фінансування відповідного проекту. Держава вдається до послуг приватного сектору у випадках, коли запропонована ціна є хоча б на 10 відсотків нижчою від визначених за результатами внутрішнього вартісного аналізу прогнозних показників прямих витрат на менеджмент та утримання персоналу, або на 10 мільйонів доларів нижчою від прогнозованої вартості конкретного визначеного періоду діяльності. Порівняльні вартісні показники мають розраховуватись на дворічний термін, коли приватному сектору передається одна конкретна функція, і на чотирирічний термін, коли мова йде про комплексний контракт, який передбачає одразу декілька різних видів діяльності.

За оцінками АБУ, що здійснювались у кінці 1990-х років, завдяки здійсненню порівняльних вартісних оцінок відповідно до вимог директиви А-76 загальна економія бюджетних коштів на забезпечення експлуатаційних витрат Міністерства оборони у період між 1997 та 2005 роками може скласти приблизно 9,2 мільярди доларів, а економія у період після 2005 року складатиме 2,8 мільярди доларів щорічно.

Джерело: Ганслер та Ліпітц, Перехід до державного управління на ринкових умовах: Зміна ролі уряду як постачальника (2003).

І, нарешті, проблемою корупційного ризику необхідно починати займатись ще на перших етапах здійснення порівняльного вартісного аналізу, оскільки корупція може значно підвищити вартість контракту і підірвати довіру суспільства до таких механізмів обрання постачальників, як аутсорсинг, приватизація та ПДП⁴.

Вставка 9.4. Деякі приклади аутсорсингу, приватизації та ПДП

Центральним органом виконавчої влади, що займається менеджментом сфер діяльності Сил оборони Австралії, є Організація військового майна (DEO – Defence Estate Organization). Головною функцією DEO є здійснення менеджменту оборонних ресурсів згідно з принципами економічної діяльності, що дозволяють оптимізувати надходження до державного бюджету. Збройні сили виступають орендарями багатьох з будівель та об'єктів земельної власності, що були приватизовані, а потім передані у користування військової організації на умовах оренди. Надходження до державного бюджету збільшуються за рахунок приватизації державного майна та відчуження об'єктів, що більше не потрібні збройним силам або використовуються лише частково.

Менеджментом аналогічної діяльності в інтересах Сил оборони Польщі займається Агентство військового майна. До сфери компетенції Агентства входить продаж усього надлишкового майна збройних сил, від військової техніки до об'єктів військової інфраструктури, які більше не потрібні збройним силам. Усі надходження від приватизації та продажу об'єктів військової власності направляються безпосередньо до бюджету Міністерства оборони і використовуються для фінансування програм модернізації збройних сил.

Джерело: Боннський Міжнародний центр конверсії (BICC), Огляд конверсійної діяльності за 2001 рік: Глобальне роззброєння, демілітаризація та демобілізація (Conversion Survey 2001 – Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization) (Германія: NOMOS, 2001).

⁴ Франсуа Меле, Реймонд Френк, Дайана Ейнджеліс та Джон Діллард, «Застосування висновків теорії транзакційних витрат для підвищення ефективності вартісного аналізу при здійсненні державних закупівель: Приклад військових закупівель уряду США» (Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis and John Dillard, 'Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition'), *International Public Management Journal* 10:4 (жовтень 2007 р.): 357-85.

Державно-приватна конкуренція за право участі у державних замовленнях має будуватись таким чином, щоб при цьому були максимально враховані потреби держави з точки зору забезпечення високої якості, надійності та стабільності видів діяльності, що передаються підрядним організаціям, а також з точки зору економії бюджетних коштів і боротьби з корупційними ризиками. Аналізи діяльності з точки зору результативності, тобто можливості досягнення найбільш ефективного співвідношення між витратами та отриманими результатами, можуть сприяти зростанню інвестицій і розвитку інноваційних технологій. Представники міністерств оборони різних країн світу відзначають, що, завдяки державно-приватній конкуренції, держава у багатьох випадках має змогу економити не менше 20 відсотків бюджетних коштів по кожному конкретному проекту, причому незалежно від того, чи свідчать результати порівняльного аналізу на користь державної організації чи приватної структури. Це пояснюється тим, що належна організація і проведення конкурсів та чітке дотримання тендерних процедур і правил дозволяють забезпечити економію бюджетних коштів, знизити корупційні ризики та підвищити ефективність діяльності оборонної організації держави.⁵

Корупційні ризики, пов'язані з аутсорсингом, приватизацією та ПДП

Продаж (приватизація чи відчуження) майна, якого держава більше не потребує, дозволяє державі сконцентруватись на головних видах діяльності, а також зменшити рівень бюджетних витрат на утримання надлишкового чи непотрібного майна і, таким чином, зменшити фінансове навантаження на платників податків. Продаж з аукціону надлишкового чи непотрібного військового майна може створити нові можливості для розвитку ділової активності структур приватного сектору економіки. Це також сприяє зростанню бюджетних надходжень, які можна було б використати на модернізацію збройних сил чи скорочення дефіциту державного бюджету. З іншого боку, ваучерна приватизація сприяє поширенню і зростанню акціонерної власності та підприємницької ініціативи, спрямованої на ефективне використання приватизованого майна і видів діяльності в інтересах акціонерів. Більшість з проектів, що передбачають використання механізмів аутсорсингу, приватизації та державно-приватних партнерств, мають на меті вирішення наступних спільних завдань:

- підвищення ефективності використання державних коштів і зниження необхідності у державних запозиченнях (економія на витратах);
- підвищення ефективності (активізація) діяльності;
- сприяння поширенню і зростанню акціонерної власності;
- отримання прибутків від аукціонної діяльності та їх направлення на фінансування програм з модернізації збройних сил або скорочення державного боргу;
- відчуження зайвих активів, що дає можливість державі сконцентруватись на головних видах діяльності.

⁵ Робоча група з питань комерційної діяльності, «Вдосконалення механізмів прийняття державних рішень у сфері обрання постачальників» (*Commercial Activities Panel, Improving the Sourcing Decisions by the Government*) (Вашингтон, Головне контрольно-бюджетне управління, 2002).

Попри усі переваги, які держава може отримати у результаті прозорого та побудованого на умовах конкурентності процесу аутсорсингу, приватизації та ПДП, ці механізми несуть у собі й серйозні ризики. Один з ризиків полягає у тому, що, коли конкретні активи, види діяльності чи ресурси (земля, трудові ресурси, капітали й т. ін.) становлять достатньо велику цінність для приватного сектору, окремі приватні інтереси можуть здійснити спробу вчинення неналежного впливу на державні органи з метою отримання бажаного для себе рішення у сфері аутсорсингу, приватизації чи ПДП. Якщо говорити у контексті оборонної діяльності, цей ризик полягає у тому, що ті, кому це вигідно, діючи через легальне лобювання або через підкуп чи інші незаконні шляхи, можуть вдатися до здійснення впливу на політичні та бюрократичні процеси таким чином, що цінні оборонні активи або ресурси будуть визнані як «неперспективні» з точки зору майбутньої оборонної діяльності. В результаті такого впливу цінні оборонні активи і ресурси можуть бути включені до списку об'єктів, що передаються на приватизацію, і в кінцевому рахунку опинитися у власності приватних осіб. З іншого боку, легальний чи незаконний вплив з використанням політичних і бюрократичних механізмів може здійснюватись з метою «купівлі» вигідних рішень у сфері аутсорсингу або державно-приватних партнерств.

Існує ще один не менш серйозний ризик, який по своїй суті є протилежністю першого. Міністерства оборони часто піддаються серйозному тиску з боку суспільства, а також лобюванню (легальному чи нелегальному) з боку інших держав, муніципальних органів, місцевих громад та певних бізнесових інтересів, які намагаються перешкоджати заходам з ліквідації військових баз або відчуження – через аутсорсинг, приватизацію чи ПДП – державної власності, які можуть привести до втрати робочих місць чи прибутків, навіть у випадках, коли відповідні активи, ресурси і види діяльності вже втратили свою актуальність з точки зору забезпечення інтересів національної безпеки.

Упродовж останніх декількох десятиліть уряду США вдавалося досить успішно вирішувати проблеми, пов'язані з цими двома протилежними ризиками. У ході декількох аналізів «ефективності» оборонної інфраструктури та діяльності з її підтримки, що здійснювались останнім часом, уряд США створив незалежний орган, який отримав назву «Комісія з перепрофілювання та ліквідації військових баз» (Base Realignment and Closure Commission, див. Вставку 9.6). Було впроваджено одне важливе нововведення, яке дозволило мінімізувати можливості для легального лобювання та здійснення протиправного впливу. Рекомендації Комісії не можуть ніяким чином змінюватись та не підлягають обговоренню. Після представлення розроблених Комісією рекомендацій на розгляд та затвердження Президента і Конгресу, існує тільки два варіанти: вони можуть бути або затверджені, або не затверджені, але тільки усі разом як одне ціле.

Аутсорсинг, приватизація та ПДП можуть здійснюватись через наступні механізми:

1. Обрання постачальника без попереднього конкурсу, або створення спільного підприємства, або продаж активів безпосередньо стратегічному інвестору.
2. Конкурсні (закриті або електронні) аукціони з продажу активів або надання контрактів постачальникам, що пропонують найвищу (найнижчу) ціну.
3. У випадку приватизації – первинне публічне розміщення акцій (акціонування); ваучеризація або прямий продаж акцій населенню; плани розподілу акцій серед працівників компанії

та/або викуп контрольного пакету акцій компанії її керівництвом; або поєднання деяких з цих приватизаційних схем.

Усі ці механізми є вразливими до корупційного ризику.

Вставка 9.5. Деякі критерії оцінки необхідності військового майна, що враховуються у процесі прийняття рішень щодо перепрофілювання або ліквідації військових баз збройних сил США

Оціночні критерії, які використовувала Комісія з перепрофілювання та ліквідації військових баз, були повністю прозорими для акціонерів і решти суспільства. Наприклад, Комісія розглядала:

- спроможності, необхідні для виконання поточних і майбутніх військових завдань, та їх вплив на стан боєготовності усіх підрозділів, підпорядкованих Міністерству оборони;
- наявність і стан земельних ресурсів, об'єктів інфраструктури та повітряного простору на територіях, які вже використовуються збройними силами або плануються до передачі у розпорядження збройних сил;
- спроможності для розміщення резервних, мобілізаційних й усіх запланованих сил та засобів на територіях, які вже використовуються збройними силами або плануються до передачі у розпорядження збройних сил;
- можливий вплив прийнятих рішень на вартісні показники і людські ресурси.

Вставка 9.6. Корупційна поведінка при здійсненні процесів акціонування

Після завершення програм ваучерної приватизації у деяких країнах керівники підприємств або власники контрольних пакетів акцій, користуючись різними шляхами, намагалися отримати контроль над відповідними підприємствами. Один із шляхів отримання контролю над підприємством за рахунок інших акціонерів полягає у «розмиванні» акціонерного капіталу, коли прибуток на одну акцію чи її балансова вартість зменшуються в результаті штучного збільшення кількості акцій, що знаходяться в обороті. Деякі механізми «розмивання» акціонерного капіталу у тій чи іншій мірі застосовуються у більшості з країн світу. Наприклад, «розмивання» акціонерного капіталу відбувається, коли керівники підприємств отримують можливість придбання додаткових акцій за цінами, що значно нижчі від їх ринкової вартості.

Рекомендації для керівників державних управлінь з питань приватизації та пайових/довірчих фондів, які допоможуть знизити рівень корупційного ризику серед їх працівників:

- Забезпечення високого рівня професійної підготовки працівників державного управління з питань приватизації або пайового/довірчого фонду (через прийом на роботу тільки осіб, які мають відповідну кваліфікацію, а також через програми підвищення кваліфікації, що здійснюються на певних етапах професійної кар'єри кожного з працівників); здійснення ефективного нагляду за діяльністю працівників та їх захист від корупційного впливу;

- дотримання вимог щодо періодичного відкритого декларування усіма керівниками і працівниками державного управління з питань приватизації та пайового/довірчого фонду усіх своїх прибутків, статків і можливого конфлікту інтересів;
- забезпечення адекватного рівня заробітної плати для керівників та працівників державного управління з питань приватизації й пайового/довірчого фонду;
- суворе дотримання керівництвом та усіма працівниками державного управління з питань приватизації і пайового/довірчого фонду чітких вимог, що стосуються конфлікту інтересів (тобто заборона сумісництва займаної посади з посадою у комерційній структурі). Зокрема, необхідно уникати випадків, коли призначення на посади відбувається не на основі оцінки професійної кваліфікації претендента або результатів його діяльності, а завдяки політичним зв'язкам;
- вимагати від усіх керівників та окремих працівників, які беруть участь у прийнятті приватизаційних рішень, взяття на себе зобов'язань щодо дотримання вимог етичної поведінки (наприклад, ніколи не приймати і не вимагати хабарів самому та не допускати проявів корупційної поведінки з боку інших працівників, або обов'язково інформувати про ризик виникнення конфлікту інтересів);
- державні відомства з питань приватизації мають залучати до своєї роботи незалежних зовнішніх експертів для здійснення оцінок деяких технічних питань, які приватизаційний орган не може вирішити самостійно через брак необхідної кваліфікації й досвіду;
- запровадження та постійне дотримання вимог щодо ротації керівного персоналу (термін перебування на певній відповідальній посаді має обмежуватись терміном, після якого виникає вірогідність того, що посадовець може встановити сумнівні зв'язки або стати залежним від осіб чи структур, що можуть пропонувати хабарі);
- упровадження і суворе дотримання усіма керівниками та працівниками державного органу з питань приватизації чи пайового/довірчого фонду, а також усіма посадовцями, які беруть участь у прийнятті приватизаційних рішень, зобов'язання щодо інформування відповідних органів про свої підозри або вже існуючі факти корупційної поведінки, незалежно від того, чи стосуються ці підозри і факти державного посадовця чи приватної особи; забезпечення гарантій належного захисту й безпеки інформаторів.

У випадках, коли питаннями приватизації займається одне з технічних міністерств, а не спеціалізований державний приватизаційний орган, необхідно забезпечити застосування вищезазначених вимог (з урахуванням специфіки відповідного міністерства) до усіх керівників та працівників міністерства, що приймають рішення у сфері приватизації державного майна.

Джерела: Майкл Х. Вайхен, *Запобігання корупції у сфері приватизації: Практичне керівництво* (Michael H. Weihen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*) (Німеччина, GTZ, 2004 р.); окремі приклади з проекту Division 42 Sector Project: Розробка та випробування стратегій і інструментів запобігання корупції (Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption), 20-25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf; Джеффри Міллер, «Оцінка масової приватизації в Болгарії» (Jeffrey Miller, 'Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria'), William Davidson Institute Working Paper #814 (березень 2006 р.).

Корупційний ризик може виходити з боку як зацікавленого постачальника (пропонування незаконної винагороди (хабара) з метою здійснення протиправного впливу на кінцеве рішення), так і державного посадовця (вимагання винагороди (здирицтво) з метою здійснення протиправного впливу на кінцеве рішення). Як зазначає Роуз-Акерман, «... фірма може платити за своє включення у список вірогідних постачальників або за скорочення кількості вірогідних постачальників. Вона може платити за зниження вартісної оцінки державного майна, що передається на приватизацію чи в оренду, або за отримання певних переваг над іншими зацікавленими постачальниками при порівнянні тендерних пропозицій... Фірми, що платять «відкати», розраховують не тільки на перемогу у відповідному тендері чи аукціоні, але й на отримання фінансової підтримки, яка збільшує вартість контракту, а також привілеїв і переваг монопольного постачальника та регуляторних послаблень у майбутньому»⁶.

Крім того, високий рівень корупційного ризику негативно впливає на спроможність держави залучати прямі інвестиції чи нові технології на зовнішньому ринку. Корупція також звужує коло потенційних постачальників, а разом з цим і можливість обрання найбільш економічно вигідної пропозиції. Тому бажано було б розглянути можливість створення незалежного державного антикорупційного органу, який би здійснював нагляд за нетрадиційними формами закупівель, у тому числі через аутсорсинг, приватизацію та ПДП. За умов потужної підтримки з боку законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, такий антикорупційний орган мав би можливість здійснювати розслідування випадків корупції в усіх сферах державної діяльності та притягати корупціонерів до відповідальності перед законом і суспільством.

Висновки

Рівень корупційного ризику залежить не тільки від наявності конкурентного середовища та обраних методів здійснення аутсорсингу, приватизації і ПДП, але й від цілісності й добросовісності державних посадовців та приватних постачальників, а також від рівня прозорості, звітності й відповідальності інститутів і механізмів державного управління.

Корупційний ризик можна суттєво зменшити за рахунок втілення практики підписання пактів про добросовісність, розроблених Транспаренсі Інтернешнел. Пакти про добросовісність вимагають прозорості контрактних схем на усіх етапах їх реалізації, що передбачає, у тому числі, контроль та нагляд з боку громадянського суспільства.

Ще більше можливостей з точки зору зменшення корупційного ризику дають угоди про кодекси поведінки, які вимагають від державних посадовців та приватних постачальників підписання зобов'язання про утримання від участі у корупційних діях і, що найбільш важливо, передбачають притягнення до відповідальності порушників цього зобов'язання. Учасники угоди заздалегідь узгоджують конкретні санкції, що можуть бути застосовані у випадку пору-

⁶ С'юзан Роуз-Акерман, *Коли корупція стає шкідливою* (Susan Rose-Ackerman, *When Corruption is Harmful*) (Вашингтон, Світовий Банк, 1996 р.).

Вставка 9.7. Ринкові принципи аутсорсингу, приватизації та ПДП

Ганслер і Ліпітц визначають чотири принципи ринкового підходу до аутсорсингу, приватизації та ПДП:

1. Головною передумовою успіху є перехід від монополії до конкурентного середовища.
2. Конкуренцію має бути спрямовано на отримання не найдешевшої з пропозицій, а найбільш вигідної пропозиції з точки зору співвідношення вартість/якість.
3. Передача державою певних функцій сторонній організації не знімає з неї відповідальності за здійснення належного менеджменту цих функцій.
4. Дуже важливо створити еталонні показники для вимірювання якості діяльності та вартості, які будуть постійно відстежуватись і доводитись до відома уряду.

Джерело: Ганслер та Ліпітц, Перехід до державного управління на ринкових умовах: Зміна ролі уряду як постачальника (2003), 9-11.

шення антикорупційних зобов'язань. Це можуть бути такі санкції, як, наприклад, втрата отриманого контракту, конфіскація гарантійної застави постачальника, відшкодування збитків від корупційних дій або заборона участі у нових тендерах на державні закупівлі. Такі міжнародні організації, як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Організація з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), Європейський Союз та Світовий банк пропонують комплекси антикорупційних заходів, які можуть слугувати потужним доповненням до пактів про доброчесність і передбачати чіткі вимоги щодо відкритого декларування політиками та державними посадовими особами власних доходів, статків і можливих конфліктів інтересів.

На завершення хотілось би додати, що найбільш ефективне використання оборонних ресурсів іноді можна забезпечити тільки через механізми аутсорсингу, приватизації чи ПДП. Багато з антикорупційних заходів, розроблених на основі позитивного досвіду діяльності у сфері стандартної практики оборонних закупівель, можуть успішно застосовуватись і під час реалізації цих менш традиційних контрактних схем. Спільними вимогами до усіх цих видів діяльності мають бути чесна й відкрита конкуренція, прозорість контрактних схем та незалежний нагляд і контроль. Застосування цих вимог у поєднанні з комплексом інструментів забезпечення цілісності, доброчесності, прозорості, звітності й відповідальності, розроблених з урахуванням специфіки кожної окремої країни, можуть знизити для користолюбних посадовців очікувані переваги від корупційної діяльності та, у той же час, підвищити рівень очікуваних втрат від участі у корупційних діях і, таким чином, сприяти зниженню рівня корупції.

Вставка 9.8. Запобігання корупції у сфері приватизації

Чинники корупційного ризику:

- Парламент/законодавчий орган піддається неправомірному впливу з боку приватного

сектору, завдяки, у тому числі, відсутності ефективної нормативно-правової бази з питань фінансової підтримки виборчих кампаній.

- Непрозорість механізмів державного управління в цілому, а також непублічне та непрозоре прийняття урядових рішень.
- Широкі верстви населення (у тому числі й організації громадянського суспільства) не мають повного та вільного доступу до інформації з питань урядових програм, процесів і рішень; відсутність можливостей для публічного обговорення урядових програм та механізмів прийняття рішень, а також можливостей для участі населення й організацій громадянського суспільства у розробці концепцій і принципів приватизації, законодавства з питань приватизації, приватизаційних інститутів та програм.
- Відсутність:
 - ефективної системи контролю (з боку парламенту, керівництва та/або незалежних зовнішніх організацій) державної програми приватизації;
 - системи відповідальності та механізмів контролю діяльності політиків і державних посадовців, які беруть участь у реалізації державної програми приватизації;
 - можливостей для населення та державних посадовців здійснювати інформування – на умовах конфіденційності й анонімності – відповідних органів про свої підозри щодо наявності ознак корупційної поведінки;
 - механізмів кримінальної, цивільної та адміністративної відповідальності по відношенню до політиків і посадовців, які вже притягувались до відповідальності за корупційну поведінку або знову підозрюються в участі у корупційних діях;
 - ефективних інструментів та інститутів кримінальної відповідальності у поєднанні з неефективним застосуванням існуючих інструментів та інститутів;
 - національного законодавства, що вимагає від політиків та державних посадовців, задіяних у процесах прийняття рішень у сфері приватизації державної власності, публічного декларування власних доходів, статків і можливих конфліктів інтересів;
 - незалежних і об'єктивних ЗМІ;
 - інструментів та інститутів корпоративної етики;
 - ефективних механізмів ротации, відсутність яких дозволяє деяким політикам та посадовцям залишатись на відповідальних посадах навіть у випадках, коли має місце очевидний випадок конфлікту інтересів, або навіть коли політик чи посадовець обвинувачується у корупції чи вже раніше притягувався до відповідальності за корупційними звинуваченнями.

Системи аудиту й контролю на підтримку антикорупційної діяльності:

- запровадження та підтримка ефективних систем і функцій ревізії й контролю (внутрішні й зовнішні аудити, парламентський нагляд і т. ін.) усіх рішень, що приймаються Державним управлінням з питань приватизації та Пайовим/Довірчим фондом, у тому числі й рішень,

що стосуються визначення приватизаційної концепції або обрання постачальників без проведення відповідного тендеру:

- відповідні повноваження державних контрольно-ревізійних органів мають розповсюджуватись на усі без винятку приватизаційні рішення, у тому числі й рішення Державного управління з питань приватизації;
- повна прозорість оцінок та рішень контрольно-ревізійних органів;
- усі повідомлення про порушення або неповне дотримання антикорупційних вимог мають уважно відслідковуватись, а за результатами перевірок відповідних повідомлень мають вживатись заходи з ліквідації виявлених порушень і виправлення ситуації;
- надання організаціям громадянського суспільства, що здійснюють контроль та моніторинг приватизаційних процесів, доступу до усієї необхідної документації, у тому числі й документів обмеженого доступу, за умов дотримання вимог конфіденційності отриманої інформації, за винятком випадків, коли виявлені порушення антикорупційних вимог не ліквідовуються чи не виправляються;
- забезпечення і моніторинг ефективності функціонування інструментів та інститутів ревізії й контролю; невідворотність кримінального, цивільного та дисциплінарного покарання політиків і державних посадовців у випадку доведення фактів порушення ними норм та вимог законодавства, у тому числі:
 - притягнення до дисциплінарної відповідальності, у тому числі у вигляді позбавлення наданих функцій чи можливості здійснювати публічні функції у майбутньому;
 - конфіскація майна, отриманого незаконним шляхом;
- вимога відшкодування збитків;
- позбавлення волі або грошові штрафи.

Джерело: Майкл Х. Вайхен, Запобігання корупції у сфері приватизації: Практичне керівництво (Німеччина, GTZ, 2004 р.), www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

Рекомендації:

- чіткість та прозорість директив міністерства оборони, концепцій, бюджетів і процесів прийняття рішень, а також параметрів вимірювання ефективності й результативності діяльності;
- регулярне здійснення оцінок ефективності (тобто з точки зору створення необхідної структури сил та засобів) виконання військовою організацією держави своїх функцій із забезпечення необхідного оборонного потенціалу, починаючи з допоміжних функцій, таких, як розвиток і технічна підтримка військової інфраструктури або медичне забезпечення й т. ін., і закінчуючи функціями бойового забезпечення, наприклад, спроможностей для повітряної дозаправки бойової авіації чи підтримки підрозділів на бойових позиціях. Вра-

хування таких оцінок при здійсненні стратегічних оборонних аналізів та інших подібних процесів;

Вставка 9.9. Прозорість у сфері державно-приватних партнерств

Канадська Рада з питань державно-приватних партнерств (<http://www.pppcouncil.ca>) була заснована у 1993 році як організація, що існує за рахунок фінансової підтримки своїх членів та складається з представників як державного, так і приватного секторів економіки. Діючи на підтримку політики розвитку державно-приватного партнерства, Рада здійснює відповідні дослідження та публікує їх результати, підтримує форуми для публічного обговорення питань ПДП, щорічно організовує науково-практичні конференції з питань ПДП (як всередині держави, так і на міжнародному рівні), та відзначає найкращих учасників державно-приватного партнерства (через програми обрання лауреатів державних премій). Виступаючи як авторитетний національний форум з питань державно-приватного партнерства, Рада надає підтримку представникам політичної влади і керівництва при прийнятті рішень з питань розвитку партнерства держави з приватним сектором економіки. З іншого боку, Рада намагається створювати для приватного сектору сприятливі можливості для співпраці з державою у спільних державно-приватних проектах на самих різних рівнях партнерства – від простих контрактів до повної приватизації. Окрім створення та надання інформації стосовно державно-приватного партнерства, Рада сприяє розвитку діалогу між керівниками державних і приватних структур з питань фінансування та надання публічних послуг, проводить серед населення інформаційні кампанії з питань ПДП, здійснює об'єктивні дослідження з ключових питань, від яких залежить ефективність використання механізмів ПДП, а також публікує аналітичні матеріали, результати досліджень окремих проектів ПДП, керівні рекомендації, аналізи можливих варіантів ПДП і національні інформаційні анкети з ключових питань державно-приватного партнерства. З метою забезпечення прозорості своєї діяльності Рада веде базу даних проектів у сфері ПДП (PPP Project Tracker), доступ до якої відкрито для усіх зацікавлених сторін (www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp). У базі даних міститься інформація про всі проекти у сфері ПДП, що знаходяться на усіх стадіях їх розвитку, від обговорення до конкретної реалізації, а також про проекти, що обговорювались, але не були затверджені. По кожному з поточних проектів ПДП суспільство має змогу отримати інформацію про наступне: назва проекту, короткий опис, загальна вартість проекту, конкретна модель державно-приватного партнерства, терміни реалізації проекту, поточний та наступний етапи проекту, веб-сайт, де можна отримати додаткову інформацію про конкретний проект, а також контактні телефони.

У травні 2009 року Міністр оборони Канади повідомив про те, що один з великих проектів з розвитку інфраструктури безпеки буде здійснюватись в рамках державно-приватного партнерства. Хоча виробники та постачальники цього проекту мають пройти перевірку служби безпеки, яка видає дозвіл на роботу з секретними матеріалами, повідомлення про відкриття відповідного тендеру розміщене на сайті Ради з питань державно-приватного партнерства.

Про моделі державно-приватного партнерства читайте на сайті http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp.

- регулярне здійснення оцінок результативності (тобто з точки зору ефективності використання військового бюджету) виконання військовою організацією держави своїх функцій із забезпечення необхідного оборонного потенціалу, у тому числі через використання альтернативних контрактних схем, наприклад аутсорсингу чи приватно-державного партнерства, враховуючи при цьому ефективність бюджетних витрат і потреби держави з точки зору забезпечення високої якості, надійності та стабільності видів діяльності, що передаються підрядним організаціям;
- створення чіткої нормативно-правової бази з питань аутсорсингу, приватизації і державно-приватних партнерств та забезпечення чіткого дотримання її вимог;
- забезпечення ефективності й прозорості функціонування законодавчих, правових та бюрократичних інститутів, у тому числі зовнішніх і внутрішніх аудитів, парламентського нагляду та вільного доступу суспільства до відповідної інформації (за умов дотримання вимог конфіденційності певних видів інформації з обмеженим доступом).

Розділ 10

Утилізація надлишкового майна та інфраструктури

У процесі адаптації безпекового середовища після завершення періоду «холодної війни», країни НАТО та колишнього Варшавського договору розпочали широкомасштабні заходи зі скорочення своїх збройних сил. У результаті цього процесу вивільнилася значна кількість військової техніки, озброєнь, боєприпасів і військових об'єктів, які втратили свою актуальність з точки зору забезпечення інтересів оборони й безпеки. Оборонні організації держав НАТО зустрілися з певними серйозними проблемами на цьому шляху, але наявність ефективних механізмів оборонного менеджменту, у поєднанні з парламентським наглядом та постійною увагою з боку суспільства, дозволили забезпечити ефективне вирішення цих проблем. На відміну від країн НАТО, держави Східного блоку змушені були вирішувати проблеми утилізації надлишкових військових ресурсів в умовах переходу до принципів вільного ринку та демократичного управління. До цього додавались ще й такі проблеми, як військові конфлікти на власній території чи на територіях сусідніх держав, дуже низький рівень прозорості і, як правило, відсутність достатньо потужних демократичних інститутів. Тому не дивно, що оборонні організації держав Східної, Південно-Східної Європи та інших регіонів не мали змоги ефективно вирішувати питання утилізації цієї спадщини часів «холодної війни» та ще й досі не вирішили багато пов'язаних з цим проблем.

По-перше, утримання надлишкової інфраструктури й обладнання вимагає значних витрат і без того обмежених військових ресурсів. По-друге, неналежні умови захисту, зберігання й обслуговування надлишкового майна становлять безпосередню загрозу навколишньому середовищу, а також життю і здоров'ю військовослужбовців, працівників та людей, які працюють чи проживають на територіях, де розташовані відповідні об'єкти. Це також підвищує такі ризики, як незаконна торгівля надлишковим майном і неконтрольоване зростання кримінальної чи навіть терористичної діяльності. І, по-третє, непрозорий, неконтрольований та безвідповідальний менеджмент надлишкових ресурсів несе у собі дуже великі корупційні ризики.

У цьому Розділі розглядаються проблеми цих трьох категорій та наводяться приклади позитивного досвіду з їх вирішення. У завершальній частині надається перелік рекомендацій, реалізація яких дозволить суттєво зменшити корупційний потенціал діяльності з утилізації надлишкового військового майна¹.

¹ У даному контексті під терміном «утилізація» мається на увазі виведення надлишкового військового майна чи об'єктів інфраструктури зі складу військової організації через продаж, обмін, безоплатну передачу, конверсію, ліквідацію та інші законні шляхи.

Непродуктивне витрачання обмежених ресурсів

Вартість утилізації надлишкового військового майна може бути досить високою. Проте, з іншого боку, утримання надлишкових систем озброєнь, військової техніки, боєприпасів чи об'єктів інфраструктури потребує значних людських та фінансових ресурсів, які можна було б направити на розвиток необхідних оборонних спроможностей чи на підтримку військових операцій в інтересах зміцнення безпеки держави, її союзників і партнерів.

Як видно з прикладу, наведеного у Вставці 10.1, низький рівень утилізації надлишкових спроможностей негативно впливає й на можливості стратегічного розвитку оборонного потенціалу держави.

Ризики для безпеки людей та навколишнього середовища

Зберігання в одному місці будь-якої кількості боєприпасів, вибухонебезпечних матеріалів чи вибухових пристроїв створює загрозу для безпеки людей, що відповідають за їх охорону та належне утримання, а також для навколишнього середовища і населення, що проживає поблизу відповідних об'єктів. Коли такі об'єкти обслуговуються представниками діючого складу збройних сил та за умов чіткого дотримання усіх встановлених вимог і процесів, рівень цієї загрози знижується до мінімально можливого рівня, а відповідна діяльність нічим не відрізняється за рівнем ризику від інших видів діяльності збройних сил.

Але ситуація стає зовсім іншою, коли збройні сили починають позбавлятися зайвих боєприпасів та зменшують до мінімуму кількість персоналу, що займається обслуговуванням

Вставка 10.1. Непрямі втрати від невчасної утилізації

Як член НАТО (з 2004 року) та Європейського Союзу (з 2007 року) Болгарія продовжує вирішувати проблеми своїх збройних сил, які дістались їй у спадок з часів «холодної війни». Після падіння Берлінської стіни пройшло вже два десятиліття, а військова організація ще й досі не може позбавитись від великої кількості озброєнь, десятків тисяч тон боєприпасів та сотень військових об'єктів, які стали непотрібними. Темпи утилізації надлишкового військового майна майже не перевищують темпів поповнення військових арсеналів більш сучасними та потужними зразками озброєнь і боєприпасів та темпів будівництва нових об'єктів інфраструктури. З іншого боку, держава намагається дотримуватись своїх союзницьких зобов'язань у сфері підтримки міжнародних операцій та допомоги у розвитку оборонних спроможностей, що відповідають стандартам сумісності. Таким чином, більша частина вартості утримання надлишкових спроможностей компенсується за рахунок пропорційного обмеження стратегічних інвестицій в оборонному секторі. Наприклад, тільки витрати на аутсорсинг послуг з охорони надлишкових об'єктів інфраструктури перевищують обсяги коштів, які Болгарія вкладає у програми наукових досліджень і технологічних розробок у сфері оборони.

Вставка 10.2. Ризики та загрози, пов'язані з вибухами на складах боєприпасів

Повідомлення про серйозні аварії на складах боєприпасів з'являються на сторінках газет по декілька разів на рік. До цього необхідно додати ще й велику кількість менш серйозних аварій, про які пресу не повідомляють. Усі ці події мають руйнівні наслідки для місцевих громад, що проживають на відповідних територіях. Вибухи на складах боєприпасів часто приводять до численних людських жертв, руйнування інфраструктури на великих територіях та порушення нормальної життєдіяльності міст і цілих регіонів. Окрім безпосередньої загрози для життя, здоров'я та добробуту людей, такі інциденти можуть мати дуже негативні наслідки й для навколишнього середовища, особливо у державах, які не мають можливостей для адекватного фінансового забезпечення діяльності з ліквідації наслідків цих аварій, яка до того ж є дуже складною справою з технологічної точки зору. У таких регіонах місцеве населення, особливо діти, дуже часто ризикують своїм здоров'ям чи навіть життям у випадках, коли вони знаходять вибухонебезпечні предмети, що в результаті вибуху розлетілись по території, та починають з ними контактувати. У багатьох випадках велику кількість небезпечних боєприпасів можна легко знайти у місцях поблизу складів, що постраждали від вибухів, особливо там, де наслідки вибухів, як це часто буває, не ліквідовуються впродовж досить тривалого часу після аварії. У наступній таблиці наводяться дані про деякі з випадків аварій на складах боєприпасів, що мали місце, починаючи з середини 1990-х років і по сьогоднішній день.

Дата	Країна	Регіон	Об'єкти	Кількість жертв	Можлива причина
Березень 1997 р.	Албанія	15 регіонів	56	59	Людський чинник, недотримання техніки безпеки
6 травня 2004 р.	Україна	Новобогданівка	5	10	Пожежа (людський чинник – куріння)
31 березня 2005 р.	Камбоджа	Андонг Чен	6	20	Спека
8 грудня 2005 р.	Пакистан	Джандола	12	50	Неналежне обслуговування
8 липня 2006 р.	Чорногорія	Вір	0	32	Удар блискавки
19 жовтня 2006	Сербія	Парацин	0	10	Невідома
2 березня 2007 р.	Словацьчина	Новаки	8	45	Невідома
26 липня 2007 р.	Сирія	Алеппо	15	50	Займання ракетного палива
9 липня 2008 р.	Узбекистан	Каган	3	21	Пожежа
4 грудня 2008 р.	Індія	Гандідамн	2	6	Пожежа
19 березня 2009 р.	Казахстан	Дарбаза (Арис)	4	16	Пожежа

Джерело: *Можливі небезпечні наслідки аварій на складах боєприпасів (The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas)* (Кент, Сполучене Корлівство, ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15 липня 2009 р.), www.lansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf.

цих надлишкових запасів. Ці функції зазвичай передаються стороннім організаціям, а охорону складів боєприпасів здійснюють приватні охоронні структури, які часто не мають відповідної кваліфікації та не вимагають від своїх працівників суворого дотримання вимог, пов'язаних з роботою на потенційно небезпечних об'єктах. Рівень загрози підвищується ще більше, коли мова йде про території, де відбувались військові конфлікти і де залишилась велика кількість покинутих чи пошкоджених боєприпасів. У Вставці 10.2 надається опис такої загрози та наводяться приклади її можливих наслідків, у тому числі загибель людей в результаті вибухів на складах боєприпасів.

Окрім загрози для людей та навколишнього середовища, неналежна охорона й обслуговування об'єктів, де зберігаються надлишкові озброєння та боєприпаси, створюють велику загрозу й з точки зору інтересів національної безпеки. Наприклад, Європейський Союз постійно наполягає на тому, що належний менеджмент надлишкових військових запасів є важливим інструментом у діяльності з ліквідації каналів незаконної торгівлі озброєннями та боєприпасами. Під діяльністю з «менеджменту озброєнь» Євросоюз має на увазі цілу низку питань, у тому числі менеджмент запасів, маркування та облік озброєнь і боєприпасів, маркування надлишкових озброєнь, утилізацію озброєнь та боротьбу з корупцією.

Масштаби та інтенсивність конфліктів можна суттєво зменшити й за рахунок блокування притоку боєприпасів у зону конфлікту, зокрема, через ліквідацію незаконних каналів їх поставок. Надлишкові запаси боєприпасів незаконно вивозяться з військових складів та опиняються у зонах нестабільності, де сприяють перетворенню нестабільності у військовий конфлікт. Призначені на утилізацію надлишкові боєприпаси можуть опинитись не тільки в нестабільних регіонах, але й у руках кримінальних угруповань чи терористів².

Цілий ряд міжнародних організацій добре розуміють ці ризики та сприяють діяльності з допомоги і співробітництва у ліквідації надлишкових запасів озброєнь і боєприпасів. Вставка 10.3 надає короткий опис механізмів міжнародної допомоги, узгоджених у рамках Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ). Упродовж останніх десяти років важлива роль у вирішенні проблем утилізації надлишкових запасів озброєнь і боєприпасів належить Північноатлантичному альянсу. НАТО виступає свого роду «координуючим центром» з питань донорської допомоги, яка надається через Трастовий фонд Програми «Партнерство заради миру», у той час, як Агентство з технічного забезпечення та постачання НАТО (NAMSA) відіграє роль головного відповідального виконавця. Додаткова інформація про діяльність НАТО у сфері ліквідації надлишкових запасів озброєнь і боєприпасів надається у тексті Вставки 10.4.

Дуже велику роботу у цій сфері проводить відповідний Трастовий фонд Програми «Партнерство заради миру». Тільки впродовж перших п'яти років своєї діяльності Фонд залучив більше

² Продовжується обговорення рекомендацій Конференції з питань стрілецької зброї (*Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations*), Генеральна Асамблея ООН DC/3008, Організаційний комітет Оглядової конференції з питань незаконної торгівлі стрілецькою зброєю (16 січня 2006 р.), www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm.

16 мільйонів євро добровільних внесків на підтримку низки проектів, що здійснюються у країнах всього північноатлантичного простору, та забезпечив ліквідацію близько 2,5 мільйонів протипіхотних мін, 325-ти висотних зенітних ракет, 320-ти тонн ракетного палива, 28-ми тисяч одиниць стрілецької зброї і легких озброєнь, а також 1800 тонн боєприпасів³.

Вставка 10.3. Міжнародна допомога у сфері менеджменту надлишкових запасів неядерних озброєнь

Держави-учасниці ОБСЄ визнають, що загроза, яка виходить з боку надлишкових запасів звичайних боєприпасів, а також вибухонебезпечних матеріалів і вибухових пристроїв, часто є результатом неналежних умов їх зберігання. Тому держави ОБСЄ погодились з тим, що необхідно приділяти особливу увагу питанням належного зберігання надлишкових запасів і що запобігання таким ризикам, як неконтрольовані вибухи, отруєння навколишнього середовища та втрата частини запасів у результаті крадіжок, корупції чи недбалості персоналу, неможливе без впровадження державної системи ефективного контролю за дотриманням вимог техніки безпеки та належної охорони надлишкових запасів неядерних боєприпасів, вибухонебезпечних речовин і вибухових пристроїв. При визначенні рівня ризику діяльності, пов'язаної з утриманням надлишкових запасів неядерних боєприпасів, вибухонебезпечних речовин та вибухових пристроїв, ОБСЄ враховує три наступні чинники:

- ефективність процедур із забезпечення дотримання вимог техніки безпеки при транспортуванні неядерних боєприпасів, вибухонебезпечних речовин та вибухових пристроїв;
- наявність програм підготовки персоналу з питань ефективного менеджменту надлишкових запасів і належної охорони відповідних об'єктів;
- наявність системи заходів з нагляду, контролю та ревізії запасів.

ОБСЄ створила механізми для надання технічної, фінансової, консультаційної та інших видів допомоги державам, де існує високий рівень загроз у зв'язку з утриманням великої кількості надлишкових боєприпасів і вибухонебезпечних речовин. Така допомога надається на засадах добровільності, а держава, що потребує допомоги, діє повністю прозорий спосіб та погоджується з тим, що менеджмент відповідного проекту з надання допомоги буде здійснюватись спільно з представниками ОБСЄ та країн-донорів.

Джерело: ОБСЄ, Документ з питань запасів неядерних боєприпасів (OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition) (Відень, Організація з безпеки та співробітництва у Європі, листопад 2003 р.), www.osce.org/item/1538.html.

³ «П'ята річниця Трастового фонду зі знищення озброєнь» ("Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund"), NATO News (16 листопада 2005 р.), www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en.

Вставка 10.4. НАТО та ліквідація надлишкових озброєнь і боєприпасів

Трастовий фонд Програми НАТО «Партнерство заради миру», створений у вересні 2000 року, сьогодні займається питаннями ліквідації усіх видів озброєнь і неядерних боєприпасів. На перших етапах діяльності Фонду відповідні проекти розроблялись в інтересах держав Балканського регіону та країн колишнього Радянського Союзу, які утримували велику кількість надлишкових озброєнь і боєприпасів, але не могли забезпечити їх належного обслуговування й охорони. В основі програм Фонду лежать чотири основні види діяльності: отримання відповідної заявки від держави, що потребує допомоги; збір необхідних коштів державою, що здійснює керівництво відповідним проектом; розробка, узгодження і підписання правових та фінансових угод; реалізація проекту. Здійснення останнього виду діяльності, як правило, доручається Агентству з технічного забезпечення та постачання НАТО (NAMSA). Знищення боєприпасів є головним напрямком діяльності цієї організації, яка володіє усіма необхідними повноваженнями і спроможностями для укладання контрактів та здійснення менеджменту проектів й фінансового менеджменту. На сьогоднішній день у програмах «Партнерство заради миру», «Середземноморський діалог» та «Стамбульська ініціатива про співробітництво» беруть участь 34 держави. У рамках цих програм вже реалізовані або плануються до реалізації проекти в інтересах наступних держав: Афганістан, Албанія, Азербайджан, Білорусія, Боснія-Герцеговина, Грузія, Йорданія, Казахстан, Молдова, Чорногорія, Таджикистан, Сербія та Україна. Діяльність у рамках Довірчого фонду НАТО активно сприяє розвитку міжнародного співробітництва і, скоріше за все, буде здійснюватись ще впродовж декількох років. Сьогодні існує великий потенціал для залучення й інших міжнародних організацій до діяльності з розробки та реалізації проектів у сфері ліквідації надлишкових запасів озброєнь і боєприпасів.

Джерело: Пітер Кортні-Грін, «НАТО та ліквідація надлишкових озброєнь і боєприпасів» (Peter Courtney-Green, NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition), *Contemporary Security Policy* 29:1 (квітень 2008 р.: 15-31).

Діючи через свої довірчі фонди, НАТО не тільки вирішує вже існуючі проблеми, але й допомагає країнам у створенні власних спроможностей, які дозволять їм у майбутньому самостійно здійснювати утилізацію надлишкових запасів⁴, а також організувати ефективний менеджмент надлишкових запасів з метою забезпечення їх належного й відповідального утримання, обслуговування та захисту⁵.

⁴ «НАТО допоможе Грузії у ліквідації ще однієї партії ракет» (“NATO to Help Georgia Destroy More Missiles”), NATO News (24 жовтня 2007 р.), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en.

⁵ «НАТО допомагає Афганістану підвищити безпеку утримання запасів надлишкових боєприпасів» (NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety), NATO News (7 травня 2008 р.), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en.

Проблемами менеджменту надлишкових запасів займається й така організація, як Світова асоціація діяльності з питань стрілецької зброї (IANSA – International Action Network on Small Arms). Ця організація розробила низку рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності з визначення, оцінки та знищення надлишкових запасів систем озброєнь і боєприпасів (див. Вставку 10.5). Деякі з цих рекомендацій безпосередньо стосуються корупційного ризику, пов'язаного з утриманням надлишкових запасів озброєнь та боєприпасів.

Вставка 10.5. Деякі рекомендації IANSA з менеджменту запасів надлишкових боєприпасів

Охорона запасів:

- збереження запасів у належно обладнаних приміщеннях та з використанням систем безпеки, розташованих у найбільш пристосованих для цього місцях, які визначаються після оцінки можливих загроз для місцевого населення;
- підтримання оптимального температурного режиму та кліматичного середовища, в якому зберігаються озброєння і боєприпаси;
- доступ на відповідні об'єкти повинні мати тільки особи, які володіють відповідними повноваженнями і професійною кваліфікацією та пройшли перевірку відповідних служб;
- ведення обліку і звітності про гуманітарні наслідки порушення (навіть неумисного) правил утримання чи використання запасів.

Визначення та оцінка надлишку боєприпасів на основі або з урахуванням:

- оцінки зовнішніх та внутрішніх загроз, а також стратегії національної безпеки/оборони і воєнної доктрини;
- відповідних концепцій та законодавства, а також пріоритетних напрямків бюджетної політики і витрат;
- чисельності підрозділів державних сил безпеки, які необхідно озброїти;
- реалістичного, планомірного та регулярного перегляду й переоцінки військових резервів;
- наявності належно обладнаних та безпечних складських приміщень і спроможностей для їх належного обслуговування й охорони.

Утилізація і знищення:

- забезпечення належних умов зберігання, охорони та транспортування запасів аж до моменту знищення;
- своєчасне знищення непотрібних, надлишкових чи пошкоджених запасів вибухонебезпечних речовин;
- процес знищення має відбуватись на об'єктах, що мають належне обладнання та інфраструктуру;

- дотримання конкретних вимог і процедур знищення, визначених у доповіді (пункт 19) Генерального секретаря ООН від 15 листопада 2000 року;
- здійснення заходів зі зниження до мінімально можливого рівня загрози для життя та здоров'я людей, навколишнього середовища, а також мінімізація матеріальних збитків (домашня худоба, майно й т. ін.);
- планування, розробка та здійснення заходів зі знищення надлишкових, непотрібних чи пошкоджених запасів мають здійснювати тільки спеціалісти, які мають відповідну професійну кваліфікацію.

Джерело: IANSA, Менеджмент запасів та утилізація надлишків (Stockpile management & surplus disposal) (2007), <http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>

Корупційний потенціал діяльності з утилізації надлишкових озброєнь та боєприпасів

Інтерес парламенту та суспільства до питань оборони дуже часто обмежується лише закупівлями нових систем озброєнь чи будівельними проектами, особливо, коли йдеться про контракти великої вартості. Проте випадки продажу Міністерством оборони надлишків систем озброєнь, військової техніки чи інфраструктури залишаються майже непоміченими, хоча вони несуть у собі великий потенціал корупції. Вставка 10.6 наводить один з прикладів корупції, пов'язаної з реалізацією надлишкової партії бойових танків. Як це не дивно, у даному випадку йдеться про Фінляндію, тобто країну, яка за оцінками Транспаренсі Інтернешнел входить до числа країн з найнижчим у світі рівнем корупції⁶.

У даному конкретному випадку, корупційні дії були оперативно викриті, а винні особи звільнені зі своїх посад та притягнуті до суду. Але такі випадки є скоріше винятком з правил, коли мова йде про країни з низькими стандартами прозорості, звітності й відповідальності у сфері менеджменту оборонної діяльності. У таких країнах існує чотири категорії корупційних ризиків у залежності від відповідного етапу чи виду діяльності з утилізації. Перший етап – це укладання контрактів на утилізацію (знищення) надлишкових систем озброєнь, військової техніки чи боєприпасів. Як і при укладенні будь-яких інших оборонних контрактів, корупційні ризики у цій сфері можна мінімізувати за рахунок проведення відкритих, чесних і прозорих тендерів, де чітко визначені усі порівняльні критерії та вимоги, у тому числі й вимоги щодо безпеки навколишнього середовища. І, навпаки, корупційний потенціал зростає в умовах обмеження конкуренції або коли тендерні вимоги виписані на користь конкретного постачальника. У найгіршому випадку, міністерство оборони може вдатись до використання схеми безальтернативного обран-

⁶ За результатами глобальних оцінок індексів корумпованості (Corruption Perception Index) за 2008 рік, Фінляндія знаходилась на 5-му місці серед держав, що мають найнижчі індекси корумпованості.

ня постачальника, яким, наприклад, може бути підприємство, підпорядковане безпосередньо міністерству оборони. В одному такому випадку виконавчий директор оборонної компанії був заарештований за звинуваченнями у передорученні діяльності за контрактом субпідрядній організації з приватного сектору⁷.

Другий вид корупційного ризику пов'язаний з аутсорсингом конкретних послуг, наприклад послуг з охорони складів озброєнь та боєприпасів. Як і в попередньому випадку, головним засобом перешкоджання корупції у даному випадку є прозора, відкрита і чесна конкуренція. Але представники міністерства оборони дуже часто намагаються обмежувати кількість учасників тендеру чи навіть вдаються до прямих переговорів з одним-єдиним постачальником. У таких випадках корупція може привести до виникнення проблем з дотриманням вимог безпеки утримання та належного захисту надлишків озброєнь і боєприпасів, про які вже говорилося вище. Мова йде про те, що обидві сторони зацікавлені у тому, щоб дія контракту продовжувалася якомога довше, а це означає й відповідну затримку зі знищенням надлишків, з усіма її негативними наслідками.

Третя категорія ризиків пов'язується з діяльністю щодо реалізації надлишків військової техніки, озброєнь, обладнання та інфраструктури. Хоча у даному випадку стосунки між покупцем і продавцем дещо відрізняються від їх традиційних стосунків при закупівлі нової техніки чи озброєнь, антикорупційні вимоги у цій сфері нічим не відрізняються від вимог до інших сфер діяльності. Вимоги щодо прозорості стосуються процедур, відповідних правил і норм, об'єктів продажу та їх стану.

Нечітко визначені правила та процедури, у поєднанні з низьким рівнем прозорості, значно підвищують можливості для прийняття посадовцями одноосібних рішень, а разом з цим підвищують і корупційний потенціал діяльності з утилізації надлишкових ресурсів. Вимога щодо відкритої, прозорої та чесної конкуренції у тій же мірі стосується цього виду діяльності, як і двох попередніх. Найкращим прикладом позитивного досвіду у сфері утилізації надлишкового військового майна можна вважати діяльність Міністерства оборони Австралії. Міністерство оборони розглядає утилізацію надлишкового/непотрібного військового майна як окремий етап комплексної узгодженої діяльності з менеджменту життєвого циклу об'єктів інфраструктури⁸.

Процедура утилізації є простою, чіткою (див. Мал. 10.1) та доступною (через Інтернет) для усіх зацікавлених сторін⁹.

Усі, кого цікавить це питання, можуть без проблем отримати необхідну інформацію стосовно головних етапів чи складових процесу утилізації, критеріїв прийняття рішень, ймовірних результатів конкретного виду діяльності, відповідної нормативно-правової бази та навіть текстів нормативно-правових актів.

⁷ «Заарештований виконавчий директор оборонної компанії 'Терем'» ("The Executive Director of the Defence Company Terem was Arrested"), *DarikNews* (9 вересня 2009 р.), http://www.dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074.

⁸ Уряд Австралії, Міністерство оборони, *Менеджмент інфраструктури*, www.defence.gov.au/IM

⁹ Уряд Австралії, Міністерство оборони, *Керівні принципи утилізації надлишкового військового майна*, Версія 4.9 (вересень 2009), <http://defence.gov.au/im/disposa.l/main.htm>.

Вставка 10.6. Корупційні обвинувачення, пов'язані з утилізацією надлишкових систем озброєнь

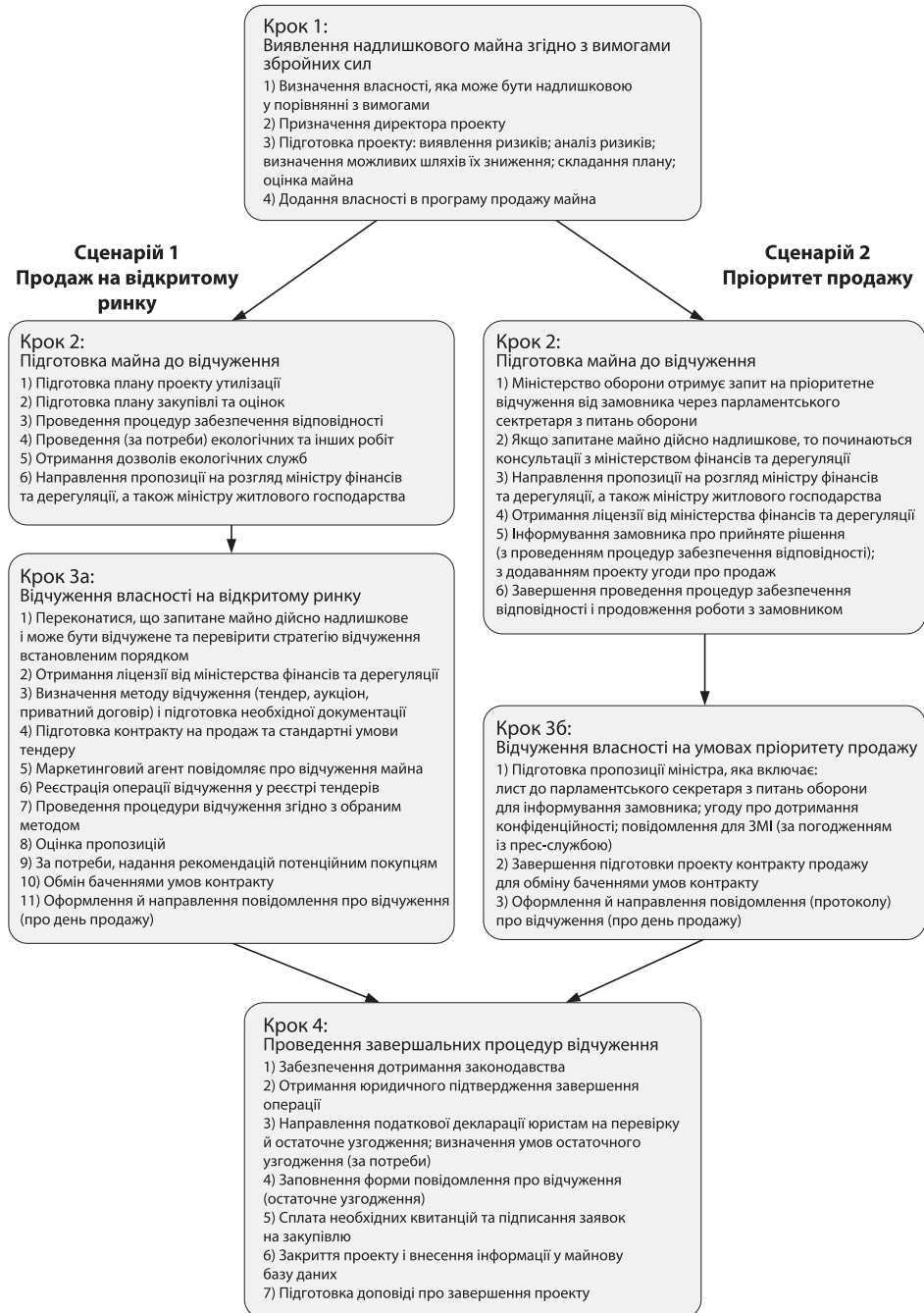
Державний прокурор Фінляндії Йорма Айала (Jorma Äijälä) висуває кримінальні обвинувачення проти п'яти осіб. Двоє з обвинувачених обіймали керівні посади у Силах оборони, а решта працювали на підприємстві з утилізації техніки й обладнання. Справа стосується тендеру Сил оборони на утилізацію 360-ти застарілих зразків бронетехніки у період між 2007 до 2009 рр. Прокурор стверджує, що переможець тендеру був обраний незаконним шляхом, у результаті чого іншому учаснику були нанесені збитки у розмірі 350,000 євро.

Що стосується обвинувачених з боку Сил оборони, найсерйозніші кримінальні обвинувачення будуть висунуті по відношенню до колишнього керівника комерційної служби, який сьогодні вже звільнений з лав збройних сил. За словами прокурора, цей посадовець отримував хабарі від представників фірми, яка у результаті виграла тендер, а потім переконав тендерний комітет у тому, що пропозиція цієї фірми є начебто кращою від пропозицій інших претендентів. Державний прокурор вимагає покарання посадовця за звинуваченнями в отриманні хабарів, масштабних підтасовках та махінаціях, зловживанні службовими повноваженнями, яке завдало державі великих збитків, а також у порушенні законодавства про державну таємницю. За словами Й.Айала, хабарі у даному випадку надавались у вигляді пригощань та розваг, але слідчі підозрюють обвинуваченого й в отриманні грошового хабара у розмірі 6 тис. євро. Один з високопосадовців фірми, яка отримала контракт, визнав, що, діючи за вказівкою свого керівництва, він дійсно передавав підозрюваному коричневий конверт з указаною сумою готівки. Проте державний прокурор вважає, що епізод з отриманням грошового хабара не може фігурувати у справі через брак достатньої кількості доказів.

Проти керівника іншої служби Сил оборони будуть висунуті обвинувачення у нехтуванні своїми службовими обов'язками, або, простіше кажучи, у службовій недбалості. Цей посадовець, не перевірявши попередньо порівняльні оцінки цінових пропозицій, сфальсифіковані керівником комерційної служби, підготував проект рішення про обрання переможця тендеру. Проект рішення проходив затвердження на усіх рівнях командної вертикалі Сил оборони, і ніхто з посадовців не потурбувався про те, щоб перевірити розрахунки керівника комерційної служби. Врешті решт проект рішення про обрання переможця тендеру з утилізації бронетехніки був затверджений тодішнім міністром оборони.

Проти представників фірми-підрядника, у свою чергу, будуть висунуті обвинувачення у фальсифікації та підтасовках, порушенні правил використання комерційних таємниць і підкупі посадової особи. Слідчі підозрюють у зловживаннях також і генерального директора та заступника генерального директора фірми, проте державний прокурор не вважає ці підозри повністю обґрунтованими.

Джерело: «Контракт з утилізації бронетехніки закінчується корупційним розслідуванням» ("Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial"), *Helsingin Sanomat, International Edition* (26 листопада 2009 р.), <http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606>.



Мал. 10.1. Менеджмент діяльності з утилізації надлишкового військового майна

Обмеження можливостей для прийняття одноосібних рішень державними посадовцями, у поєднанні з вимогами відкритої, прозорої та чесної конкуренції, значно зменшує корупційний потенціал утилізації.

Четверта й остання категорія корупційних ризиків пов'язана з бартерними операціями. Саме бартер є, можливо, найбільш корупційно небезпечним видом діяльності у сфері утилізації. Наприклад, у деяких державах світу збройні сили входять до числа найбільших власників державного майна, і деяка частина з цього майна, яка фактично вже стала непотрібною для збройних сил, розташована у найбільш привабливих місцях, наприклад, у центрі міста. Бувають випадки, коли посадові особи збройних сил, діючи під гаслом «турботи про військовослужбовців», продають ці привабливі об'єкти в обмін на житло, при цьому обираючи постачальників житла за власними суб'єктивними оцінками. Ефективним та, можливо, єдиним засобом боротьби з корупцією у цій сфері, є законодавча заборона подібних обмінів.

Рекомендації

У заключній частині цього Розділу підсумовуються рекомендації з посилення механізмів державного управління і зниження корупційного потенціалу діяльності з утилізації надлишкового військового майна (рекомендації щодо обрання постачальників та укладання контрактів розглядались у попередньому параграфі).

Інформованість суспільства у сфері утилізації надлишкових військових ресурсів

Міністерства оборони, парламенти та громадські організації мають підвищувати рівень інформованості суспільства з усіх аспектів і проблем утилізації надлишкових озброєнь, військової техніки, боєприпасів та інфраструктури, у тому числі й з проблеми корупційного потенціалу утилізації.

Оборонне планування та оборонні плани

Необхідною передумовою ефективного менеджменту надлишкового військового майна є раціональне оборонне планування, яке розглядає цей процес з точки зору стратегічної перспективи. По-перше, раціональне оборонне планування дозволяє уникати випадків, коли оборонна організація вкладає ресурси у створення певних систем озброєнь чи об'єктів інфраструктури, які у подальшому процесі перегляду структури сил та засобів визначаються як непотрібні чи надлишкові.

По-друге, якісно розроблені оборонні плани містять достовірну прогностичну інформацію про конкретні види та кількість військової техніки і об'єктів інфраструктури, які у майбутньому будуть вивільнені зі складу збройних сил як «непотрібні», а також про запаси боєприпасів, які підлягатимуть ліквідації.

По-третє, структури бізнесу, зокрема підприємства оборонної промисловості, можуть використовувати цю інформацію під час прийняття рішень щодо інвестування у розвиток певних спроможностей і, таким чином, підвищити свою конкурентоспроможність на внутрішньому, а, можливо, і на міжнародному ринках.

Зацікавленість та активна участь держави у вирішенні проблем утилізації надлишків військового майна

Зовнішні гравці часто відіграють провідну роль у процесах ліквідації арсеналів стрілецької зброї та надлишкових запасів іншого військового майна, особливо на початкових етапах цієї діяльності. Багато з країн бажали б ліквідувати хоча б частину зі своїх надлишкових військових резервів, але не можуть (з фінансових чи технічних причин) або не хочуть самостійно вкладати у цю справу значні ресурси. Однак активні самостійні зусилля з вирішення цієї проблеми можуть принести таким країнам велику користь, зокрема, з точки зору розвитку стосунків з країнами-донорами. Країни-донори, у свою чергу, мають наполягати на тому, щоб уряд держави-отримувача допомоги взяв на себе повну відповідальність за успішну реалізацію програм утилізації¹⁰, і, у той же час, вимагати підвищення стандартів прозорості процесів утилізації, а також стандартів звітності й відповідальності учасників відповідних процесів.

Необхідність запровадження програмного підходу до менеджменту діяльності з утримання та утилізації надлишкового військового майна

З точки зору короткотермінової перспективи може здаватись, що утримувати надлишкові запаси озброєнь та боєприпасів вигідніше, ніж займатись їх утилізацією, оскільки утилізація потребує від держави значних фінансових і технологічних ресурсів. Проте кінцеві наслідки такого «короткозорого» підходу можуть виявитись дуже сумними. Тому проблему утилізації надлишкового військового майна, як і будь-яку іншу проблему, що залишилась у спадок нинішньому поколінню від попередніх часів, необхідно вирішувати з урахуванням стратегічної перспективи. Такий програмний підхід, зокрема, передбачає:

- визначення чітких завдань та критеріїв оцінки ефективності й результативності діяльності;
- обрахування вартісних показників на середньострокову перспективу;
- розробка і порівняння альтернативних шляхів;
- утилізація має займати своє помітне місце у структурі програм оборонної організації;
- централізація менеджменту відповідної державної програми.

Залучення іноземних держав до національних програм утилізації

На міжнародну допомогу можуть розраховувати країни, де питання утилізації надлишкового військового майна стоїть особливо гостро. Великі аварії на складах боєприпасів змушують міжнародну спільноту приділяти більше уваги проблемам утилізації. З цієї точки зору, бажано було б, щоб країни, які володіють великими надлишковими запасами озброєнь і боєприпасів і, у той же час, не мають достатньої кількості фінансових і технічних ресурсів для їх утилізації, активно займались пошуками можливостей для отримання міжнародної допомоги. Підвищення рівня прозорості та застосування програмного підходу допоможуть

¹⁰ Самі Фалтас, «Болгарія і Румунія: Швидкий старт, сумнівні досягнення» (Sami Faltas, «Bulgaria and Romania: Quick Start, Ambiguous Progress»), *Contemporary Security Policy* 29:1 (квітень 2008 р.): 78-102.

переконати країн-донорів у необхідності надання такої допомоги, тому що вони будуть впевнені у тому, що їх фінансова підтримка буде використана за призначенням і що вона допоможе країні-реципієнту створити власні спроможності, які у майбутньому дозволять їй самостійно вирішувати проблеми утилізації.

Держано-приватні партнерства

Державна програма утилізації може здійснюватись з використанням таких схем, як державно-приватне партнерство. Така схема вже довела свою ефективність, зокрема, у сфері розвитку інфраструктури подвійного призначення. При цьому, таке партнерство має базуватись на ретельному аналізі й порівнянні оцінок економічної ефективності запланованої діяльності з точки зору співвідношення вартість/результат, а також на прозорості процесів виконання домовленостей, узгоджених між двома сторонами під час переговорів.

Необхідність упровадження менеджменту оборонних систем з урахуванням всього їх життєвого циклу

Для уникнення аналогічних проблем у майбутньому, менеджмент діяльності із закупівлі систем озброєнь та розвитку інфраструктури має здійснюватись з урахуванням всього життєвого циклу цих систем та інфраструктури.

На завершення хотілось би зазначити, що ефективне й результативне вирішення проблем утилізації надлишків військового майна та інфраструктури можливе тільки за умов упровадження принципів ефективного державного управління. Раціональний менеджмент запасів озброєнь і боєприпасів, а також дотримання високих стандартів прозорості, звітності й відповідальності при здійсненні програм утилізації надлишкових озброєнь і військової інфраструктури є ключовими передумовами ефективного вирішення загальної проблеми надлишків та різкого зниження корупційних ризиків у сфері утилізації.

Розділ 11

Участь персоналу та активів збройних сил в економічній діяльності

Вступ

У країнах, що знаходяться на перехідному етапі демократичного розвитку, збройні сили ще й досі користуються великим впливом у політичному й економічному житті цих країн. У деяких з цих країн провідна роль збройних сил сформувалася у важкі часи їх історії, коли це диктувалося політичною ситуацією та інтересами безпеки держави. Збройні сили створили такі соціально-політичні умови, де їх діяльність залишалась поза межами контролю й нагляду з боку громадянського суспільства, оскільки саме збройні сили використовувалися державою як головний інструмент «політики насильства». Тому цілком зрозуміло, чому збройні сили до сьогоднішнього дня зберігають таку велику владу в суспільствах деяких країн світу. Як це не дивно, цією ситуацією іноді успішно користуються цивільні політики, які, через «політику насильства», створюють взаємовигідні стосунки з представниками збройних сил з метою утримання при владі чи перешкоджання процесам демократизації. Одним з найбільш помітних наслідків втручання збройних сил у політичну й економічну системи держави є їх трансформація як суб'єктів економічної діяльності, коли збройні сили, використовуючи свої ресурси (особовий склад, активи та майно), починають брати активну участь у господарській діяльності. З цього короткого пояснення можна зрозуміти, що ця діяльність стосується як особистих, так і інституційних аспектів збройних сил (тобто окремих представників і збройних сил в цілому). У кінцевому рахунку така економічна діяльність приводить до спотворення головної функції збройних сил як державної інституції, а також створює сприятливі умови для порушень у сфері прав людини.

У цьому Розділі аналізуються негативні наслідки залучення військового персоналу та інших ресурсів збройних сил до економічної діяльності (зокрема, з точки зору трансформації збройних сил як економічного гравця) на конкретному прикладі комерційної діяльності збройних сил Індонезії (*TNI: Tentara Nasional Indonesia*).

Трансформація збройних сил як суб'єкта економічної діяльності

Оборона є найбільш витратною та складною сферою державної діяльності. Добре відомо, що для того, щоб створити військові спроможності, які ідеально відповідають оборонним потребам, держава має витратити величезні суми коштів зі свого бюджету. Проте держава не має забувати й про фінансове забезпечення інших важливих сфер державної діяльності, як освіта, соціальне забезпечення чи охорона здоров'я, які потребують все більше й більше витрат з державного бюджету. Але це зовсім не означає, що для забезпечення стабільних надходжень до оборонного бюджету держави її збройні сили мають обов'язково перетворюватись в суб'єкт економічної діяльності. Якщо говорити коротко, збройні сили створюються не для того, щоб отримувати прибутки, а для того, щоб професійно виконувати завдання оборони й безпеки держави, навіть за умов жорстких бюджетних обмежень. Однак тенденція до зростання економічної ролі збройних сил поки що зберігається. У таких країнах, як Бангладеш, Філіппіни, Пакистан, Китай чи Росія, збройні сили продовжують брати активну участь у комерційній діяльності, у тому числі у тих її видах, які заборонені законом. Збереження такої тенденції свідчить про те, що багато людей вважають трансформацію збройних сил в суб'єкти економічної діяльності цілком логічною й закономірною.

Як вважають Броммельхорстер та Паеш, збройні сили залучаються до економічної діяльності з декількох причин. По-перше, збройні сили мають доступ до матеріальних і людських ресурсів, які є менш доступними для громадянського суспільства і які, окрім їх головної функції, тобто забезпечення оборони й безпеки держави, дозволяють їм вирішувати й інші завдання. По-друге, стимулом для участі збройних сил у підприємницькій діяльності часто буває необхідність забезпечення додаткових надходжень до військового бюджету, який не може забезпечити фінансування навіть найнеобхідніших оборонних потреб. По-третє, слабкість інститутів державного управління та низький рівень нагляду й контролю за діяльністю збройних сил з боку громадянського суспільства створюють додаткові стимули для участі керівництва оборонної організації у підприємницькій діяльності. По-четверте, деякі види підприємницької діяльності збройних сил пов'язані своїми коріннями із заходами, які у свій час вживались на підтримку можливостей для забезпечення автономної, самостійної діяльності формувань бойовиків чи повстанських рухів. І, нарешті, навіть за умов послаблення загроз для безпеки держави, скорочення збройних сил пов'язане з необхідністю вирішення великої кількості проблем, а збройні сили втрачають свою колишню вагу і вплив та починають використовуватись для вирішення другорядних завдань.¹

Враховуючи вищезазначене, можна виділити дві загальні групи чинників, які стимулюють збройні сили до участі в економічній діяльності та перетворюють їх у суб'єкти такої діяльності. Це політико-економічні чинники та недостатні можливості для наповнення державного бюд-

¹ Під редакцією Йорна Броммельхорстера та Вольфа-Крістіана Паеша, *Збройні сили як суб'єкт економічної діяльності: Військовослужбовці і бізнес* (Jorn Brommelhorster and Wolf-Christian Paes, eds., *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*) (Нью-Йорк, Palgrave Macmillan, 2003 p.).

жету. Політика і економіка є двома сторонами однієї медалі. З цього логічно випливає, що, якщо військові гравці мають політичний вплив та владу, вони будуть відігравати помітну роль і в економічному житті країни, і, навпаки, потужні економічні гравці матимуть відповідний вплив та владу і в політичному середовищі держави. У такому випадку економічна діяльність збройних сил сприяє значному посиленню політичної влади військового керівництва або їх цивільного союзника. Такий тип стосунків між збройними силами та політико-економічною владою часто має місце у державах з деспотичним режимом правління, наприклад, в Індонезії за часів правління генерала Сухарто.

Однак економічна діяльність збройних сил не завжди пов'язана тільки з їх політичною владою. У державах з неавторитарною формою правління або тих, що знаходяться на перехідному етапі демократичного розвитку, після усунення збройних сил від політичної влади активізувалася кампанія за перехід до формування збройних сил на професійній основі. На жаль, зусилля, спрямовані на створення професійної армії, не знаходять відповідної фінансової підтримки з боку урядів цих держав. Як наслідок неспроможності уряду забезпечувати адекватне фінансування військових потреб, збройні сили змушені займатись економічною діяльністю і таким чином поповнювати свій бюджет. При цьому стверджується, що такі позабюджетні надходження використовуються для фінансування дефіциту військового бюджету, хоча насправді результатом такої економічної діяльності є поповнення особистих рахунків керівництва збройних сил.

Болл та Хендріксон вважають, що позабюджетному фінансуванню військових потреб можуть сприяти декілька факторів. Це потужна культура прийняття виконавчих рішень; роль, яку відіграють збройні сили в соціально-політичному житті країни; проблеми безпеки; слабкість інститутів державної влади; та участь збройних сил у діяльності з охорони або продажу природних ресурсів.²

В обох випадках (тобто коли участь збройних сил в економічній діяльності обумовлюється політико-економічними чинниками або неспроможністю уряду забезпечити належне фінансування оборонного бюджету) економічна діяльність збройних сил, як ми побачимо далі на прикладі збройних сил Індонезії, є не метою, а тільки засобом для досягнення певних цілей.

Структура економічної діяльності збройних сил Індонезії

Історично Індонезійські збройні сили почали брати активну участь в економічній діяльності за часів авторитарного режиму генерала Сухарто, який правив країною з 1967 по 1998 рр. У ті часи збройні сили отримали можливість самостійно управляти власним бюджетом та діяльністю без будь-якого нагляду й контролю з боку парламенту чи організацій громадянського суспільства.

² Ділан Хендріксон та Ніколь Болл, «Позабюджетні витрати та надходження збройних сил: Проблеми та політичні перспективи для донорів» (Dylan Hendrickson and Nicole Ball, "Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors"), Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002 p.).

Оборонна доктрина наділяла збройні сили великими повноваженнями у вирішенні соціально-політичних завдань держави. Відповідно до цієї доктрини Індонезійські збройні сили виступали як захисники державного суверенітету і, у той же час, як головна рушійна сила соціально-політичного розвитку країни.³

Таким чином, оборонна доктрина фактично покладала на збройні сили функції із забезпечення розвитку країни і, в першу чергу, у сфері її економічного розвитку.⁴

У результаті посилення ролі збройних сил на фоні інших державних інституцій, у 1970-х роках Індонезійські збройні сили створили власну імперію бізнесу, яка формувалась через створення відповідних фондів і військових кооперативів. Згідно з результатами досліджень економічної діяльності збройних сил Індонезії за 2006 р., які здійснювались експертами Human Rights Watch (неурядова міжнародна організація зі штаб-квартирою у Нью-Йорку, яка проводить дослідження у сфері захисту прав людини), в економічній діяльності ще з часів правління генерала Сухарто задіяні певні категорії військового персоналу, активів та власності збройних сил:⁵

а. Сфери бізнесу, які контролюють збройні сили Індонезії

- *Фонди:*

Військові фонди створювались у 1960-роках з метою забезпечення соціальної підтримки військовослужбовців та членів їх сімей, зокрема, у вигляді забезпечення житлом і надання можливостей для підвищення рівня освіти. Згодом такі фонди перетворилися на суб'єкти підприємницької діяльності, метою яких, як вважають експерти, було підвищення життєвого рівня військовослужбовців. Ці фонди звільнені від оподаткування і фактично керують діяльністю багатьох з провідних суб'єктів господарської діяльності збройних сил.

³ Леонард С. Себастьян, *Ідеологія «реальної політики»: Використання збройних сил в Індонезії»* (Leonard C Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force*) (Сінгапур: ISEAS, 2006 р.), 323-325. Також див.: GlobalSecurity.org, «Збройні сили Республіки Індонезія» ("ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia"), www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. Крім того, збройні сили мали свою квоту місць у парламенті, які вони отримували автоматично (без участі у виборах), а також відігравали важливу роль як «охоронці» уряду Сухарто.

⁴ Детальніше про участь збройних сил Індонезії в економічному і політичному житті країни за часів правління Сухарто читайте тут: Гарольд Кроуч, *Армія і політика в Індонезії* (Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*) (Джакарта/Куала-Лумпур, Equinox Publishing, 2007 р.); Сукарді Ринакіт, *Збройні сили Індонезії після впровадження «нового порядку»* (Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order*) (Копенгаген, NIAS Press, 2005 р.); Леонард С. Себастьян, *Ідеологія «реальної політики»: Використання збройних сил в Індонезії»* (Сінгапур: ISEAS, 2006 р.).

⁵ Деталі читайте тут: Human Rights Watch, *Занадто висока ціна: Втрати від економічної діяльності Індонезійських збройних сил з точки зору прав людини* (Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities*) 18:5 (С) (червень 2006 р.), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

Зокрема, підпорядкований Сухопутним силам фонд Kartika Eka Paksi Foundation (YKER) об'єднує 26 компаній та 7 спільних підприємств збройних сил.⁶

Керівництво економічною діяльністю фонду YKER здійснює холдингова компанія PT Tri Usaha Bhakti. Економічні інтереси Сухопутних сил охоплюють різноманітні сфери діяльності. Зокрема, сюди входять Центральний діловий район (Sudirman Central Business District) у так званому «золотому трикутнику» Джакарти, банк «Artha Graha Bank», страхова фірма «Cigna Indonesia Assurance», готельний комплекс «Danayasa Artatama» (готель «Vorobudur»), інші об'єкти нерухомості, лісозаготівельні промисли, школа гри у гольф, а також виробничі потужності.⁷

Військово-морським силам належить фонд Bhumiayasa Foundation. Він об'єднує п'ять компаній, які мають сукупні активи вартістю 200 мільярдів рупій (25 мільйонів доларів США). Бізнес-інтереси фонду охоплюють такі сфери, як морські перевезення (судноплавна компанія "Admiral Lines"), курортний бізнес, нафтопереробка, оренда нерухомості, експортно-імпорتنі операції, вирощування та збут какао-бобів, виробництво електронних приладів для кораблів ВМС, телекомунікації, таксомоторний бізнес і водолазні роботи.

І, нарешті, Військово-повітряним силам належить фонд Adi Upaya Foundation, який об'єднує 17 підприємств, у тому числі один банк.⁸

Це банк Bank Angkasa, акціонерами якого також виступають Пенсійний фонд Державної енергетичної компанії та приватні інвестори. До сфери інтересів фонду входять школи гри у гольф, контейнерні перевезення, готельний бізнес, лісозаготівлі, авіація та послуги аерофотозйомки.⁹

Окрім сфер економічної діяльності, які стосуються інтересів збройних сил в цілому, члени особового складу збройних сил, від представників керівництва до рядових солдат, активно задіяні у таких видах бізнесу, як лісозаготівлі, видобуток корисних копалин, нафтовидобування й охоронні послуги.¹⁰

- *Військові кооперативи:*

Військові кооперативи створювались з метою підвищення добробуту членів особового складу збройних сил, зокрема, шляхом забезпечення військовослужбовців та членів їх родин товарами певних категорій (рис і т. ін.) за зниженими цінами.

⁶ Рейчел Лангіт, «Збройні сили Індонезії: просто бізнес» (Rachel Langit, "Indonesia's Military: Business as Usual", *Asia Times Online* (16 серпня 2002 р.), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH116Ae06.html).

⁷ Ейнджел Рабаса та Джон Хейзман, «Збройні сили і демократія в Індонезії: Проблеми, політика та влада» (Angel Rabasa and John Haseman, "The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power"), Monograph Report (Пітсбург: RAND, 2002 р.), 74.

⁸ Лангіт, «Збройні сили Індонезії» (2002 р.).

⁹ Рабаса та Хейзман, Збройні сили і демократія (2002 р.), 76.

¹⁰ Там само, 75.

Вставка 11.1. Рекетирство

Практика рекетирства у збройних силах Індонезії існує у вигляді пропонування військовослужбовцями «даху» для кримінальної діяльності. Наприклад, у місцевості Медан (Medan, Північна Суматра) участь представників збройних сил у кримінальній діяльності має ознаки організованої злочинності. Відповідно до результатів досліджень Human Rights Watch, здійснених на основі опитувань місцевого населення провінції Медан, рекетирство з боку військовослужбовців стало вже нормальною практикою, коли власники торговельних закладів та водії-дальнобітники змушені щомісяця платити визначену суму коштів за «захист» та пред'являти «посвідчення» із зазначенням конкретного військового формування чи пов'язаного з ним кримінального угруповання, під «дахом» яких вони знаходяться. В якості іншого прикладу можна навести незаконні лісозаготівлі, коли представники збройних сил, особливо у прикордонних регіонах з Малайзією, пропонують регулярно платити за «захист» структурам, що займаються нелегальним вирубуванням лісів, або конфіскують деревину у процесі транспортування, яку вони згодом вигідно реалізують, а доходи привласнюють. У тій же сфері нелегальних лісозаготівель досить великі прибутки приносить і діяльність, коли виявлені у процесі транспортування вантажі незаконно видобутої деревини не конфіскуються, а їх власники не заарештовуються, а відпускаються чи звільняються від відповідальності за певну суму «відступних».

Джерела: Human Rights Watch, Занадто висока ціна: Втрати від економічної діяльності Індонезійських збройних сил з точки зору прав людини (Human Rights Watch, Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities) 18:5 (C) (червень 2006 р.), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1; А.С. Кассон та ін., Багатосторонній план дій з боротьби з нелегальними лісозаготівлями та посилення ефективності правоохоронної діяльності в Індонезії (A.C. Casson, et. al., A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia), Індонезійське відділення Міжнародного фонду захисту природи, Світовий банк, DFID-Multistakeholder Forestry Program (жовтень 2006 р.), www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

Однак військові кооперативи, як і вищезазначені фонди збройних сил, згодом почали розширювати сфери своєї економічної діяльності, які сьогодні охоплюють такі напрямки, як, наприклад, готельний бізнес та вантажні перевезення.

- *Лісозаготівлі:*

У 1967 році уряд Сухарто віддав підпорядкованій збройним силам компанії PT Yamaker у концесію більше одного мільйона гектарів лісів у районах, розташованих уздовж малайзійського кордону. Таке рішення обґрунтовувалось «інтересами національної безпеки» у зв'язку з територіальними суперечками, що існували на той час між Індонезією та Малайзією. З тих пір кількість підприємств збройних сил та їх окремих представників, що отримали такі концесії, значно зросла.¹¹

б. Співпраця між збройними силами та структурами приватного бізнесу

Цей вид економічної діяльності збройних сил стосується економічного співробітництва збройних сил з бізнесовими структурами приватного сектору – як індонезійськими, так і іноземними. У даному випадку збройні сили виступають у якості професійного брокера. Підтримка таких взаємовигідних стосунків може здійснюватись, наприклад, шляхом сприяння в отриманні приватною структурою державної ліцензії на здійснення певних видів діяльності; обмеження кола потенційних постачальників на користь конкретної структури; отримання доступу до певних товарів чи послуг; надання військового транспорту для перевезення вантажів в обмін на грошове відшкодування, а також надання в оренду земельних ресурсів збройних сил.

Приватні структури також підтримують так звані «фонди дружніх стосунків» збройних сил. Наприклад, фірма-забудовник надає земельну ділянку та будівлі на загальну суму 18,5 мільярдів рупій (\$1,95 млн.) для створення військової бази на території промислової зони «Джабабека» (Jababeka) на заході о. Ява. Як стверджує один з представників керівництва промислової зони, подібна інвестиція є дуже вигідною з тієї точки зору, що «наявність в регіоні військової бази буде діяти як фактор стримування злочинності у даній місцевості».

в. Участь збройних сил у злочинній діяльності

Одними з прикладів економічної діяльності такого типу є незаконні лісозаготівлі та рекетирство (коли представники збройних сил здійснюють «кришування» кримінального бізнесу, наприклад, грального бізнесу, проституції чи наркоторгівлі). Саме рекетирство є найбільш поширеною формою економічної діяльності серед представників Індонезійських збройних сил нижчого і середнього рівнів командування (див. Вставку 11.1).

г. Корупція у збройних силах

Серед усіх видів військової діяльності найбільший корупційний потенціал має діяльність у сфері оборонних закупівель. Наприклад, у 2004 році Сухопутні сили планували закупити в Росії партію гелікоптерів Mi-17. Парламентський комітет з питань оборони отримав інформацію про те, що така партія може коштувати \$17,6 мільйонів, тобто на 25 відсотків дешевше від суми (\$21,6 млн.), виділеної під відповідний проект керівництвом Сухопутних сил. Гелікоптери мали прибути до Індонезії до кінця лютого того ж року, але, як повідомило

¹¹ Колишній секретар Міністерства лісового господарства, а нині один з керівників Партії «Розквіт справедливості» Сурипто (Suripto) стверджує, що представники збройних сил брали участь в отриманні концесій на лісозаготівельну діяльність на близько 550-ти лісових ділянках. Відповідні фрагменти інтерв'ю з Сурипто наведені у книзі Андреаса Гарсоно «Індонезійські збройні сили та «кришування» проституції» (Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*), www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

видання "Тетро", російський виробник припинив діяльність за контрактом через несплату замовником першого внеску у розмірі \$3,2 млн.¹²

Економічна діяльність збройних сил Індонезії обумовлюється не тільки їх активною участю в політичному житті країни як «гаранта» збереження режиму Сухарто, але й тим фактом, що уряд має змогу фінансувати не більше 25-30 відсотків загальних оборонних витрат держави. Тобто це означає, що решту необхідного фінансування збройні сили мають забезпечувати самостійно за рахунок прибутків від комерційної діяльності. Структура економічної діяльності збройних сил Індонезії на підтримку державного оборонного бюджету має пірамідальну конфігурацію, як видно на Малюнку 11.1.¹³

На верхівці цієї піраміди знаходиться оборонний бюджет, який, як уже говорилося вище, покриває не більше третини усіх необхідних оборонних витрат. На другому рівні знаходяться державні підприємства, де керівні посади займають колишні високопосадовці збройних сил. Таким чином підтримується ситуація, коли контракти з державними підприємствами (наприклад, державною нафтогазовою компанією «Пертаміна») отримують переважно структури, підпорядковані збройним силам. Третій рівень займають військові кооперативи та фонди, які вже розглядалися вище. І, нарешті, на самому базовому рівні розташувалися усі інші структури й ресурси.



Мал. 11.1. Структура економічної діяльності збройних сил Індонезії на підтримку державного оборонного бюджету

¹² Цитується за матеріалами статті Муніра «Корупція загрожує оборонній системі Індонезії» (Munir, "Corruption threatens Indonesia's defense system"), *The Jakarta Post* від 3 січня 2004 р., <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. Подальші дослідження, здійснені Національною комісією з питань боротьби з корупцією (Timnas Tirikor), свідчать про участь представників збройних сил у корупційному скандалі, пов'язаному з оборонними закупівлями. Див. «Збройні сили Індонезії замішані у корупції в Міністерстві оборони» (The Corruption in DoD involves TNI), *Republika Daily* (25 березня 2006 р.).

¹³ Рабаза та Хейзман, «Збройні сили і демократія» (2002), 73.

В якості прикладів діяльності збройних сил із забезпечення додаткових надходжень до оборонного бюджету можна навести спільні проекти між збройними силами та структурами приватного бізнесу, а також участь представників збройних сил у злочинній діяльності (рекетирство або «кришування» нелегального бізнесу).

У 1998 році економічна криза, що охопила Азіатський регіон, боляче вдарила по індонезійській економіці та привела до громадських заворушень, які поставили під загрозу подальше існування режиму Сухарто. У результаті масового народного руху на підтримку реформ, який очолили студентські організації та активісти політичних партій, у травні 1998 року Сухарто змушений був піти у відставку. Після усунення від влади генерала Сухарто, народний рух на підтримку реформ став каталізатором процесів демократизації, які підштовхнули керівництво збройних сил (а також органів внутрішніх справ) до реформування власних інститутів і підрозділів. У 2004 році парламент держави затвердив нову редакцію Закону «Про збройні сили» (Закон №34/2004, див. Вставку 11.2).

У відповідності з вимогами нового закону всі види господарської діяльності, які безпосередньо чи опосередковано пов'язані зі збройними силами, мають до 1 жовтня 2009 р. перейти під контроль уряду. У 2005 році уряд створив комісію з трансформації та нагляду за комерційною діяльністю збройних сил, до компетенції якої входить, у тому числі, й консультування уряду з питань передачі комерційної діяльності збройних сил під контроль уряду. У 2006 році комісія підготувала доповідь, згідно з якою збройні сили мають у своєму підпорядкуванні 53 підприємства у складі 23-х фондів, а також 1.321 військовий кооператив. Збройними силами належать 1618 об'єктів господарської діяльності, які займають територію загальною площею більше 16500 гектарів та складаються з 6699-ти будівель. За оцінками

Вставка 11.2. «Закон про збройні сили Індонезії» № 34/2004

У статті 2 (г) Глави II цього Закону говориться:

«Професійні військовослужбовці, які є добре підготовленими, освіченими та забезпеченими усіма необхідними засобами й обладнанням, не мають права займатися політикою і не мають права займатися економічною діяльністю; добробут військовослужбовців гарантується державою; військовослужбовці підтримують державні політичні рішення, які приймаються на основі принципів демократії, верховенства цивільної влади над військовою, прав людини, національних законів та міжнародних законів, ратифікованих державою».

Крім того, Стаття 39 цього Закону забороняє будь-кому з представників збройних сил брати участь у:

1. Діяльності політичних партій;
2. Політичній діяльності;
3. Комерційній діяльності;
4. Будь-якій діяльності, метою якої є обрання до парламенту та/або призначення на інші політичні посади.

Джерело: Закон «Про збройні сили Індонезії» (№34/2004).

комісії, загальна вартість усіх задіяних в економічній діяльності активів збройних сил складає 2,2 трлн. рупій або 235,4 млн. доларів США.¹⁴

Однак, не дивлячись на успішну інвентаризацію усіх видів підприємницької діяльності збройних сил, їх повна передача під контроль уряду відбудеться ще дуже не скоро. Сьогодні питання підприємницької діяльності збройних сил залишається головною перешкодою на шляху до військової реформи в Індонезії, оскільки уряд не поспішає з вирішенням цього питання. Найскладніші проблеми пов'язані з бюджетним забезпеченням військового персоналу. Бюджет збройних сил не в змозі забезпечити належного фінансування програм з формування професійного кадрового складу. У загальній структурі оборонного бюджету Індонезії не менше 45 відсотків бюджету іде на фінансування фонду заробітної плати та програм соціальної підтримки членів особового складу і близько 30 відсотків складають витрати на обслуговування, технічну підтримку та розвиток оборонної інфраструктури, озброєнь і військової техніки.¹⁵

Крім того, нинішній уряд має змогу забезпечити фінансування тільки половини з усіх необхідних оборонних потреб. Таким чином, обмеженість державного фінансування ставить під сумнів можливість швидкого розв'язання проблем, пов'язаних з позбавленням збройних сил їх комерційних функцій.¹⁶

Негативні наслідки перетворення збройних сил у суб'єкт економічної діяльності

Професіоналізм

Прямим наслідком трансформації збройних сил як суб'єкта підприємницької діяльності є зниження рівня професіоналізму військового персоналу. Беручи участь у видах діяльності, метою яких є не підтримка оборони й безпеки, а отримання прибутків, збройні сили можуть втратити свою роль гаранта безпеки держави. У такому випадку збройні сили починають більше

¹⁴ «Передача під контроль уряду бізнесу збройних сил Індонезії: Просто формальність» ("TNI Business Takeover: Merely a Formality"), *The Jakarta Post* (15 листопада 2009 р.), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html.

¹⁵ Див. Ерік Гендра, «Бізнес збройних сил Індонезії» (Eric Hendra, "The TNI's Business"), *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*, під редакцією Бені Сукадіс (Beni Sukadis) (Джакарта, LESPERSI & ДКЗС, 2007 р.), 121.

¹⁶ Експерт Вашингтонського університету з питань Індонезії Деніел Лев (Daniel Lev), говорячи про проблеми державного фінансування оборонних потреб в Індонезії, якось зазначив, що: «... Якщо вашого бюджету вистачає на фінансування тільки однієї третини з ваших потреб, вам не залишається нічого іншого, як отримати решту шляхом крадіжки». Цитується за матеріалами статті Тауфіка Дарусмана «Виведення збройних сил з бізнесу» (Taufik Darusman, "Putting the Military out of Business"), *The Jakarta Globe* (27 вересня 2007 р.), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

цікавитись комерційною діяльністю, ніж своїми прямими обов'язками із забезпечення безпеки держави та її громадян. Найгіршим наслідком втрати збройними силами своїх професійних навичок може бути повне усунення держави від контролю над діяльністю збройних сил. Коли збройні сили мають змогу самостійно забезпечувати фінансування оборонного бюджету (навіть тільки малої його частини), вони починають почувати свою незалежність від держави. Це несе у собі таку загрозу, як більш широке втручання збройних сил в інші сфери життєдіяльності суспільства, у тому числі соціальну, політичну та економічну.

Підзвітність і відповідальність

Іще одним негативним наслідком трансформації збройних сил у суб'єкт підприємницької діяльності є зниження рівня звітності й відповідальності. Якщо збройні сили мають змогу наповнювати власний бюджет через самостійну економічну діяльність, необхідність звітування перед державою про виконання військового бюджету та оборонну діяльність буде поступово знижуватись. Така ситуація може бути дуже небезпечною. Якщо держава не може контролювати бюджет та діяльність збройних сил, збройні сили, у свою чергу, можуть почати виконувати інші функції чи завдання, які не відповідають вимогам національного законодавства чи можуть навіть становити загрозу для безпеки держави та її громадян. У такому випадку збройні сили теоретично можуть перетворитися на джерело серйозної внутрішньої загрози для держави і суспільства.

У розвинених демократіях оборонний бюджет жорстко контролюється за допомогою таких механізмів демократичного цивільного нагляду, як парламент та недержавні організації громадянського суспільства. Такий підхід базується на чіткому розумінні того, що збройні сили є складовою державного апарату, в обов'язки якої входить забезпечення безпеки і яка повністю фінансується державою. Однак у країнах, що знаходяться тільки на шляху до реальної демократії, існують певні проблеми із здійсненням цивільного нагляду за оборонними витратами. Це пояснюється декількома причинами, одна з яких полягає у необхідності дотримання вимог секретності деяких аспектів оборонної стратегії, що знаходить своє відображення й у військовому бюджеті. У деяких випадках збройні сили не оприлюднюють даних про свій бюджет, тому що не бажають, щоб інформація про реальні спроможності збройних сил стала відомою громадянському суспільству, не кажучи вже про вірогідних супротивників.

Інша причина полягає у недостатньому рівні довіри до збройних сил з боку громадянського суспільства, перш за все парламенту, і, відповідно, у небажанні здійснювати ефективний нагляд та критичний аналіз діяльності оборонної організації. Головною проблемою у даному випадку є імідж збройних сил, який негативно впливає на загальні настрої та правила гри у сфері державного управління. Уявлення про збройні сили як організацію, яка стоїть над цивільним суспільством, яка має привілейований статус, яка є єдиною патріотичною силою і, до того ж, може на цілком законних підставах вдаватись до насильства, іноді створюють бар'єри, які не дозволяють громадянському суспільству адекватно реагувати на проблеми з військовим бюджетом. Безумовно, виникненню такої ситуації сприяє, у тому числі, низький рівень обізнаності членів парламенту з питань бюджетного процесу у збройних силах та їх діяльності.

Порушення прав людини

Більш загальним наслідком комерційної діяльності збройних сил може бути порушення прав людини. Як уже зазначалося вище, збройні сили представляють державний апарат, який наділяє їх правом вдаватися до «законного насильства». Однак у країнах, де існують проблеми зі здійсненням цивільного демократичного контролю та нагляду за діяльністю збройних сил, комерційна діяльність збройних сил, що поєднує у собі намагання отримати прибутки з можливостями здійснення «законного насильства», може привести до катастрофічних наслідків. Прикладом економічної діяльності збройних сил і пов'язаними з цим порушеннями прав людини є угода між збройними силами Індонезії та видобувною компанією "Freeport" про забезпечення охорони об'єктів фірми Freeport на території індонезійської провінції Західне Папуа (див. Вставку 11.3).

Ця угода відкриває досі невикористані альтернативні шляхи, які дозволяють збройним силам Індонезії продовжувати свою участь у комерційній діяльності. Стаття 7 (2) нової редакції Закону «Про збройні сили Індонезії» визначає як одну з головних функцій збройних сил охорону особливо важливих державних об'єктів. Але у дійсності така функція виявилася одним з головних джерел позабюджетного фінансування діяльності збройних сил. У січні 2006 року Координаційне міністерство з політичних і правових питань та з питань безпеки включило до списку особливо важливих державних об'єктів інфраструктуру компаній Freeport Indonesia, ExxonMobil та PT Arun LNG. Фірма Freeport Indonesia, яка здійснює свою діяльність на території провінції Західне Папуа, публічно визнала, що її діяльність, яка завдає великої шкоди навколишньому середовищу провінції, майже не приводить до покращення життєвого рівня представників корінного народу. Згодом продовження діяльності Freeport Indonesia стало причиною акцій протесту та масових заворушень серед племен аборигенів і в кінцевому рахунку привело до створення руху за відокремлення провінції Папуа від Індонезії (OPM, Organisasi Papua Merdeka). На жаль, статус особливо важливого державного об'єкту дає можливість збройним силам (а також підрозділам внутрішніх справ) забезпечувати повноцінну охорону інфраструктури фірми Freeport Indonesia. У даному випадку представники корінних народів, і в першу чергу члени Організації OPM, розглядаються збройними силами як найбільша загроза для безпеки власності фірми Freeport на території Індонезії.

Висновок: Збройні сили мають бути усунені від економічної діяльності

Як свідчить індонезійський досвід, втручання збройних сил в економічну діяльність може бути дуже активним. Участь збройних сил в економічній діяльності негативно впливає на їх професійний рівень як гарантів безпеки держави, сприяє зниженню рівня прозорості оборонного бюджету та може навіть призводити до порушень у сфері прав людини. Якщо говорити загалом, головна проблема економічної діяльності збройних сил пов'язана з оборонним бюджетом. Якби держава мала змогу взяти на себе повну відповідальність за забезпечення добробуту військовослужбовців та членів їх родин, це могло б суттєво зменшити стимули для участі збройних сил в економічній діяльності. Але при цьому необхідно мати на увазі, що забезпечення

Вставка 11.3. Діяльність Індонезійських збройних сил з охорони об'єктів фірми Freerport на території Індонезії та пов'язані з цим порушення у сфері прав людини

Присутність підрозділів Індонезійських збройних сил на об'єктах фірми Freerport є дивною у багатьох відношеннях. З одного боку, збройні сили забезпечують охорону особливо важливих економічних інтересів у спосіб, який грубо порушує права людини, зокрема, шляхом переслідування місцевого населення та членів руху ОРМ за незалежність провінції Папуа, а з іншого боку, вони отримують кошти від фірми Freerport, діяльність якої не можна вважати прозорою. Наприклад, в середині 1990-х років вибухнув скандал у зв'язку з використанням військовими підрозділами власності фірми Freerport, зокрема, транспортних засобів, офісних приміщень і контейнерів для транспортування вантажів. Ці засоби, як стверджували експерти, використовувались військовими для транспортування та утримання осіб, яких вони вважали загрозами для безпеки об'єктів або членами організації ОРМ і яких вони згодом піддавали тортурам або вбивали. Керівництво фірми, у свою чергу, заявило, що воно не несе відповідальності за наслідки використання військовими підрозділами її майна та обладнання. Індонезійська комісія з прав людини (Komnas HAM) дійшла висновку, що охоронна діяльність Індонезійських збройних сил на об'єктах Freerport на території провінції Західне Папуа здійснюється з грубими порушеннями прав людини. За останні роки значно зросла кількість персоналу силових структур Індонезії, які забезпечують охорону цих об'єктів. Станом на 2005 рік, охорону об'єктів та діяльності фірми Freerport на території Індонезії здійснювали підрозділи державних силових структур загальною кількістю більше 2400 осіб. Тільки у 2005 році фірма витратила \$66 мільйонів на охоронні послуги підрозділів збройних сил і поліції. Представники фірми стверджували, що ці кошти були сплачені за послуги з транспортування, харчування та будівництва казарм для членів охоронних підрозділів. Однак результати розслідування, оприлюднені у 2005-06 рр. неурядовою організацією Global Witness і опубліковані у газеті *New York Times*, свідчать про те, що більша частина з цих коштів опинилася у кишенях окремих осіб. Експерти Global Witness стверджували, що фірма сплачувала великі суми коштів безпосередньо окремим представникам Індонезійських збройних сил та поліції, а також членам підрозділів, що виконували охоронні функції. *New York Times*, посилаючись на документи фірми, які опинилися у її розпорядженні та були визнані автентичними, заявила, що у період з 1998 по 2004 рр. загальна сума таких виплат сягнула \$20 млн.

Джерела: Курніаван Трі Юнато, «Індонезійська комісія з прав людини вважає, що діяльність фірми Freerport у провінції Папуа є відголоском епохи колоніалізму» (Kurniawan Tri Yunanto, "Komnas HAM: Freerport Represents Colonialism in Papua"), *VHRmedia* (2 грудня 2009 р.), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM-Freerport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Занадто висока ціна: Втрати від економічної діяльності Індонезійських збройних сил з точки зору прав людини* (Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities*) 18:5 (С) (червень 2006 р.), 48-56, www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

прозорості оборонного бюджету є більш важливим завданням з точки зору інтересів державної безпеки, ніж підвищення рівня добробуту членів військової організації. Збройні сили можуть бути повністю усунені від економічної діяльності тільки у тому випадку, якщо вони будуть нести відповідальність за ефективне й результативне використання оборонного бюджету.

Необхідно зазначити ще одну важливу річ. Економічна діяльність збройних сил, особливо у випадку комерційної діяльності збройних сил Індонезії, пов'язана не тільки з проблемами підвищення життєвого рівня військовослужбовців чи наповнення оборонного бюджету. Комерційна діяльність Індонезійських збройних сил є дуже комплексною, багатовекторною та тісно пов'язаною з буденними реаліями життєдіяльності усього суспільства. Ці зв'язки стали настільки глибокими й тісними, що більшість індонезійського населення вважає військовий бізнес цілком прийнятною формою діяльності збройних сил.

Враховуючи існуючу ситуацію та загальне ставлення до цієї проблеми, усунення збройних сил від економічної діяльності в Індонезії може зайняти ще дуже багато часу. У даному випадку уряд має не тільки обмежувати можливості для участі збройних сил в економічній діяльності, але й обмежувати можливості або карати тих членів індонезійського суспільства, які активно підтримують практику економічної співпраці з військовим персоналом або військовими організаціями. Такої стратегії індонезійський уряд ніколи не дотримувався.

На завершення цієї теми нагадаємо, що економічна діяльність завжди має дві важливі складові: пропозиція та попит. У випадку економічної діяльності збройних сил, останні виступають з боку пропозиції, у той час, як попит виходить з боку суспільства. Таким чином, цілком очевидно, що для того, щоб повністю усунути збройні сили від участі в економічній діяльності, необхідно не тільки обмежити пропозицію з боку збройних сил, але й, у першу чергу, скоротити попит з боку громадянського суспільства.

Розділ 12

Питання доброчесності в контексті військових операцій

Корупція супроводжує не лише менеджмент оборонної структури у мирний час, але й підготовку сил та засобів до оперативного розгортання, проведення миротворчих місій, а також стабілізаційні операції і операції з відновлення. На початку двадцять першого століття найбільшу стурбованість викликає широке розповсюдження використання підрядників-контракторів, зокрема, їх залучення в якості приватних військових компаній та служб безпеки. Отже, цей розділ присвячується проблемі корупції, головним чином, в контексті використання контракторів у військових операціях. У ньому також іде мова про найкращий досвід підвищення доброчесності під час використання приватних безпекових і військових компаній на різних театрах військових операцій.

Корупція не лише деморалізує миротворців, але й знижує довіру до національних та інтернаціональних миротворчих зусиль. Наприклад, стурбованість корупцією в Афганістані наближається до тієї межі, коли вона стане безпосередньою загрозою успішності уряду Афганістану, а також місії під егідою НАТО.

На цей час військові сили країн-членів НАТО не можуть провести жодної операції, з будь-якою метою, своїми силами або спільно з союзниками по коаліції без підтримки та активної участі “приватних військових контракторів”. Така швидко зростаюча залежність військових НАТО від приватного сектору розвивалася протягом останніх двох десятиліть після закінчення “холодної війни”. Це явище є неочікуваним і, до певної міри, вражаючим з огляду на його масштаби, оскільки Конвенція ООН 1989¹ року проти найманців сприймалася загалом як така, що радше стримує (ніж заохочує до) зростання ролі приватних військових сил, а також ставить поза законом їх використання державами-членами ООН.

Першою відповіддю на цей очевидний парадокс є те, що приватні військові контрактори (ПВК), без допомоги яких НАТО зараз не може обійтися у зоні бойових дій коаліції, у технічному значенні слова не є “найманцями”. Сама по собі Конвенція ООН проти найманців характеризує “найманця” як особу, яку найняли і застосовують для використання солдатом зі зброєю в руках на службі уряду іншої, ніж його рідна, держави. На протипагу цьому, переважна більшість співробітників ПВК не носять будь-якої зброї, вони також безпосередньо зайняті на службі військовим структурам

¹ United Nations General Assembly, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 72nd plenary meeting (4 December 1989), A/RES/44/34.

або дипломатичним місіям власних країн та направляються під егідою своїх урядів виконувати обов'язки на чужій землі.

Критична залежність військового та дипломатичного персоналу країн-членів НАТО від приватного сектору не є наслідком цілеспрямованої політики країн-членів з метою приватизувати свої збройні сили. Радше трапилося те, що у час, який характеризується добровільною, непризовною військовою службою та дуже серйозними економічними обмеженнями, виявилось надзвичайно потрібним та більш економічно вигідним застосовувати аутсорсинг з приватного сектору до ряду небойових, але критично важливих для успіху місії, операцій та послуг. До визначених для

Вставка 12.1. Виклики корупції та кращий досвід діяльності напередодні відрядження за кордон

Міжнародні організації часто звертаються до різних країн з пропозицією направити війська для участі у миротворчих операціях. Нерідко такі пропозиції надходять терміново, коли військові підрозділи країни не готові до направлення за кордон і потребують додаткових систем озброєння, засобів зв'язку, індивідуального та іншого спорядження для того, щоб відповідати умовам певного театру операцій.

Відповідно, процедури закупівель проводяться за набагато коротший час, без належного тендерного процесу. На додаток, питаннями економії коштів часто нехтують з огляду на необхідність яконайскоріше досягти мінімальних вимог взаємосумісності та на "благородну турботу" про безпеку солдата, моряка чи військовослужбовця повітряних сил. Водночас, процеси закупівель, які вже до цього могли бути недостатньо чесними у звичайних умовах, стануть ще більше вразливими до тиску корупції.

Інша вразливість породжується недостатньо чіткими критеріями та недостатньою прозорістю процедур вибору персоналу до відрядження, зокрема, коли виплати під час відрядження у декілька разів вищі, ніж звичайна платня. Випадки, коли деякі військовослужбовці платять за те, щоб потрапити у список відряджених, або коли нашвидкоруч закуплене обладнання виявляється низької якості, можуть мати деморалізуючий вплив на підрозділ, що відряджається. Більшість прикладів кращого досвіду – підвищення рівня доброчесності у закупівлях і менеджменту людських ресурсів, які розглядалися у попередніх розділах, – можуть мати місце у цьому контексті також. Це стосується перш за все стандартів прозорості та відбору на основі заслуг для персоналу, а також змагальності під час придбання та контролю якості обладнання, що закуповується. Однак, справою фундаментальної важливості є не розгортання за кордоном контингентів, тобто підрозділів, які спеціально сформовані та укомплектовані для конкретної місії і розформовуються після повернення додому, а регулярних (або штатних) підрозділів. Такий підхід є навіть більш ефективним, якщо країна має прозору оборонну політику та відпрацьовані механізми оборонного планування. У таких випадках підрозділи, призначені для розгортання, визначаються заздалегідь; вони мають спроможності, необхідні для конкретної місії та театру операції, і можуть потребувати лише мінімальних додаткових засобів і підготовки для досягнення потрібного рівня готовності, який не був відомий раніше.

аутсорсингу або “приватизованих” функцій зазвичай включають ряд послуг – від поставки і приготування їжі до забезпечення утримання та прибирання на військових базах і навіть до керування процесом підготовки місцевих військових сил та поліції під час миротворчих і стабілізаційних операцій (як, наприклад, у Боснії, Косово і зараз в Афганістані).

Найбільше уваги серед усіх видів приватних послуг привертає зростаюче використання озброєних приватних охоронних компаній-контракторів (ОПОК) для надання послуг з охорони дипломатичних місій та персоналу, захисту важливих поставок і навіть охорони військових баз, на яких персонал ОПОК виконує обов’язки варти або поліції. Так само, як і із загальним феноменом зростаючого використання приватного сектора у військових операціях, зазначене покладання на ОПОК не було результатом цілеспрямованого, колективного чи навіть добре продуманого стратегічного або політичного рішення країн-членів НАТО. Замість цього, зростаюча залежність від приватних сил безпеки у зоні бойових дій загалом є результатом розширення звичайної внутрішньої практики окремих країн-членів. Зокрема, у більшості країн НАТО приватні фірми вже доволі давно наймаються для забезпечення охоронцями, вартовими та дорожньою поліцією для домашніх, тобто внутрішніх, військових об’єктів так само, як інші фірми вже давно наймаються на ті ж самі військові об’єкти, щоб забезпечувати службу в автомобільних парках, здійснювати повсякденне утримання будівель та ділянок землі або постачати, доставляти, готувати й подавати їжу для військових у їдальні.

Отже, швидке посилення залежності від приватного сектору в інтересах забезпечення військових місій НАТО за кордоном може до певної міри розглядатися як одна з вагомих загальних

Вставка 12.2. Обман, проблеми менеджменту та порушення дисципліни в операціях ООН

Робоча група ООН виявила розповсюджену схему корупції та маніпуляцій, яка оперує сотнями мільйонів доларів і використовує контракти на пальне, продукти, будівельні та інші матеріали й послуги, що споживаються миротворчими операціями ООН, і яка набула найбільш поширеного характеру за останні 15 років. Група задокументувала численні випадки обману, корупції, марнотратства та неефективного менеджменту у штаб-квартирі ООН і штабах миротворчих місій, включаючи десятки найбільших випадків обману та корупції сумарною вартістю понад \$610 мільйонів американських доларів.

На додаток до корупції, існують також проблеми з іншими формами зловживань. Станом на 2006 рік, близько 300 осіб з числа миротворчого персоналу ООН перебували під слідством за сексуальні злочини. 170 миротворців, включаючи 17 цивільних та 16 поліцейських, було відправлено додому. В результаті у тому ж році США та Японія – два найбільших контрибутори миротворчих операцій ООН – загрозували затримати фінансування, якщо ООН не вживе дієвих заходів проти корупції.

*Джерела: “Peacekeeping: Cleaning up Corruption,” Strategy Page (2 March 2006), www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, “U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping,” *Washington Post* (December 18, 2007), A06.*

умов досягнення успіху у виконанні визначених завдань. Іншими словами, теперішня залежність від приватного сектору походить від природного поширення звичайних внутрішніх практик на сферу міжнародної діяльності, переважно через необхідність або зручність і без суттєвих розмірковувань про довгострокові наслідки та впливи від розширення таких практик. Позичивши вислів у філософа Ганні Арендт, ми можемо кваліфікувати це явище як “банальність” приватного сектору, що буде явно контрастувати з історично загрозливою моральною репутацією, яку надавали (наприклад, Макіавеллі) будь-якій залежності від найманої військової сили. Однак, від їх визначення банальними або загрозливими ситуація навряд чи зміниться. Яким же чином військові сили або дипломатичні місії НАТО можуть найбільш адекватно подолати вплив цієї нової риси сучасних військових операцій?

Очікувані переваги приватного сектору

Захисники цього значного підвищення рівня залежності від приватного сектору скоріше за все будуть стверджувати, що державно-приватне партнерство у воєнній сфері є скоріше позитивним явищем, ніж негативним. Дійсно, девіз комерційного чи корпоративного сектору “скоріше, дешевше, краще” здається достатньо підходящим для надання надійних та якісних продовольчих і комунальних послуг для військових країн НАТО, що перебувають за кордоном для участі у миротворчих або стабілізаційних операціях, наприклад, у випадку гуманітарної катастрофи (часто між попередженням та розгортанням вони мали дуже короткий термін на підготовку). Ця не дуже помітна політика дає можливість збільшити кількість добре підготовленого військового персоналу, який буде в наявності для виконання суто військових завдань збереження життя, миротворчості або допомоги місцевому населенню, залишаючи при цьому всі логістичні турботи на розсуд невійськового персоналу забезпечення. Так само прихильники існуючого стану справ аргументують, що приватний сектор здатен швидко мобілізуватися та забезпечити технологічно складну логістичну підтримку, наприклад, обслуговування систем озброєння, оперативну дорадчу та технічну консультативну допомогу. Для звичайного військового підрозділу потрібно місяці, а іноді й роки, щоб відібрати, підготувати та розгорнути в потрібному місці звичайних військовослужбовців з цими потрібними технічними навичками. На противагу цьому, шляхом підписання контракту з приватним підрядником можливо забезпечити потрібний підготовлений персонал під час кризи за дуже короткий час.

Необхідно додатково враховувати і такий економічний чинник, як визначений період часу, на який військовий персонал призивається або наймається на службу своїй країні. Протягом цього визначеного періоду військовослужбовці отримують грошове забезпечення та всі види соціальної допомоги незалежно від того, чи посилають їх брати участь у військових операціях, чи ні. Після звільнення з військової служби такий персонал може мати право на повний перелік “ветеранських пільг”, від освіти до медичного забезпечення, до кінця свого життя. А працівники приватного військового контрактора, навпаки, керуються лише умовами свого контракту з роботодавцем. Зазвичай, їм доволі щедро платять, однак, лише протягом періоду відрядження, і при цьому, як правило, вони самостійно вирішують питання власного соціального забезпечення

(медичного обслуговування і страхування життя) за рахунок своєї платні. Приватні працівники можуть бути швидко звільнені або направлені виконувати інше завдання після того, як контракт з ПВК (або потреба у їх індивідуальних послугах) закінчується. Для них немає гарантій пожиттєвого забезпечення за рахунок держави.

Онарешті, захисники цього значного підвищення рівня залежності від державно-приватного партнерства у воєнній сфері відзначають, що “нерегулярні” операції або військові операції в особливих умовах, у яких військам країн НАТО напевне доведеться брати участь в осяжному майбутньому, – протиповстанські операції, гуманітарна допомога або миротворчість у “неспроможних країнах” – часто мають економічні передумови і джерела виникнення. Приватні контрактори з країн-членів НАТО часто, одразу після прибуття на територію “неспроможної країни” або у зону нестабільності чи конфлікту, пропонують роботу місцевим жителям (готувати їжу, прибирати, робити іншу роботу, а іноді навіть працювати перекладачами). Таким чином, використання ПВК під час подібних “нерегулярних” операцій дає можливість отримати надійне джерело працевлаштування і доходу для найбідніших і найнужденніших верств населення в країні, а також сприяє встановленню економічної стабільності та більш прийнятної безпеки у конфліктних регіонах світу. Саме з цих причин військові керівники та експерти з питань політики безпеки загалом роблять висновок про те, що сучасні і майбутні військові операції неможливо буде забезпечувати, не покладаючись на приватний сектор.

Етичні виклики та питання лідерства

Існуючі аргументи на підтримку теперішнього державно-приватного партнерства у воєнній сфері, однак, не повинні призводити до зниження уваги до ряду складних етичних викликів, які цей феномен вже напевне спричинив та, вірогідно, ще продовжить створювати.

В ідеалі, наприклад, контракти, необхідні для надання специфічних послуг для військових та дипломатичних служб, повинні обговорюватися прозоро, через повністю відкриті і змагальні тендери та закупівельні процедури, визначені таким чином, щоб забезпечити найвищу якість послуг за найкращу ціну. Схожим чином захисники діючої системи часто стверджують, що умови дотримання, зазначені у самому контракті, будуть достатньою мірою забезпечувати підзвітність та контроль і для діяльності ПВК, і для поведінки її працівників. Відповідно, низька якість послуг, недостатнє дотримання контрактором умов контракту або негідна поведінка представників компанії у країні перебування мають бути підставами для звільнення цих працівників або припинення дії контракту з фірмою. Існування таких комерційних санкцій у середовищі “вільного ринку” часто приймається за достатній механізм забезпечення дотримання контракту, гарантування прийнятної якості послуг і дотримання уроків кращого досвіду всіма сторонами.

На жаль, в реальній дійсності цих ідеалів “вільного ринку” рідко можна досягти. Прозорість під час тендерних процедур та контрактних закупівель часто буває відсутня, а можливості для фаворитизму, “блату”, кумівства, хабарництва та корупції досить розповсюджені. Досить часто країни-члени НАТО навіть за відсутності корупційних мотивів та маючи бажання скрупульозно дотримуватися правил, просто не мають достатньої кількості підготовлених та досвідчених офіцерів з питань

Вставка 12.3. Саморегуляція приватних військових та охоронних компаній шляхом застосування кодексу поведінки

Кодекси поведінки – це добровільно прийняті корпоративні зобов'язання, які накладають нормативні стандарти, що не є невід'ємною частиною сфери основної діяльності компанії. З корпоративної точки зору, кодекси поведінки є частиною агітаційної роботи, менеджменту ризиків і соціально-політичного внеску компанії.

Хоча приватні військові та безпекові компанії часто усвідомлюють те, що вони діють не в правовому вакуумі, однак, часто спостерігається невизначеність стосовно того, які саме правила діють, зокрема, у регіонах конфліктів, а також нерідко спостерігається певний рівень незнання міжнародних стандартів. Отже, кодекс поведінки для приватної військової та охоронної компанії є корисним інструментом подолання непорозумінь на рівні настанов та їх виконання, забезпечення інтересів третьої сторони (наприклад, активістів неурядових організацій), а також захисту інтересів корпорацій.

Метою кодексу поведінки для приватної військової та охоронної компанії є, у першу чергу, визначення обов'язків на основі міжнародних стандартів захисту прав людини і міжнародного гуманітарного права, які бізнес має поважати. Відповідно, кодекси поведінки мають визначати питання захисту права на життя та неушкодження здоров'я особистості, права на працю, зокрема, питання поваги до гендерних особливостей та заборони сексуального насильства і експлуатації, а також заборону корупції.

Іншою головною складовою кодексів поведінки є положення про необхідність виконання зобов'язань, включаючи процедури підзвітності й відповідальності приватних військових та охоронних компаній, а також механізмів моніторингу і звітності.

Джерело: Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

закупівель, щоб належним чином контролювати ці закупівлі. А ті, які призначаються на відповідні посади, більше того, навіть за умови їх високої компетенції та найкращих громадянських намірів, можуть швидко стати перевантаженими обсягами та багатогранністю своїх завдань, зокрема, в хаотичних і важких умовах, характерних для збройної інтервенції в неспроможну країну або посеред бурхливої гуманітарної кризи. Нагальна потреба мати широкий спектр різноманітних послуг прямо в гущі бойових дій не завжди створює (м'яко кажучи) ідеальну ситуацію для того, щоб публікувати, отримувати, вивчати контракти та визначати їх переможця чесним і впорядкованим шляхом, так само, як і не сприяє встановленню ефективного зовнішнього контролю, щоб забезпечити повне дотримання умов.

Навіть якщо перевантажені офіцери, що відповідають за урядові контракти, не піддаються харбарництву та корупції, все одно існує багато можливостей для несумлінних і навіть некомпетентних приватних контракторів або окремих несумлінних працівників, щоб скористатися цими неупорядкованими обставинами. Сьогодні, наприклад, не існує загальноприйнятої та загальновизнаної системи – напевне її немає на міжнародному рівні – щоб оцінювати, реєструвати чи ліцензувати

приватних контракторів або іншим чином визначати чи забезпечувати дотримання прийнятних професійних стандартів діяльності з боку компаній та їх співробітників. Коли робляться помилки в закупівлях або виявляються випадки некомпетентності, то часто для незадоволеної сторони буває важко знайти щось інше, ніж просто припинити дію контракту.

Більше того, навіть найкращі та найнадійніші приватні фірми (так само, як іноді буває й з їхніми колегами вдома) можуть найняти некомпетентного або несумлінного працівника. При цьому, санкції, наявні для реагування на негідні, некомпетентні чи навіть злочинні дії, часто є доволі неадекватними й зовсім не достатніми для того, щоб стримувати недостойну поведінку. Навряд чи виглядає достатнім, наприклад, карати працівника, якого викрили в участі у злочинних змовах, викраденні і нелегальному транспортуванні людей (як трапилося, наприклад, у Косово), просто лише звільненням та позбавленням платні й привілеїв. Однак, за існуючих умов, немає реальної можливості зробити щось більше. Таким чином, встановлення й підтримання того, що іноді визначається як “суто урядові” функції контролю за виконанням контрактів, а також забезпечення контролю й підзвітності (у першу чергу – індивідуального персоналу) в зоні бойових дій насправді становить доволі значний виклик.

Виглядає так, що неспровоковане й безжальне вбивство охоронцями колишньої американської фірми Блеквотер Олдвайд 17 вересня 2007 року сімнадцяти цивільних іракських випадкових перехожих на площі Мосур у Багдаді стало драматичною ілюстрацією широкого кола проблем, які асоціюються з вихованням доброчесності та дотриманням уроків найкращого досвіду приватними контракторами у зоні конфлікту. Той окремий епізод став уособленням негативного прикладу байдужості, непрофесійності і відсутності турботи приватних охоронців про добробут цивільного населення. Водночас, вся ця критика разом все ж не враховує ще один дуже прикрий момент цього нещасливого епізоду. “Добробут цивільного населення” за визначенням не входить (або включається дуже рідко) до переліку принципів або відповідних мотивацій для приватного комерційного контрактора. Замість цього, вся увага приватної охоронної компанії та її працівників загалом зосереджена на безпеці замовника або клієнта-платника.

Цей чинник чітко вказує на основоположну різницю організаційних цінностей та намірів між публічними і професійними організаціями (такими, як збройні сили демократичної держави) та приватними, комерційними організаціями. Перші існують заради служіння своїй державі та її легітимним інтересам. Відповідно, їхні окремі представники у своїй професійній підготовці та орієнтації постійно й глибоко виховуються на засадах етики служіння народу і державі та самопожертви. На протигагу цьому, приватні комерційні організації існують, щоб надавати послуги своїм замовникам та клієнтам. Добробут суспільства навколо них гарантується у їх діяльності лише тоді, коли ці комерційні фірми діють у рамках чітко визначеної системи правових норм і підзвітності – такої, яка, наприклад, буде компетентною виявляти та карати і приватні фірми, і їх окремих працівників за незабезпечення належної турботи або за злочинну недбалість. У регіонах збройних конфліктів, не кажучи вже про “неспроможні країни”, якраз ці системи правових норм і підзвітності суттєво деградували. За відсутності надійного забезпечення верховенства права, місцевому населенню залишається покладатися лише на добру волю приватної фірми або на адекватний характер її окремих працівників. Якщо цього немає, то залишається дуже мало надії на справедливість для потенційних жертв.

Визнаючи цю дилему, професійні збройні сили країн-членів НАТО виховуються на традиціях публічної служби і публічної підзвітності. Виховання особистості з позитивними рисами характеру є основним орієнтиром професійної військової освіти у цих країнах. Метою виховання належної ціннісної орієнтації та “професійної військової свідомості” є забезпечити, щоб окремі представники збройних сил кожної країни використовували зброю тоді, коли це необхідно, щоб вони це робили відповідально й економно, та лише тією мірою, яка необхідна для досягнення легітимних національних інтересів. Окремі випадки недотримання цієї високої відповідальності, наприклад, втягування у злочинну діяльність (пограбування, ґвалтування, викрадення або вбивство) або прояви недбалості, легковажності чи нерозбірливості під час застосування сили, підпадають під вплив жорстких вимог військових законів та дисципліни.

Все це суттєво відрізняється від того, що вважається етичними нормами приватного сектору або “корпоративної” етики, що зосереджується на корпоративних амбіціях та досягненнях у рамках конкурентного середовища, в якому “успішна діяльність” оцінюється майже винятково рівнем задоволеності клієнта або замовника. Колишній керівник Блеквотер, Ерік Прінс, наприклад, гордо підкреслював надзвичайно позитивний досвід його (колишньої) організації, за яким протягом семи років надання охоронних послуг у дуже небезпечних та непередбачуваних умовах зон військових конфліктів не було допущено жодного випадку тілесних ушкоджень для жодного клієнта. Звичайно, це видатне досягнення, яке свідчить про високий рівень професійних стандартів у забезпеченні безпеки клієнта. Це якраз той рівень послуг, який корпорація Блеквотер Уолдвайд зобов’язалася надавати.

Однак, проблема полягає у тому, що ці заслуги перед власними клієнтами корпорації є не єдиним критерієм, за яким потрібно оцінювати діяльність приватних охоронних компаній. Критики з боку військових експертів не задоволені тим, що такий послужний список сам по собі становить суттєву проблему. Агресивна, войовнича та ворожа поведінка персоналу охоронної компанії, яка є основним методом забезпечення безпеки клієнта, ображає й озлоблює місцеве населення та, як це сталося на площі Монсур, часто загрожує йому занадто непропорційним ризиком ушкоджень або смерті. Це відбувається тому, що добробут позаконтрактної третьої сторони, якою є місцеве населення, просто не враховується в умовах виконання контракту. Таким чином, саме ці критерії успішності та професіоналізму приватної охоронної компанії (якщо судити за їх корпоративними і контрактними стандартами) одночасно створюють проблеми для більш високих завдань збройних сил щодо забезпечення підтримки і довіри місцевого населення у неспроможній країні шляхом гарантування його безпеки та впровадження верховенства права.

Поширення кращого досвіду приватних військових компаній та виховання доброчесності в операціях НАТО

Поява значної частини цих етичних викликів була спровокована самою лише присутністю приватних охоронних компаній у зонах бойових дій, питання дотримання законності та підзвітності були доволі неоднозначними. Водночас, приватні охоронні компанії складають лише незначну частину приватних військових компаній, які діють у зонах конфліктів. Більш того, протиріччя, створене цими компаніями, було спеціально та доволі детально описане в

аналітичній доповіді міжнародних фахівців права під егідою Міжнародного комітету Червоного Хреста, яку було узагальнено у "Документі Монтьрьо"². Цей документ детально формулює і висуває пропозиції щодо вдосконалення правових статутів, уточнення та розширення відповідних правових норм щодо діяльності приватних охоронних компаній у зонах бойових дій, ліквідації сфер невизначеності в інтересах усіх зацікавлених сторін, а також загалом сприяє дотриманню уроків кращого досвіду представниками держав-учасниць. З огляду на зазначене, цей документ має бути прочитаним і критично оціненим всіма країнами-членами НАТО, а його положення стосовно законодавства та уроків кращого досвіду з питань використання ОПОК, наскільки це можливо, мають бути дотримані.

Рекомендації

Управління військами, зв'язок взаємодії та всебічний підхід³ до операцій

Офіцери середньої ланки з відповідних служб країн-членів НАТО та країн-партнерів постійно стверджують, що головним викликом для ефективної взаємодії з приватними контракторами під час операцій є питання управління військами та зв'язок взаємодії. За відсутності чітко визначених питань відповідальності й підпорядкування або детальних оперативних процедур, командири змушені покладатися на активну індивідуальну ініціативу та співробітництво з підрозділами приватних компаній, які діють у свої зонах відповідальності. Безпечна й ефективна координація, як виявилось, загалом залежала від доброї волі та здатності обох сторін визначати і поважати спільні інтереси.

Теперішній універсальний підхід до менеджменту діяльності військових, дипломатів, неурядових організацій та приватних компаній не повинен засліплювати лідерів стосовно складнощів управління значною кількістю організацій під єдиним командним "дахом". Під цим дахом перебуватимуть організації, в яких головні завдання та корпоративні цінності можуть бути у стані серйозного протиріччя. Цю напругу можна буде зняти лише шляхом створення об'єднаної системи управління, в якій військове керівництво перебуватиме на вершині командної ієрархії, з належною повнотою прав і обов'язків у зоні бойових дій, підпорядковуючи всі події своїй владі.

Закон чи характер

Звичайна війна, військовий конфлікт чи боротьба з повстанцями – всі вони представляють певні умови, за яких звичайні атрибути верховенства права, тобто, механізми підзвітності,

² United Nations General Assembly & International Committee of the Red Cross, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict* (2008), A/63/467-S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908.

³ NATO Website, "A Comprehensive Approach" (March 2009), <http://www.nato.int/issues/comprehensive-approach/index.html>.

Вставка 12.4. Документ Монтьєро про приватні військові та охоронні компанії

Протягом останніх років спостерігалось зростання використання послуг приватних військових та охоронних компаній, а також посилення вимог до роз'яснення відповідних правових зобов'язань, які випливають з норм міжнародного гуманітарного права і законів про права людини. Документ Монтьєро від 17 вересня 2008 року визначає та заохочує уроки передового досвіду з таких питань діяльності приватних охоронних компаній:

- *Кваліфікація послуг:* яку послугу можна, а яку – не можна замовляти приватній військовій чи охоронній компанії, беручи до уваги такі чинники, як потенційна можливість певної послуги спричинити залучення персоналу компанії до участі у бойових діях.
- *Процедура вибору та підписання контракту з приватною військовою або охоронною компанією:* оцінка здатності приватної військової чи охоронної компанії здійснювати свою діяльність з дотриманням відповідного національного і міжнародного законодавства; забезпечення відповідними ресурсами та наявність потрібного досвіду для вибору і підписання контракту з приватною військовою чи охоронною компанією; забезпечення прозорості та контролю за вибором і підписанням контракту з приватною військовою чи охоронною компанією шляхом відкритого опублікування нормативних актів, які регулюють підписання контрактів та загальної інформації про конкретні контракти; оприлюднення матеріалів розгляду випадків порушень, скарг і накладання санкцій; забезпечення контролю з боку парламентських структур, включаючи щорічні доповіді або повідомлення до цих структур про конкретні контракти.
- *Критерії вибору приватної військової чи охоронної компанії:* забезпечити, щоб найнижча вартість була не найголовнішим критерієм для вибору, беручи до уваги попередню діяльність компанії та її персоналу, фінансові, економічні та менеджерські можливості компанії, підготовку персоналу як до будь-якого окремого відрядження, так і загалом з різних питань, включаючи заходи боротьби з хабарництвом, корупцією й іншими злочинами; наявність механізмів моніторингу, нагляду та внутрішніх механізмів підзвітності тощо.
- *Умови контракту з приватною військовою чи охоронною компанією:* зазначення в контракті з компанією відповідних положень та вимог до діяльності, які забезпечуватимуть повагу до відповідного національного законодавства, міжнародного гуманітарного права та законодавства з питань прав людини.
- *Моніторинг дотримання та забезпечення підзвітності:* забезпечення кримінальної юрисдикції в національному законодавстві стосовно порушень міжнародного права, здійснених приватною військовою чи охоронною компанією або її персоналом; розгляд можливості запровадження корпоративної кримінальної відповідальності та кримінальної юрисдикції стосовно серйозних злочинів, здійснених персоналом компанії за кордоном.

Такі ж підходи і вимоги застосовуються там, де це доцільно та у випадках, коли приватною військовою чи охоронною компанією наймається в якості субпідрядника інша така компанія.

Хоча Документ Монтьєро адресований державам, однак, уроки кращого досвіду можуть знадобитися й для інших утворень, таких як міжнародні організації, неурядові організації та компанії, що підписують контракт з приватною військовою чи охоронною компанією, а також для самої приватної військової чи охоронної компанії.

контролю та дотримання порядку, суттєво деградують. За таких нерадісних умов використання зброї повинно бути дозволене лише тим особам, чиєму індивідуальному характеру і чийй організаційній "професійній етиці" ми можемо довіряти, а також тримати їх під контролем на випадок порушень.

Це є ключовою цінністю для військової професії. Дезінтеграція правопорядку та наступна за ним ерозія нормального нагляду і підзвітності становлять виклик для моральних принципів будь-якої особистості. Збройні сили наполегливо працюють над культивувацією такого типу особистості, який дозволяв би вистояти перед спокусами, залишатися стійким в обстановці невизначеності і таким чином допомогти відновити правопорядок.

На противагу цьому, приватна або "корпоративна" етика зовсім не орієнтує на такі проблеми. За визначенням, корпорації покладаються на зовнішній нагляд з боку суспільства та закону, щоб тримати нездорові амбіції під контролем. Отже, ми не можемо і не повинні залучати озброєних приватних контракторів для виконання обов'язків вартових, охоронців, а також тюремних наглядачів у зонах повстанської активності. Приватні охоронні контрактори мають залучатися лише у тилкових районах (як це зараз і робиться країнами-членами НАТО у себе вдома), тобто лише в місцевості, де загалом дотримуються норми закону, безпеки та відповідальності за правопорушення.

Ерозія професійної військової етики

Під час проведення протиповстанських операцій, як і загалом у військових конфліктах низької інтенсивності, досягнення довіри місцевого населення розглядається як найкраща зброя НАТО. Якщо ж, при цьому, приватні охоронні контрактори можуть виконувати ті ж самі завдання, які військові вважають своєю основною місією, то виникає питання – навіщо тоді взагалі утримувати збройні сили? Однак, ми наполягаємо, що існує певна особливість професійної військової етики, яка акцентує значення "самовідданої служби державі та її союзникам".

Відповідно, уряди окремих країн-членів НАТО не повинні дотримуватися політики чи підходів стосовно використання приватних військових чи охоронних контракторів, які принижують значення або піддають ерозії таку етику, чи якась інакше підривають дієвість цивільно-військових стосунків у своїх країнах. Серед основних військових завдань під час військових конфліктів, операцій стабілізації та реконструкції або, наприклад, відбудови національної спроможності в державах, головні професійні цінності військових НАТО, такі як самопожертва та самовіддана служба народу й державі, повинні вважатися за єдині випробувані засоби досягнення та збереження суспільної довіри як усередині своєї країни, так і за кордоном.

Контрактори та гуманітарні інтервенції

Єдине можливе виключення із зазначеного правила може мати місце під час проведення гуманітарних військових інтервенцій (ГІ). Це особливий випадок, що передбачає суттєве відхилення від поняття "оборонні операції". Гуманітарні інтервенції – це такі "оборонні операції", які мають доволі відмінний зміст від, наприклад, виконання "оборонних" обов'язків вартового чи, скажімо, тюремного наглядача (і, навіть, супроводження колон). В ГІ, навпаки, захист (оборона) невинних жертв геноциду передбачає військові дії: входження у безпосередній контакт

з ворогом, взаємне вогневе ураження та переслідування агресорів. За відсутності прямого національного інтересу чи, навіть, бажання серед країн-членів ООН прийти на допомогу жертвам геноциду перспективи залучення приватних охоронних контракторів заслуговують на окремий розгляд.

Загалом, організаційні "вектори" державних та комерційних (приватних) військових організацій не зовсім добре поєднуються у зонах бойових дій. Однак, ГІ становить середовище, в якому корпоративний вектор, направлений на захист клієнта за контрактом (у цьому випадку – потенційних жертв геноциду), може несподівано виявитися набагато більш ефективним, ніж державницький вектор національних збройних сил (який направлений на оборону своєї власної держави, співгромадян та союзників).

Суто урядові функції

Широко розповсюджена дискусія у дипломатичних колах НАТО стосовно того, що саме включає поняття "суто урядовий," здається недоречною. До урядових функцій належать забезпечення підзвітності та нагляду; керівним орієнтиром для них є забезпечення "прозорості" в інтересах суспільства. Окрім зазначеного, не існує чітко визначених меж між публічним (державним) та приватним. У тих випадках, коли девіз приватного сектору про "краще, дешевше та швидше" має перевагу (як у випадках продовольчого забезпечення, авторемонтного та інжинірингового супроводження, і, навіть, знання місцевих мов і діалектів), довготривале плідне партнерство є бажаним. Роль урядових органів у таких випадках полягає у покращенні системи закупівель та можливостей контролю за дотриманням контракту в межах існуючих нормативно-законодавчих рамок.

Контрактори та бойове забезпечення

Використання приватних контракторів для логістичного та бойового забезпечення видається доцільним, гнучким та економічним. Роль урядових органів та військових у цих обставинах полягає в покращенні здатності виконувати закупівлі, здійснювати менеджмент та супроводження контрактів, забезпечувати законодавчі рамки для юрисдикції персоналу приватного контрактора, а також забезпечувати повне дотримання як умов кожного контракту, так і загальних принципів верховенства права відповідно до положень кращого досвіду, визначених у Документі Монтьєро (ООН/Червоний Хрест) 2008 року. Водночас, потрібно постійно слідкувати за тим, щоб покладання лише на приватний сектор у цих питаннях не призвело до логічного провалу зусиль (наприклад, під час надзвичайного загострення кризи або бойових дій) приватних контракторів щодо продовження надання необхідного забезпечення (продовольство, пальне, інші види постачання) для військового персоналу, коли його виживання та виконання завдань залежить від цього забезпечення.

Ліцензування контракторів

ПВК та ОПОК скаржаться на те, що в їхньому середовищі діє багато низькокваліфікованих та несумлінних організацій і персоналу. Їхні професійні асоціації повинні співпрацювати з організаціями НАТО, щоб розвивати ефективну систему ліцензування та регулювання

контракторів, встановлювати мінімальні кваліфікації, досвід та ресурси, що визначають наявність можливості у приватної фірми брати участь у змаганнях (тендері) за військові, оборонні та дипломатичні контракти, а також виключати або не допускати до участі тих осіб чи організацій, які порушують визначені норми.

Кодекс професійної етики

Схожим чином, професійні асоціації мають бути зобов'язані збирати своїх членів для напрацювання спільного кодексу етики, щоб ним керуватися у питаннях професійної поведінки під час виконання різноманітних контрактних завдань. Дотримання цього кодексу має бути обов'язковою умовою для ліцензування та допуску до участі у тендерах.

Перспективи протистояння з приватними контракторами противника

Наприкінці слід також зазначити, що незалежно від політики, яку НАТО та окремі члени Альянсу запровадять стосовно приватних охоронних контракторів, інші держави за межами Альянсу напевно будуть продовжувати використовувати та відряджати за кордон приватні військові та охоронні компанії. Існує стурбованість щодо можливості виникнення напруги між контракторами з країни-члена НАТО та контракторами від країни-союзника, наприклад, під час забезпечення безпеки на морі. Схожим чином, виглядає можливою ситуація, коли військові сили НАТО або ОПОК, що представляє одну з країн-членів НАТО, у певний момент у майбутньому десь в Африці або у Південно-Східній Азії змушені будуть протистояти подібній ОПОК, яка представляє країну-противника.

Підготовка майбутніх військових лідерів

Оборонні коледжі та академії повинні розробити курси й створити необхідні ресурси для того, щоб викладати питання діяльності ПВК та ОПОК, особливо з питань етичних та управлінських викликів, зазначених вище. Для цього було б корисно залучати досвід молодших та старших офіцерів, які недавно повернулися з відрядження в зону проведення операції. У багатьох випадках їх досвід буде сягати далі від знань постійного викладача відповідного навчального закладу. Також було б мудро залучати й сам приватний сектор шляхом запрошення провідних фахівців з авторитетних приватних військових чи охоронних компаній виступати з лекціями та обговорювати їх власний досвід і рекомендації в аудиторіях оборонних коледжів і академій.

Розділ 13

Боротьба з корупцією у сфері оборони в країнах з невирішеними територіальними суперечками та замороженими конфліктами

Невирішені територіальні проблеми та заморожені конфлікти можуть значно збільшувати рівень корупційних ризиків у регіоні. Найбільш відомими прикладами цього є невирішені територіальні протиріччя навколо сепаратизму на території колишнього Радянського Союзу: Нагорний Карабах в Азербайджані, Придністров'я в Молдові та, до серпня 2008 року, Абхазія й Південна Осетія в Грузії. До них також можна віднести ситуацію навколо конфлікту між грецькою та турецькою громадами Кіпру та індо-пакистанський конфлікт щодо Кашміру.

Загалом, країни, що мають заморожені конфлікти, мають і високий рівень корупції. У Вставці 13.1 показано рейтинги деяких відповідних країн у Індексі сприйняття корупції організації "Транспаренсі Інтернешнел" за 2008 рік. Невирішені територіальні протиріччя та заморожені конфлікти, очевидно, додають ряд особливих моментів до ситуації з корупцією, однак їхній вплив не повинен бути перебільшеним. Рівень корупції в окремо взятій країні часто є більш залежним від суспільних та економічних чинників, ніж від наявності замороженого конфлікту. Наприклад, високий рівень корупції у сфері оборони, який спостерігався в Грузії перед "Революцією троянд" 2003 року, був набагато тісніше пов'язаний з чинником фінансової кризи у міністерстві оборони Грузії, ніж із загрозою, яку становили сепаратистські регіони Абхазія та Південна Осетія. Специфічною особливістю пострадянського простору, як одного з найбільш корумпованих регіонів світу, є те, що тут важко відділити "традиційну" корупцію від корупції, яка зазвичай пов'язується з існуванням нерозв'язаних територіальних конфліктів.

Заморожені конфлікти та зростання корупційних ризиків

Принциповими чинниками, що підвищують корупційні ризики в структурах безпеки та оборони у регіонах з нерозв'язаними територіальними проблемами і замороженими конфліктами,

Вставка 13.1. Індекси сприйняття корупції та відсоток ВВП на оборону в окремих країнах з нерозв'язаними територіальними проблемами та замороженими конфліктами

Конфлікт	Країна	Індекс, 2009 (найкращий = 10)	% ВВП на оборону (середній світовий = 2,2%)
Кашмір	Індія	3.4	2.5 2007
	Пакистан	2.4	3.1 2007
Нагорний Карабах	Азербайджан	2.3	3.4 2006
	Вірменія	2.7	3.0 2007
П.Осетія/Абхазія	Грузія	4.1	9.2 2007
	Росія	2.2	3.5 2007
Придністров'я	Молдова	3.3	0.5 2007
Кіпр	Греція	3.8	3.3 2007
	Туреччина	4.4	2.5 2007
Дарфур	Судан	1.5	4.4 2006

Джерела: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi; SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

є: підвищення військових витрат, зниження прозорості, створення правових “сірих зон” та існування напіввійськових формувань з неврегульованим статусом. Часто це все ускладнюється ще й ідеологією “національного виживання” та високим рівнем суспільної підтримки збройних сил, що може призвести до певної терплячості стосовно корупційних зловживань як ціни, яку платять за національну безпеку.

Підвищені витрати

Заморожені конфлікти характеризуються протистоянням, недовірою та мілітаризацією, які роблять гонку озброєнь звичайним явищем для кожної з конфліктуючих сторін. Зокрема, конфлікт навколо суперечки щодо території Кашміру сприяв тому, що Індія стала другим найбільшим імпортером озброєнь у світі, Пакистан витрачає найбільшу долю державного бюджету на оборону, а обидві країни створили ядерні арсенали. Територіальні суперечки навколо Абхазії та Південної Осетії (обидві підтримувалися Росією) змусили Грузію збільшити свій оборонний бюджет з 42 мільйонів ларі (\$20 мільйонів) у 2003 році до 1,4 мільярдів ларі (\$830 мільйонів) у 2007 році, що виявилось однією з найбільших у світі пропорцій державного бюджету, яка виділяється на оборону (за даними СІПРІ – 9,2% ВВП у 2007 році).¹ У той час, як цей факт пред-

¹ SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

ствался міжнародному співтовариству як необхідний для імплементації пов'язаних із вступом до НАТО реформ, для домашньої аудиторії грузинські офіційні особи часто згадували саме про існування заморожених конфліктів як аргумент на користь великого військового бюджету. Дві інші країни Південного Кавказу – Вірменія і Азербайджан – маючи між собою невирішену територіальну суперечку в Нагорному Карабаху, також приділяли особливу увагу військовим приготуванням і суттєво збільшили оборонні витрати. Вставка 13.1 демонструє, що майже всі з попередньо згаданих країн, де є заморожені конфлікти, витрачають значно більшу, ніж середній світовий рівень (2,2% ВВП), частину ВВП на оборону.

Цей підвищений рівень витрат значно збільшує можливості для корупції, особливо там, де страх перед поновленням конфлікту затьмарює доцільність прозорості. Він також сприяє зміщенню акцентів корупції – від низького рівня й спричиненої потребами виживання до високого рівня й спричиненої жадібністю.

Зниження прозорості

На додаток до збільшення військових бюджетів, мілітаризоване середовище заморожених конфліктів спричиняє зменшення прозорості оборонних структур, що виправдовується необхідністю протидіяти загрозам безпеці, які країна очікує від сепаратистських регіонів. Численні статті витрат, від бойових операцій до будівництва і закупівель, можуть бути закриті для перевірок з огляду на потреби національної безпеки. Наприклад, колишній міністр оборони Іраклій Окруашвілі гордо заявляв про те, що він “закрив міністерство оборони”, оскільки багато посадових осіб “працювали не на свою країну, а на іншу” в той час, коли “дві непідконтрольні армії” дислокуються на території Грузії.² Надмірне засекречування під приводом того, що поруч є “вороги за лінією припинення вогню”, також зменшує ефективність зовнішнього нагляду, на кшталт парламентських комітетів та рахункових палат та створює труднощі для громадського контролю з боку інститутів громадянського суспільства. Політичний клімат і нормативні стандарти в країнах з територіальними суперечками або замороженими конфліктами теж можуть допомагати корумпованим елітам контролювати пресу та інші інформаційні ресурси під приводом необхідності попередження ворожого ідеологічного саботажу та інформаційних війн.

Правовий вакуум

Прозорість і підзвітність суттєво втрачають від існування сепаратистських анклавів, які є чорними дірами в міжнародній системі, без визнання та не зв'язані нормами міжнародного права. Часто буває так, що сепаратистська сторона замороженого конфлікту спроможна встановити (як правило, під час “гарячої” фази конфлікту) та підтримувати (протягом “замороженої” фази) де-факто незалежні території, нерідко за допомогою військової, фінансової та інформаційної підтримки з боку великого регіонального патрона. Не маючи формальних стосунків, однак, маючи потребу проводити зустрічі, дискусії, переговори і навіть підписання угод, єдиним можливим шляхом для таких транскордонних стосунків стають неофіційні контакти. Такі контакти

² Interview with Rezonansi newspaper, 11/07/05.

є недостатньо прозорими, а отже – підвищується вірогідність того, що вони прийматимуть корупційний або злочинний характер. Схожим чином, сепаратистські утворення також існують у правовому вакуумі, оскільки вони не зв'язані ні національним законодавством країни, до складу якої вони номінально входять, ні законодавством країни-патрона. Тому не повинен бути несподіванкою той факт, що корупційна та злочинна діяльність часто стають головним джерелом доходів для таких утворень.

Силові структури сепаратистів

Правовий вакуум ще більше ускладнюється розповсюдженням силових структур сепаратистів, які включають воєнізовані формування сепаратистів та напіввійськові формування. Воєнізовані формування сепаратистів не мають міжнародного визнання, тому можуть дістати зброю лише шляхом нелегальних військових закупівель. Контрабанда озброєнь, причому, як легких, так і важких, часто здійснюється через корумповані обладки з цивільними та військовими посадовими особами по обидві сторони конфлікту, а також через третю сторону. Наприклад, під час війни в Чечні, російські військовослужбовці брали участь у нелегальних збройових оборудках з чеченськими сепаратистами, а також у розкраданні значної частини щедрих військових інвестицій під час пост-конфліктної відбудови. Водночас, з Росії нелегально поставлялися танки, бронетранспортери, важка артилерія, військові вертольоти та легкі озброєння для сепаратистів Абхазії й Південної Осетії, а також надавалася допомога у бойовій підготовці їх збройних сил.

Напіввійськові формування, які часто складаються з невідконтрольних “добровольців”, зазвичай найбільш схильні до грабунків та корупції, оскільки вони менш дисципліновані і менш інституціалізовані, ніж регулярні збройні сили. Водночас, слабкість правоохоронних органів у поєднанні з культурою жорстокості, жадібності та ненависті створюють поживне підґрунтя для широкого розповсюдження злочинності і корупції. Таким чином, корумпованими суб'єктами можуть бути урядові та військові посадові особи, оборонні компанії, армійські офіцери та солдати, повстанці, професійні контрабандисти і навіть цивільні. Вони здійснюють широкий спектр нелегальної діяльності: торгівлю зброєю, торгівлю людьми, контрабанду наркотиків і вимагання грошей та інших цінностей з мирного населення. Останнє може бути надзвичайно руйнівним, оскільки воно веде до криміналізації безпеки.

Вплив заморожених конфліктів на форми корупції

У загальному значенні, корупція може бути трьох видів: корупція з необхідності, або “дрібна” корупція; корупція із жадібності, або “елітна” корупція; а також корупційна “піраміда”, яка пов'язує між собою високих урядових та військових посадовців і військовослужбовців нижчого та середнього рівня.³ Заморожені конфлікти мають вплив на всі три форми корупції, створюючи

³ Mats R. Berdal and David M. Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (London: Lynne Rienner, 2000).

умови для поєднання корупції низького та високого рівня з організованою злочинністю та контрабандою. Ці мережі часто добре працюють по обидві сторони в зоні конфлікту і без суттєвої поваги до питань лояльності.

Дрібна корупція втягує військовослужбовців нижчого та середнього рівнів, які неспроможні задовольнити свої основні соціальні потреби через низьку платню і незначні соціальні пільги. В нормальних умовах такий рівень корупції може виглядати порівняно несуттєвим, навіть з огляду на те, що до неї залучаються широкі маси військовослужбовців, які беруть участь у дрібних крадіжках та зловживаннях коштами. Однак, у зонах конфліктів дрібна корупція може стати брутальною. Військовослужбовці відчули смак крові, отримали особистий досвід бойових дій і навіть військових злочинів. У післявоєнних або заморожених ситуаціях солдати часто вважають себе достойними – з огляду на свою участь у бойових діях – кращого життя; однак, вони не бачать іншого способу досягти своєї мети, ніж злочинним шляхом. У такому жорсткому середовищі для військовослужбовця стає психологічно легко тероризувати місцеве населення шляхом грабежів, убивств, викрадень, взяття заручників і навіть тортур.

Елітна корупція часто включає в себе високих військових та урядових посадових осіб, а також приватні компанії та посередників/агентів. Найбільш поширеним способом є використання закупівель і торгівлі зброєю на національному та міжнародному рівнях. Прямі хабарі, консультативні премії та переплати субпідрядникам за поставку предметів низької якості є розповсюдженими схемами закупівель. Будівництво є ще однією сферою високого корупційного ризику, особливо у випадках будівництва чи відновлення зруйнованих військових об'єктів та інфраструктури у післявоєнні періоди. Завдяки своєму контролю над фінансовими, військовими та правоохоронними ресурсами, високопосадовим чиновникам зазвичай не обов'язково покладатися на організовані злочинні групи. При цьому, іноді може відбуватися симбіотичне злиття державних і кримінальних структур, особливо у складі та поблизу сепаратистських анклавів. Оскільки елітна корупція менш помітна для широкої громадськості, ніж дрібна корупція, вона не торкається інтересів простих громадян напряду і може перебувати поза межами зору політиків (якщо тільки не використовується з політичною метою). Однак, у кінцевому рахунку, вона може мати надзвичайно серйозний негативний вплив на стан національної безпеки держави.

Корупційні піраміди пов'язують між собою високих урядових і військових посадовців та військовослужбовців нижчого й середнього рівня. В результаті відбувається перерозподіл нелегальних доходів та спостерігається перетікання корумпованих грошей знизу догори. Це явище часто включає прямий зв'язок між корумпованими офіційними особами й військовослужбовцями та організованими злочинними групами й професійними контрабандистами зброї, і воно є типовим для авторитарних країн, пострадянських держав і сепаратистських анклавів. У деяких випадках професійні кримінальні угруповання захоплюють контроль над державою і навіть створюють систему "кримінального тоталітаризму". Зв'язок між корумпованими посадовцями та злочинцями може призводити до значної криміналізації оборонних структур такою мірою, що стає важко знайти різницю між "просто" корумпованими військовослужбовцями і професійними злочинцями. Військові та напіввійськові структури (іноді за участі миротворців) можуть брати участь у злочинних мережах, які здійснюють контрабанду зброї, наркотиків, цигарок, крадених машин та людей під прикриттям корумпованих

урядових чиновників, тому заморожений конфлікт стає вигідним джерелом доходів для всіх конфліктуючих сторін. Підтримувана як згори, так і знизу, корупція стає системною і пронизує всі рівні військових, напіввійськових та цивільних структур. Вона часто проникає і в громадянське суспільство, особливо до соціально вразливих громад переселенців та біженців. Підтримувана конфліктом корупція стає інтегральною частиною суспільного життя та сприяє становленню таких громад, які можуть чинити спротив врегулюванню конфлікту.

Корупція серед миротворців також, на жаль, не є рідкісним феноменом у зонах конфліктів. Миротворці можуть представляти міжнародну організацію (таку, як ООН або НАТО), окрему країну або навіть сили сепаратистів, при цьому маючи різні рівні дисципліни, відповідальності, грошових компенсацій та зовнішнього контролю за своєю діяльністю. Їхні постійні контакти з місцевими повстанцями, місцевими військовими авторитетами, збройними силами, правоохоронними органами, урядовими представниками та місцевим населенням з обох конфліктуючих сторін роблять їх відкритими для впливу кримінальних і корупційних мереж. Їхній статус дозволяє їм мати певну владу та свободу пересування, що робить їх важливим об'єктом, привабливим для хабарів.

Антикорупційні заходи

Боротьба з корупцією у сфері оборони в країнах з невирішеними територіальними суперечками або замороженими конфліктами потребує багатостороннього підходу, який сягає за межі реформування військових структур та правоохоронних органів. Загалом, антикорупційні зусилля не будуть ефективними, якщо головними заходами боротьби будуть затримання та арешти. Якщо система залишається незмінною, то одне покоління корумпованих державних посадових осіб і службовців просто замінить інше. Ефективні й довготривалі зусилля можна підтримувати лише через імплементацію добре продуманих та всебічних антикорупційних реформ.

Для урядів, що втілюють в життя антикорупційні реформи, важливо мати достатній рівень легітимності, а посадові особи міністерства оборони та військовослужбовці потребують достатньо повноважень і свободи дій, щоб приймати відповідальні рішення, наприклад, з питань військових закупівель. Однак, це має поєднуватися з добре відпрацьованими процедурами підзвітності, що включають аудит, дотримання стандартів рахункової звітності та доповіді про фінансові зловживання. Вони повинні покривати як відкриту частину оборонного бюджету, так і таємну, яка повинна бути якомога меншою.

Прозорість процесу прийняття рішень та виділення ресурсів також є важливою справою – перш за все, всередині уряду, де мають бути запроваджені належні механізми для перевірки рішень, що стосуються таємниць національної безпеки. Прозорість для більш широкого загалу шляхом використання організацій громадянського суспільства також важлива, оскільки неурядові організації та вільна преса відіграють життєво важливу роль у підвищенні рівня ознайомленості в суспільстві, а також у зміні ставлення населення до корупції у сфері оборони. Створення рад громадського контролю та формування єдиної бази даних, яка б містила в собі всі види публічної інформації про діяльність міністерства оборони, є двома практичними за-

Вставка 13.2. Головні елементи антикорупційної реформи

Антикорупційна реформа передбачає такі головні елементи:

- Створення ефективних систем прийняття рішень, які б дозволяли прихильно налаштованим до реформ політичним і військовим лідерам запроваджувати та контролювати виконання антикорупційної стратегії.
- Оптимізацію персонального складу, в т.ч. професійне тестування з метою відсторонення некомпетентних (або корумпованих) військовослужбовців та відбору й призначення нового військового персоналу з достатнім рівнем грошового утримання та високим рівнем дисципліни.
- Достатнє фінансування та контроль за логістичним забезпеченням, що включає будівництво й ремонт військових об'єктів, сучасне озброєння та військовою техніку, боєприпаси та розвиток інфраструктури.
- Інституційну реформу з метою оптимізації повноважень оборонних структур, їх внутрішніх взаємозв'язків та їх стосунків з цивільними інституціями й міжнародними організаціями.
- Реформу законодавчої бази.
- Залучення провідних міжнародних організацій (НАТО, ОЕСР, ДКЗС, "Транспаренсі Інтернешнел" тощо) і окремих демократичних держав для допомоги у проведенні реформ сектора оборони, а також для розв'язання конфліктів з використанням підготовки й освіти, логістичного та фінансового забезпечення.

ходами, дієвість яких перевірена на практиці. Звичайно, ефективність цих заходів залежить від впливовості демократичних інституцій в суспільстві та дієвості цивільно-військових стосунків. Це особливо важко в зонах конфліктів, де діяльність неурядових організацій, вільної преси та інститутів захисту прав людини наражається на труднощі.

Іншим механізмом забезпечення підзвітності є парламентські слідчі комісії, які можуть реагувати на загрозу корупції у сфері оборони. Такі групи можуть включати представників громадянського суспільства і повинні мати мандат на моніторинг і контроль імплементації заходів боротьби з корупцією в оборонному секторі. Парламентські комісії також можуть розвивати антикорупційне законодавство, наприклад, з питань регулювання тендерів, запроваджуючи запобіжники проти "відкатів" та посилюючи контроль якості.⁴

Також можливо вжити ряд заходів, які безпосередньо стосуються ризиків, пов'язаних із замороженими конфліктами. По-перше, це зміцнення дисципліни шляхом розпуску напіввійськових формувань та озброєних формувань "добровольців". Роззброєння та демобілізація цих груп допоможуть державі запровадити монополію на застосування сили. Вони повинні бути серед

⁴ Transparency International Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 March 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption_Policy_Recommendations_by_Civil_Society_ENG.pdf.

перших кроків будь-якого уряду, що має політичну волю, і які потрібно зробити для стабілізації пост-конфліктної ситуації та боротьби з корупцією.⁵ Наступні зусилля повинні бути направлені на забезпечення порядку, дисципліни та професіоналізму урядових формувань, включно з заходами по забезпеченню достатніх соціальних умов і грошового забезпечення.

По-друге, оскільки мова йде про нестабільну конфліктну ситуацію (або загрозу конфлікту), що визначає ризики корупції, пов'язані з особливостями замороженого конфлікту, то важливе значення має припинення бойових дій і встановлення певного режиму стабільної безпеки. Це дозволить направити політичну енергію з оперативних питань, таких, як програми підготовки та оснащення, на питання покращення урядування. Чим довше можна підтримувати стан безпеки, тим більше можливостей для транскордонного діалогу та співпраці, тим менший вплив напіввійськових груп на безпекову ситуацію і менша схильність політичних сил їх використовувати з політичною метою.

По-третє, важливо забезпечити суспільну підтримку антикорупційних заходів. Це вимагає, у першу чергу, зусиль щодо повернення громадської думки проти корупції. Систематична інформаційна підтримка, антикорупційні програми на радіо й телебаченні та публікації в друкованих ЗМІ можуть допомогти населенню краще зрозуміти негативні наслідки корупції для реальної боєздатності та національної безпеки в широкому сенсі. Це може бути суттєвим чинником у зміні сприйняття корупції громадськістю, навіть якщо раніше культура подарунків та терпимість до корупції домінували в суспільстві.

Приклад Грузії

У 1992 та 1993 роках, одразу після здобуття незалежності, Грузія мала конфлікти з Південною Осетією та Абхазією. Ці конфлікти привели до створення сепаратистських анклавів під російським протекторатом. Під час та відразу після цих збройних конфліктів військові формування Грузії нагадували окремі кримінально-патріотичні підрозділи, які були погано дисципліновані, оснащені та підготовлені й "самофінансовані" шляхом хабарництва, розтрат, конфіскацій та грабежів. У 1994-1995 роках уряд роззброїв, розпустив та ліквідував більшість з цих підрозділів, використовуючи для цього нещодавно створені збройні сили та правоохоронні структури. Але тоді не було політичної волі боротися з корупцією, і уряд це робив лише риторично. У 2002 році соціологічне дослідження, проведене "Грузинською міжнародною бізнесовою службою соціологічних досліджень", показало, що 92% опитаних вважали корупцію широко розповсюдженою серед державних посадових осіб.⁶

⁵ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (May 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey in Georgia – Second Wave* (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

Логічним наслідком такої ситуації у листопаді 2003 року стала антикорупційна "Революція Роз." Після революції новий уряд відразу започаткував реформи, щоб подолати повсюдно розповсюджену корупцію в органах державної влади. Частиною обґрунтування цих дій був намір зміцнити грузинську державу настільки, щоб вона могла захиститися від загроз, які походили від заморожених конфліктів, а також щоб розбудувати таку грузинську державу, в якій абхази та осетинці хотіли б жити. Відповідно, починаючи з 2004 року, в оборонному секторі стали запроваджуватися серйозні антикорупційні реформи.

Кадрова політика була однією з ключових сфер цих зусиль. Генерали та старші офіцери, які не мали достатніх професійних навичок або чинили спротив реформам були звільнені, а їм на зміну прийшло молодше покоління військовослужбовців (частина з них отримала освіту на Заході). Стимули для дрібної корупції було ліквідовано шляхом комбінованого застосування підвищеного грошового забезпечення та строгого дотримання вимог статутів. Зокрема, у 2004 році, коли платня капрала складала 107 ларі на місяць (близько \$50 за теперішнім обмінним курсом), офіцери часто доповнювали свою платню хабарями (наприклад, в обмін на дозвіл отримати відпустку або звільнення зі служби для призовників) або через дрібні розтрата державних коштів, що виділялися на харчування та одяг. Станом на 2008 рік капрал вже отримував 925 ларі (приблизно \$560) на місяць, тобто зростання складало 864%. Таким чином, дрібна корупція перестала бути необхідною або привабливою.

Програмування. Одним із підтриманих ззовні заходів підвищення прозорості в діяльності грузинського уряду було прийняття спонсорованої США програми СППБ/СФМ (Система Планування, Програмування та Бюджетування/Система Фінансового Менеджменту). Ця інновація, запроваджена з 2006 року, сприяє функціонуванню багаторічного планування та прозорості всередині уряду та військового відомства з питань забезпечення завдань необхідними ресурсами. Система також окреслює та розділяє сфери компетенції між цивільним і військовим персоналом, а також, у теорії, відділяє військову оперативну частину діяльності збройних сил від політичних питань. Однак, подібної ясності немає ні між окремими відомствами, ні всередині міністерства оборони. Неофіційні відгуки журналістів та експертів неурядових організацій свідчать про те, що рівень відкритості міністерства оборони все ще суттєво залежить від особистої позиції міністра.

Закупівлі. Незважаючи на існування вимоги про те, що контракти на суми вище певного рівня повинні оформлятися через тендерну процедуру, часто оборонні закупівлі проводилися з порушення визначеного законом порядку. Особливо у перші роки президентства Саакашвілі, великі проекти часто проводилися на основі "переговорів з окремими особами" (замовлялися у одного виконавця). Найбільш відомими випадками були контракти на будівництво військових баз та госпіталю в Горі й Сенакі, які було оформлено по процедурі замовлення в одного виконавця – фірми, власником якої був Кібар Халваші, союзник міністра оборони Окруашвілі. Цей випадок пізніше закінчився обвинуваченнями уряду в фінансових розтратах. Окрім цього, надмірні та непідзвітні оборонні витрати виправдовувалися наявністю внутрішніх конфліктів, а також такими аргументами, як перебазування головного військового госпіталю Грузії з Тбілісі до Горі та розташування бази на головній дорозі поблизу Південної Осетії. Ці добре відомі випадки трапилися незважаючи на те, що з 2004 року домінувала тенденція загального переходу процедур від закупівлі в одного виконавця до проведення тендерів.

Оборонна реструктуризація та спроможність держави. Ці зміни були частиною загального реструктурування всього оборонного сектору, яке забезпечувалося значно збільшеним фінансуванням з державного бюджету і підтримувалося з боку НАТО, США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Туреччини та інших країн. З 2003 року до 2008 року оборонний бюджет зріс з 30 мільйонів ларі до приблизно 2 мільярдів ларі. На додаток до покращення грошового забезпечення для військовослужбовців, ці гроші пішли на ремонт озброєння та військової техніки, казарм, на нові закупівлі та бойову підготовку. Міністерство оборони було реорганізоване, а міністром стала призначатися цивільна особа.

Оборонна реструктуризація була частиною більш широких зусиль зі збільшення спроможностей держави. Важливим елементом цього процесу було роззброєння кримінальних озброєних повстанських рухів у Західній Грузії, а також наступ на криміналітет, зокрема, на “*каноньє-рі курді*”⁷ (кримінальні авторитети Грузії). В результаті, грузинські структури безпеки сьогодні утримують монополію на застосування сили, а напіввійськові та підпільні організації більше не мають колишнього корупційного впливу.

Позитивний вплив. Ці реформи мали відчутний успіх у справі радикального скорочення корупції, зокрема, дрібної корупції найнижчого рівня, яка торкається широких верств населення. Багато корупційних мереж у міністерстві оборони та інших безпекових і правоохоронних структурах було зруйновано, і рівень публічної підтримки суттєво зріс. Індекс сприйняття корупції Транспаренсі Інтернешнел демонструє значний прогрес Грузії в імplementації її антикорупційної стратегії (Див. Вставку 13.3).

Також відмічалось значне покращення рівня військового професіоналізму: до затвердження Індивідуального плану партнерства Грузії з НАТО у 2004 році, збройні сили Грузії ледве могли функціонувати як єдина організація. Сьогодні вони більш сучасні, дисципліновані, добре оплачувані, підготовлені та краще оснащені відповідно до стандартів НАТО і вільні від дрібної корупції. Це було продемонстровано під час російсько-грузинської війни у серпні 2008 року, коли підготовлена НАТО грузинська армія, в якій напіввійськові та “добровільні” озброєні групи були давно ліквідовані, показала себе більш дисциплінованою, ніж росіяни та їх союзники-сепаратисти, яких журналістські відеокамери зафіксували під час неодноразових випадків харбарництва, вимагання та пограбувань.

Дилема підвищених спроможностей. Загальний висновок полягає в тому, що державні інституції Грузії, включаючи збройні сили, сьогодні мають достатньо авторитету й сили для про-

Вставка 13.3. Рейтинги Грузії у Індексі сприйняття корупції, 2004-2008 роки

Рік	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
Позиція	133 (of 145)	130 (of 158)	99 (of 163)	79 (of 179)	67 (of 180)

Джерела: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁷ Буквально – “злодії в законі.”

ведення антикорупційних заходів. Водночас, якраз саме ця збільшена спроможність держави сприяла створенню ситуації, коли доступ до інформації став набагато важчим, а інституції, які мали б наглядати за міністерством оборони, стали слабшими. Таким чином, хоча було лише декілька доведених випадків корупції в грузинському війську з 2004 року, але поширеною є думка про те, що скорочення дрібної корупції супроводжувалося збільшенням можливостей для корупції високого рівня. Як це охарактеризував один грузинський військовий експерт: "якщо кухар у військовій частині краде два кілограми картоплі, то зараз він цього не робитиме, оскільки існує контроль, дисципліна і... тому, що його платня зараз 1000 ларі. Однак, коли справа стосується тендерів, будівництва, закупівель машин, закупівель озброєнь, техніки і боєприпасів, то тут мають справу з такими значними обсягами коштів, що можна вкрати 42 мільйони [еквівалент річного військового бюджету на 2003 рік] за одну ніч."⁸

За таких обставин прозорість суттєво постраждала. Опитування журналістів, експертів та місцевих неурядових організацій, проведене у 2008 році Асоціацією за справедливість і свободу, показало, що лише 23% журналістів вважають департамент зв'язків з громадськістю міністерства оборони за джерело інформації. Замість офіційних джерел вони надають перевагу спілкуванню з військовими експертами та неофіційними внутрішніми джерелами, які знають ситуацію в контексті персональних підходів керівництва та залаштункових маневрів. Ще більш тривожним є те, що у доповіді цитуються думки журналістів, які вважають, що отримання інформації від уряду є "практично неможливим".⁹ Проблема на цьому не закінчується: половина оборонного бюджету визначена "таємною" і його структура має дуже загальний характер. До 2006 року міністерство оборони частково фінансувалося через таємний Фонд розвитку армії, про який не було жодної інформації. Хоч скасування цього фонду й стало позитивним кроком, прозорість бюджету з того часу суттєво не покращилася. Останній відкрито доступний бюджет за 2007 рік має структуру, в якій значні суми визначені дуже загально як "інші витрати". Це бачення доповнюється широко розповсюдженою доповіддю американської розвідки про стан грузинської армії, в якому стверджується, що відбір кадрів залежить від "особистих стосунків", а інформація структурована дуже "ієрархічно і жорстко контролюється".¹⁰

Парламентський та громадський контроль. Для посилення парламентського й громадського контролю створено ряд інституцій. Вони включають Цивільну раду з питань оборони та безпеки, що є організацією, яка покликана бути форумом для діалогу між міністерством оборони та сектором неурядових організацій. Рада зараз відновлює свою активність після того, як її було відтіснено від справ за часів керівництва Окрушвілі міністерством оборони. Окрім Контрольної палати парламенту (яка відповідає за прийняття бюджету), також існує парламентська Група довіри парламентарів, яка має доступ до таємних документів, які вважаються дуже чутливими.

⁸ Інтерв'ю з Іраклієм Сасіашвілі, директором асоціації "Справедливість і свобода", 13 січня 2009 року.

⁹ Irakli Sesiasvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 April 07), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ New York Times, 18 December 2008.

Однак, відомі грузинські військові експерти вважають, що всі ці механізми на практиці не спрацьовують. У дослідженні 2007 року 80% експертів та журналістів визначили парламентський контроль як "недостатній".¹¹ Наприклад, парламентська Група довіри по закону повинна мати у своєму складі принаймні одного представника парламентської меншості. Насправді ж, кандидат на членство від опозиції не був представлений у цій групі доки новий парламент не почав працювати у 2008 році,¹² тобто, у тому році, в якому відбувалися бойові дії проти Росії. У випадку Контрольної палати, доповіді зараз не розміщуються в Інтернеті і, навіть у порівнянні із загальним рівнем контролю, який існував до "Революції троянд", ця структура не була активною в оприлюдненні проблемних питань. Тому не дивно, що Паата Закарейшвілі, експерт з питань оборони та конфліктів, назвав Контрольну палату "структурою, яка не може функціонувати у цій країні... Вона повністю паралізована".¹³ Іноді навіть державним посадовим особам, які мають повноваження на здійснення контролю, відмовляють у наданні доступу до інформації, а Омбудсменові, що зобов'язаний здійснювати моніторинг за дотриманням прав людини у збройних силах Грузії, відмовляють у можливості відвідувати місця утримання військових під вартою для ознайомлення з умовами утримання.¹⁴

Коротше кажучи, існує поширене незадоволення, у тому числі й з боку НАТО та інших міжнародних організацій, стосовно того, як саме працюють ті структури, які "на папері" повинні контролювати міністерство оборони. Деякі експерти, наприклад, грузинський військовий експерт Іраклій Сесіашвілі, вказують, що такий стан пояснюється тим, що уряд контролює усі ці органи, оскільки зараз він володіє конституційною більшістю в парламенті¹⁵ і може призначити за своїм бажанням будь-кого очолювати ці контролюючі органи. Іронія полягає в тому, що до 2004 року уряди були змушені співіснувати з набагато менш слухняним парламентом та зі значною мірою опозиційними ЗМІ. Роз'єднаність грузинської еліти та слабкість держави до 2004 року також сприяли певному плюралізму, за якого окремі посадові особи були відносно незалежними й могли краще виконувати свої регуляторні функції. Усе зазначене вище створює поживне середовище для процвітання корупції. Такому висновку сприяють відомі випадки підтвердженої корупції високого рівня, які було виявлено в останні роки. Найбільш важливими були, поза сумнівом, звинувачення проти колишнього міністра оборони Іраклія Окруашвілі, якого заарештували через два дні після того, як він публічно у прямому телевізійному ефірі звинуватив президента у вбивстві та корупції. Контрольна палата виступила із заявою про те, що серед інших злочинів вона має докази про розтрату Окруашвілі 103 мільйонів ларі (\$60 мільйонів), які були призначені на закупівлю пального та контракти на будівництво. Однак, офіційна доповідь про це ніколи не була оприлюднена. В іншому значному випадку корупції ключові посадові особи

¹¹ Проведений Грузією для НАТО у 2007 році.

¹² Див.: Інтерв'ю Гіі Тортладзе з Теа Акубардіа, 15 січня 2009 року.

¹³ Інтерв'ю з автором, 13 січня 2009 року.

¹⁴ Щорічна доповідь Омбудсмена за 2007 рік.

¹⁵ Більшість представників опозиції пішли у відставку на знак протесту проти, як вони вважають, нечесних виборів.

міністерства оборони, що нібито були тісно пов'язані з тими членами уряду, які опозиціонували Окруашвілі, були звинувачені ним у корупції в той час, коли Окруашвілі був міністром.¹⁶ Важко повірити в те, що ці два випадки, які були оприлюднені в результаті внутрішніх протиріч в уряді, визначають межі проблеми. Більш вірогідно, що це лише вершина айсберга.

Уроки

Грузинський приклад пропонує декілька корисних уроків. По-перше, це важливість особливих заходів, направлених на протидію корупційним ризикам, пов'язаним із замороженими конфліктами. Вони включають розпуск неурядових напіввійськових формувань, підвищення рівня грошового забезпечення та дисципліни у збройних силах, а також зосередження уваги на зміцненні довіри до збройних сил в суспільстві. По-друге, це важливість спроможності держави боротися з корупцією. Ослаблення державної влади, частково спричинене наявністю заморожених конфліктів, означало, що корупція у 1990х роках розквітала в Грузії. Однак, з 2004 року грузинська держава зміцнилася, що мало наслідком зниження дрібної корупції. Водночас, зміцнення спроможностей держави також дозволило кращий захист інформації, і за відсутності ефективних противаг це призвело до зниження рівня прозорості. Невдача у запровадженні ефективних механізмів демократичного контролю для нагляду за цією зміцненою державною спроможністю стала одним з головних уроків.

По-третє, це невіддільність оборонного сектору від решти всієї політичної системи в контексті боротьби з корупцією та розбудови демократично підзвітних збройних сил. Прозорість і відкрита дискусія становлять найкращий механізм для боротьби із добре прихованою корупцією високого рівня. Цей досвід означає, що державам із внутрішніми конфліктами не потрібно дозволяти піддаватися їхнім внутрішнім інстинктам (і, можливо, культурним традиціям) закривати свої оборонні структури за стіною таємності й таким чином тримати питання оборони та національної безпеки за межами публічної дискусії. Щоб це змінити, потрібно направити зусилля на зміцнення громадянського суспільства та підвищення зацікавленості ЗМІ, а також на відкриття державних структур для контролю з боку громадськості. Невідворотний негативний вплив корупції на боєздатність може бути важливим аргументом мобілізації зацікавленості суспільства.

По-четверте, це важливість продовження реформ в глибину, за межі поверхових заходів. Грузія досягла значного прогресу у гармонізації діяльності своїх оборонних структур з НАТО, підвищенні теоретичної підзвітності (зокрема, через запровадження СППБ), ліквідації дрібної корупції та створенні парламентської групи для моніторингу діяльності збройних сил. Однак,

¹⁶ Їх було звинувачено у розтраті коштів, призначених на реконструкцію військових казарм поблизу Тбілісі, однак, пізніше ці обвинувачення було знято, а самих посадовців перевели до Ради національної безпеки. Це викликало незадоволення пана Окруашвілі, який продовжував стверджувати, що ці особи були винні і що їх підтримали ті, хто бажав його ослабити.

ця зміцніла інституціональна та законодавча база не отримала належної підтримки у вигляді міцної політичної волі. Насправді, за останні декілька років випадки переслідування корупції високого рівня траплялися лише у зв'язку з політичними конфліктами в уряді.

Нарешті, значною мірою прогрес, досягнутий Грузією у справі боротьби з корупцією та зміцненні демократичного контролю над оборонними структурами, завдячує великим обсягам міжнародної допомоги й тискові щодо відповідності стандартам НАТО та Європейського Союзу. Такого роду чесні та небайдужі стосунки мають бути продовжені як стосовно Грузії, так і інших країн регіону.

Частина III

Виховання доброчесності та скорочення корупційного потенціалу в оборонних структурах

У третій частині компендіуму розглядаються суб'єкти виховання доброчесності та їх ролі. Вона починається з розділу про важливість виховання доброчесності. Наступні розділи досліджують вплив нормативної бази, особистості, виконавчої гілки влади (зосереджуючись на міністерстві оборони), парламентів та органів аудиту, інституту омбудсмена, оборонної промисловості, громадянського суспільства та ЗМІ, а також міжнародних організацій. Кожний розділ пропонує принципи та кращий досвід з питань виховання доброчесності та скорочення корупційних ризиків у оборонних структурах.

Розділ 14

Важливість виховання доброчесності

Ніхто не зможе подолати корупцію шляхом лише боротьби з корупцією – тобто, переслідуванням окремих осіб або оголошенням ще однієї антикорупційної кампанії, виданням ще одного антикорупційного указу або створенням ще однієї антикорупційної комісії.¹

Деніел Кауфманн, старший науковий співробітник Інституту Брукінгса, колишній директор Програми Глобального Врядування в Інституті Світового Банку

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією є двома сторонами однієї медалі, обидва процеси мають бути відображені у кожному відповідному загальнодержавному чи відомчому плані. Корупція, або зловживання посадовими повноваженнями у приватних інтересах, повинні бути пов'язані з високим ризиком та незначним вирашем. Мета виховання доброчесності якраз і полягає у забезпеченні цього стану таким шляхом, який не позначається на ефективності врядування або на приватному секторі.²

Бар'єри проти корупції можуть бути зведені через підвищення звітності та прозорості. Підзвітність означає, що мешканці владних кабінетів є відповідальними перед народом за свої рішення та дії. Чиновники повинні підлягати відповідному рівню контролю. Це означає забезпечення їх підзвітності через прозорість та надання інформації. Прозорість і підзвітність звужують можливості для зловживань в органах влади. Особливістю оборонних та безпекових структур є те, що потрібний рівень прозорості часто буває відсутнім.

Цей розділ досліджує важливість виховання доброчесності в оборонних структурах шляхом демонстрації того, що означає доброчесність у сферах безпеки та оборони, а також показує – чому виховання доброчесності повинно бути пріоритетом для збройних сил. Він також дає приклади засобів, які можуть бути використані для досягнення цієї мети, та показує приклади деяких країн, що успішно користуються цими засобами для зміцнення доброчесності у своїх міністерствах безпеки та оборони, а також у збройних силах.

¹ "Anti Corruption is Signed into Treaty," WBI Themes (7 January 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), www.transparency.org/publications/sourcebook.

Що означає “доброчесність”?

Термін доброчесність, окрім чесності та сумлінності, є також синонімом поняття цілісності, яке часто використовується у питаннях національної безпеки: забезпечення цілісності національної території є завданням, яке буквально виписане у багатьох національних конституціях для їх збройних сил. У Південній Америці, наприклад, 11 з 16-ти країн визначають у тій чи іншій формі у своїх конституціях завдання гарантувати цілісність.³

Доброчесність як чеснота часто вживається стосовно військових. Наприклад, в Сухопутних військах США доброчесність вважається однією з семи головних чеснот, а в настанові “Основи початкової бойової підготовки Сухопутних військ” зазначається що “із зростанням твоєї доброчесності зростає довіра оточуючих до тебе”.⁴

Доброчесність дійсно є визначальною цінністю збройних сил у всьому світі, як у технічному, так і в моральному значеннях.

Встановлення та підтримання обстановки доброчесності у державних структурах включає в себе багато складових елементів, які разом вдосконалюють етичне середовище. До таких елементів відносять:

- норми індивідуальної та колективної поведінки;
- чітко визначений кодекс поведінки, який користується повагою;
- лідерство через особистий приклад;

Вставка 14.1. Визначення доброчесності

У технічному сенсі, тобто у значенні цілісності, в англійській мові термін *integrity* (чесність, цілісність, доброчесність) вживається для оцінки якості системи. Цілісність у цьому значенні означає, що система повністю функціональна і неушкоджена. Система є цілісною, якщо вона працює згідно із запроєктованими параметрами, а також якщо вона є частиною більшої системи й органічно сполучається з цією більшою системою. Зокрема, оборонна система зберігає цілісність до того часу, поки в ній не з'являться розриви.

У сенсі моралі, термін *integrity* як цілісність і доброчесність означає послідовність дій, цінностей, принципів та результатів. Отже, індивідуальна доброчесність означає, що особа має цінності, в які вона вірить і які вона відстоює. У контексті службової діяльності, індивід вважається доброчесним (і цілісним), якщо він виконує свої обов'язки чесно, компетентно й у повному обсязі. У цьому контексті доброчесність зазвичай оцінюється шляхом соціологічних досліджень і аудиту.

³ У таких країнах, як: Гватемала, Гондурас, Домініканська Республіка, Еквадор, Ель-Сальвадор, Колумбія, Мексика, Нікарагуа, Парагвай, Перу та Уругвай. Див.: Red de Seguridad y Defensa de America Latina (Latin America Security and Defence Network, or RESDAL): *Comparative Atlas of Defence in Latin America*, 2008 Edition (Buenos Aires, Argentina, 2008).

⁴ US Army, “Soldier Life,” www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

- нормативно-правова база;
- ефективні заняття з бойової підготовки і регулярне набуття практичного досвіду;
- забезпечення законності і правопорядку.

Доброчесність у війську

Якщо подивитися на рейтинги рівня довіри до окремих інституцій суспільства, то високі показники військових не викличуть здивування. У глобальному дослідженні корупції за 2006-2007 рр., зробленому міжнародною організацією "Транспаренсі Інтернешнел",⁵ військо займає третю позицію серед тих інституцій суспільства, які користуються найбільшою довірою (згідно з середнім глобальним значенням), поступаючи лише релігійним установам та неурядовим організаціям. Військовим довіряють більше, ніж ЗМІ, приватному сектору, парламенту та політичним партіям (див. Мал. 14.1 та Мал. 14.2).

Це дослідження свідчить про те, що люди у більшості країн довіряють своїм збройним силам. Розуміння цього явища має потужне значення для вибору національного підходу до виховання доброчесності. Подібні дослідження можуть використовуватися міністерствами оборони для визначення рівня довіри до оборонного відомства та, відповідно, для проведення своєчасних реформ.⁶

Для того, щоб підтримувати високий рівень довіри, військові мають постійно виховувати та підтримувати доброчесність. Невдачі на цьому шляху матимуть високу ціну й означатимуть неефективне використання ресурсів, що проявиться різними способами. Зокрема, поширеним є твердження про те, що корупція збільшує вартість операцій та рівень непередбачуваності в економіці.⁷ Якщо застосувати до збройних сил, то це твердження означатиме, що гроші, втрачені через корупцію, могли б бути інвестовані або в краще військове спорядження, або могли б бути використані в інших, невійськових, цілях більш продуктивним способом. Гроші, які відриваються від витрат на оборонні потреби, негативно впливають на боєздатність збройних сил та підривають довіру до них, причому не лише на національному рівні, а й на міжнародному. Для цивільних і військових гордість за свою службу на благо країни піддається суттєвому негативному впливу тоді, коли корупція стає явною, забираючи у війська одне з найбільших надбань – суспільну довіру.⁸ Водночас, незважаючи на загалом сприятливе загальне ставлення до

⁵ TransparencyInternational, Global Corruption Barometer (2007), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

⁶ Dominic Scott and Mark Pyman, "Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World," *European Security* 17:4 (December 2008), 495–515.

⁷ Див., наприклад, Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), 681–712; and Paolo Mauro, "Corruption and Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:2 (1998), 263–79.

⁸ Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Summer 2008), 21–44.



Мал. 14.1. Довіра до збройних сил у порівнянні з іншими соціальними інституціями.

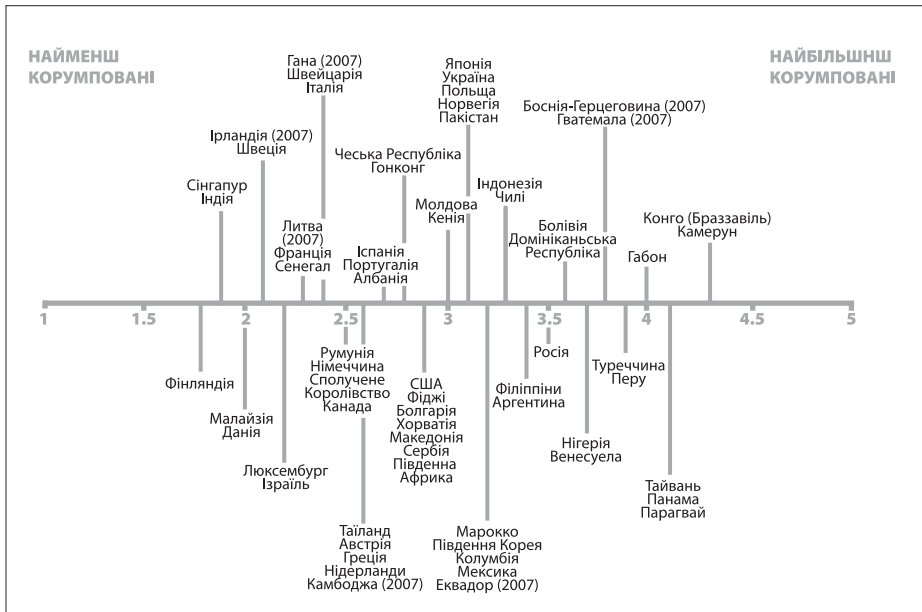
військових, спостерігаються суттєві відмінності між окремими країнами. На Мал. 14.2 зображено результати з дослідження "Глобальний Барометр Корупції" за 2006 та 2007 роки в частині, що стосується військових.⁹

Засоби виховання доброчесності

Держави мають піклуватися про те, щоб можливості для застосування корупційних практик були мінімальними. Цього можна досягати кількома шляхами.

Одним з найперших кроків буде проведення аналізу особливостей корупційних проявів у національному контексті; ці прояви суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, корупція у сфері призову на військову службу дуже поширена в Росії та багатьох південно-європейських країнах, однак, вона не притаманна багатьом іншим країнам. Після цієї оцінки можна вживати відповідних заходів, створювати системи і процедури, направлені на подолання виявлених проявів. Обов'язковою умовою успіху цих зусиль є те, що такі процедури мають бути підтриманими й принципово очолюваними політичним та військовим керівництвом. Якщо провідники реформ самі не демонструють ентузіазму та доброчесності, то це вкрай негативно впливатиме на сумлінність посадових осіб міністерства оборони і збройних сил.

⁹ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007).



Мал. 14.2. Порівняння рівнів довіри до збройних сил.

Незважаючи на те, що основні концептуальні засади та інші основи системи виховання доброчесності є легко доступними для розуміння, важливою умовою успіху впровадження конкретних заходів є їх реалістичність та практичність. Міжнародна оборонна програма у складі організації «Транспаренсі Інтернешнел» (Велика Британія) опрацьовує дванадцять практичних механізмів зміцнення доброчесності в оборонних структурах. Ці дванадцять механізмів перераховані у Вставці 14.2.

Практичні інструменти допомагають державам у визначенні їх корупційних ризиків та підготовці персоналу для боротьби з реально існуючими проблемами. Ці інструменти розроблялися як вирішальні перші заходи боротьби з корупційними викликами в державах, а також для виховання доброчесності в оборонних структурах. Вони забезпечують держави необхідними інструментами для оцінки своїх власних ризиків, необхідними знаннями та методами для ефективної протидії корупції.

Багато з цих інструментів доступні міністерствам оборони так само, як і кращий досвід їх застосування, який описується у цьому компендіумі.

Висновок

Підвищення ефективності управління у оборонних структурах шляхом виховання доброчесності та прямої протидії корупційним ризикам є потужним та мобілізуючим підходом. У минулому існувала тенденція розглядати питання боротьби з корупцією як правові, регуляторні та каральні заходи.

Вставка 14.2. Практичні підходи до реформ

1. Підвищення прозорості оборонної політики та оборонного бюджетування.
2. Ефективний аналіз питань корупції та виховання доброчесності.
3. Розробка плану дій по вихованню доброчесності та боротьбі з корупцією.
4. Започаткування дискусії з цих питань.
5. Залучення громадянського суспільства.
6. Залучення оборонних підрядників.
7. Встановлення чітких стандартів ділової поведінки для державних службовців та офіцерів.
8. Використання досліджень та статистики для контролю діяльності.
9. Запровадження програм підготовки з питань виховання доброчесності.
10. Використання незалежного оцінювання прозорих закупівель.
11. Підвищення прозорості офсетних операцій.
12. Реформування закупівельних структур.

Джерело: Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms (London: Transparency International – UK, 2009), www.defence-againstcorruption.org/index.php/publications.

Хоча ці заходи є необхідними для обмеження корупції, однак вони не є ні достатніми, ні мотивуючими для урядовців, збройних сил та громадськості. Робота над вихованням доброчесності є більш вдячною та мотивуючою. Її також легше утримувати на належному рівні.

Виховання доброчесності також дає переваги у реалізації повноважень міністерства оборони: воно сприяє підвищенню рівня довіри до збройних сил, мінімізує потенціал зловживань у сфері закупівель та в інших сферах оборонного менеджменту, а також економить кошти шляхом боротьби з марнотратством. В решті решт, найбільшим здобутком для вищого військового керівництва є позитивний вплив на рівень військової ефективності та на зростання довіри громадськості до збройних сил.

Рекомендації

Для всіх держав, що розглядають можливість ініціювання процесу виховання доброчесності в оборонних структурах, рекомендується такий підхід:

- провести власну діагностику корупційних ризиків у сферах оборони та безпеки;
- забезпечити підтримку у цьому питанні з боку найширшого кола посадових осіб;
- розглянути набір інструментів з обох пакетів – виховання доброчесності та боротьби з корупцією;
- оформити застосування цих інструментів у вигляді цілісного та відкритого для обговорення плану; та
- забезпечити виконання цього плану без лишнього шуму та впродовж декількох років.

Наступні розділи досліджують місце і роль різних суб'єктів процесу виховання доброчесності та боротьби з корупційними ризиками у оборонних структурах. Відповідно до вірогідних очікувань, один з розділів розглядає міністерство оборони як головний суб'єкт у виконавчій гілці влади. Інші розділи досліджують роль окремих осіб, нормативно-правових засад, парламентів та рахункових структур, інститутів омбудсмена, оборонної промисловості, громадянського суспільства та ЗМІ, а також міжнародних організацій. У кожному розділі зазначаються принципи протидії корупції шляхом виховання доброчесності, підвищення прозорості й покращання підзвітності, а також даються різні приклади кращого досвіду.

Розділ 15

Нормативно-правове забезпечення

Існує цілий ряд нормативних і законодавчих механізмів для протидії корупції на національному та міжнародному рівнях. Хоча ці базові документи самі по собі не забезпечують вирішення проблеми корупції, але їх наявність є необхідною передумовою боротьби з нею. У цьому розділі розглядаються як механізми примусу, включаючи приклади забезпечення дієвості таких механізмів, так і добровільні зобов'язання на кшталт Пактів військової доброчесності, кодексів поведінки з питань контролю над озброєннями, тощо. У цьому контексті “найкращий досвід” можна отримати і з національних, і з міжнародних прикладів. Остання частина розділу пропонує приклади, які сприяють забезпеченню прозорості та підзвітності і, таким чином, зміцненню доброчесності в оборонних структурах.

Перший тип механізмів нормативно-правового забезпечення – коли заходи примусу передбачені законодавством – не є (і не повинен бути) специфічним лише для сфери оборони: корупція перебуває або має бути поза законом незалежно від того, в якому секторі суспільства вона виявлена. При цьому покарання повинно відповідати ступеню шкоди від корупційної діяльності. Водночас, добровільні зобов'язання можуть брати до уваги особливості корпоративної культури оборонних структур і враховувати питання цінностей та честі, які притаманні військовим та цивільним саме цих структур. А механізми забезпечення прозорості та підзвітності враховують чуттєвість певної інформації з питань безпеки та оборони, а також особливості діяльності у сферах безпеки та оборони.

Заходи примусу

Корупція шкодить суспільному розвитку, порушує норми моралі та негативно впливає на згуртованість суспільства. Існує загальний консенсус стосовно того, що певні політичні, соціальні або комерційні дії є корупційними і в більшості країн світу вони вважаються протизаконними. Однак, незважаючи на те, що феномен корупції набув широкого розповсюдження в сучасному суспільстві і має давню історію, формулювання загально прийнятного для всіх визначення цього феномену стало суттєвим викликом. У різних випадках міжнародна спільнота надавала перевагу зосередженню на визначенні певних форм корупції, зокрема, “приховані виплати” (ООН), “хабарі для іноземних посадових осіб під час проведення міжнародних бізнесових операцій”

(ОЕСР) та “корупція за участі посадових осіб виконавчих структур Європейського Союзу або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу” (ЄС).¹

Організація “Транспаренсі Інтернешнел” визначає корупцію просто як “зловживання наданими повноваженнями для отримання приватної вигоди”. Хоч це визначення і стисле, але воно поєднує в собі три важливих елементи: по-перше, це зловживання повноваженнями; по-друге, це повноваження, надані у приватному або публічному секторах; і по-третє, це зловживання повноваженнями для отримання приватної вигоди, тобто не лише для вигоди особи, що зловживає, але й для вигоди членів його/її сім’ї або друзів.²

Вставка 15.1. Початковий пункт щодо визначення корупції

ГМС почала свою роботу, маючи за основу таке попереднє визначення: “Корупція, в межах питань, якими опікується ГМС Ради Європи, є хабарництвом, а також будь-якою іншою дією з боку осіб, яким надана відповідальність у публічному та приватному секторах, що є порушенням їх обов’язків, які визначаються їх статусом посадової особи, приватного співробітника, незалежного агента, або іншого діяча у цьому ж сенсі, і які направлені на отримання будь-яких невідповідних переваг для себе чи для інших”.

Метою такого визначення було забезпечити формулювання, за яким жодне питання не могло бути виключеним з-під контролю групи. Хоча таке визначення не обов’язково відповідало правовому визначенню корупції у більшості держав-членів, зокрема, не відповідало визначенням, прийнятим у кримінальному законодавстві, але воно мало перевагу в тому, що це визначення не обмежувало обговорення питань до надміру звужених рамок. З перебігом роботи над проектом тексту конвенції це загальне визначення було переформатоване у декілька прийнятних оперативних визначень корупції, які вже могли бути використаними для національних законодавчих актів, хоча, в окремих випадках, із певними поправками до цих актів. У цьому контексті потрібно зазначити, що існуюча конвенція містить не лише загальноприйняті визначення хабарництва (як з активного, так і пасивного боку), що служать основою для різних форм кримінального переслідування, але також визначає інші форми корупційної поведінки, такі як корупція у приватному секторі та торгівля впливом, які тісно пов’язані з хабарництвом і зазвичай вважаються специфічними формами корупції. Отже, існуюча конвенція має в якості однієї з основних своїх характеристик широке охоплення, що відображає всеосяжний підхід Ради Європи до боротьби з корупцією як загрозою демократичним цінностям, верховенству права, правам людини та економічному прогресу.

Джерело: Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Items #24 and #25.

¹ “Anti Corruption is Signed into Treaty,” WBI Themes (7 January 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.

Вставка 15.2. Визначення корупційних проявів у національних законодавствах*Франція*

Відповідальність за корупційні дії передбачена Кримінальним Кодексом Франції. Він розрізняє пасивні та активні корупційні дії. Пасивна корупція визначається як "пряма або опосередкована вимога чи прийняття (без належного права) пропозицій, обіцянок, внесків, подарунків або переваг, яка зроблена особою, що наділена публічними повноваженнями чи виконує обов'язки публічної служби, або особою, що отримала публічний виборчий мандат". У відповідності зі статтею 432-11 цей злочин карається ув'язненням до десяти років та штрафом у €150,000, якщо його здійснено для того, щоб:

1. Виконати дії або утриматися від виконання дій, передбачених за посадою, обов'язками чи мандатом, або сприяти діям з використанням посади, обов'язків чи мандату.
2. Зловживати реальним чи очікуваним впливом з метою отримання від будь-якого публічного органу чи адміністрації будь-якої переваги, роботи, контракту або будь-якого сприятливого рішення.

Визначення активної корупції дається у статті 433-1: "пряма чи опосередкована пропозиція (без належного права та в будь-який час) умов, обіцянок, внесків, подарунків або переваг з метою отримання від особи, що перебуває на публічній посаді або виконує завдання публічної служби чи здійснює повноваження за виборчим мандатом, шляхом: виконання дій або утримання від виконання дій, передбачених за посадою, обов'язками чи мандатом, або сприяння діям з використанням посади, обов'язків чи мандату; зловживання реальним чи очікуваним впливом з метою отримання від будь-якого публічного органу чи адміністрації будь-якої переваги, роботи, контракту..."

Федеративна Республіка Німеччина

Німецьке кримінальне законодавство криміналізує отримання переваги або хабара, а також дії, що дозволяють перевагу або хабар. Воно прямо торкається військовослужбовців, наприклад, у статті 333 Кримінального Закону (Strafgesetzbuch), де зазначається "(1) Будь-яка особа, що пропонує, обіцяє або дозволяє вигоду для державної посадової особи, особи зі спеціальними обов'язками публічної служби або військовослужбовця Федеральних Збройних Сил з метою отримання від цієї особи або третьої особи..."

Сполучені Штати

За законами США злочином є хабар як американському, так і іноземному посадовцю, а також участь у приватному комерційному хабарництві. Водночас, хабарництво підпадає під дію декількох законів як окремих штатів, так і федеральних. Загалом, до заборонених проявів відносять виплату, пропонування, намагання або обіцяння заплатити непередбаченим шляхом державній посадовій особі за її вплив на офіційні рішення або, у приватному контексті, за те, щоб змусити співробітника чи представника діяти проти інтересів роботодавця. Законодавство США загалом розглядає концепції допомоги і сприяння у порушенні та наміри здійснити порушення як окремі злочини.

Джерело: Roger Best and Patricia Barratt, Anti-Corruption Legislation – an International Perspective (London: Clifford Chance, 2005).

Визначення, які використовуються в дискусіях на міжнародних публічних заходах, також є доволі широкими. У Вставці 15.1 пропонується текст тимчасового визначення, яким користувалася Міждисциплінарна Група з Корупції (Multidisciplinary Group on Corruption – GMC), сформована у складі Ради Європи у вересні 1994 року, а також пояснення вибору такого розлогого визначення.

Не дивно, що національні визначення корупції так само відрізняються. Вставка 15.2 пропонує визначення та підходи до визначення корупційних проявів у кримінальному законодавстві трьох різних країн.

Дійові особи у сфері корупції

Кримінальне законодавство переслідує порушників незалежно від того, чи знаходяться вони на початковому або завершальному етапі корупційних дій, чи просто сприяють корупції та перерозподілу її прибутків. Зокрема, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією охоплює і активне, і пасивне хабарництво стосовно державних та іноземних посадових осіб, парламентаріїв і членів міжнародних парламентських союзів, співробітників міжнародних організацій, а також вітчизняних, іноземних та міжнародних суддів і представників міжнародних судів. У 2003 році представники національних та іноземних арбітражів і журі було додано до списку потенційних учасників корупційних дій.³

Торгівля впливом

Кримінальна конвенція охоплює і публічний, і приватний сектори. На додаток до більш традиційних проявів корупції Конвенція вимагає, щоб кримінальне законодавство переслідувало і зловживання впливом. Відповідно до статті 12 Конвенції, її учасники "повинні жити таких правових та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення в якості злочинних проявів згідно з національним законодавством такі умисні дії, як обіцянки, надання або пропонування, прямо чи опосередковано, будь-яких незаслужених переваг будь-кому з тих, хто застосовує або підтверджує, що він чи вона здатні застосувати неправомірний вплив на процес прийняття рішень" визначеними вище посадовими особами, які "з урахуванням зазначеного, незалежно від того, чи незаслужені переваги призначені для власних потреб чи для когось іншого, а також вимагання, одержання або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги, розглядаються як торгівля впливом, незалежно від того, чи такий вплив був реалізований або чи очікуваний вплив дав необхідний результат"⁴

Корпоративна відповідальність

Компанії також підпадають під дію кримінального законодавства у випадках, коли хабародавець діє у їхніх інтересах або від їх імені, а хабарник є державною посадовою особою, незалежно від того, чи незаслужені переваги призначені йому самому або комусь іншому.

³ Council of Europe, *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption Strasbourg*, 15 May 2003).

⁴ Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No.173, Article 12.

Санкції

Міжнародні конвенції вимагають, щоб санкції за корупційні зловживання були ефективними, пропорційними та відігравали стримуючу роль. Вони можуть включати покарання через позбавлення свободи (імунітету) фізичних осіб, що надалі може призвести до екстрадиції.

Вставка 15.3. Загальні принципи правомірності визначення корупції злочином

Опублікована організацією “Транспаренсі Інтернешнел” “Книга Джерел 2000” ідентифікує такі вісім принципів правомірності визначення корупції злочином:

1. Антикорупційне законодавство має відповідати міжнародним стандартам з питань прав людини та забезпечувати для звинувачених осіб справедливий судовий розгляд. Надзвичайно важливою є умова того, що кримінальне законодавство проти корупції має поважати гарантії прав людини, визначені конституційним Біллем про права або міжнародним кодексом, для того, щоб відповідні спеціальні процедури не відкидалися судами як неконституційні.
2. Закони не повинні справляти враження таких, що є надміру репресивними.
3. Повинні існувати чіткі принципи визначення терміну покарання, щоб терміни відповідали ступеню вини конкретного правопорушника, були справедливими і не надміру караючими.
4. Об'єднання різних кримінальних законів, що торкаються корупції й таємних комісійних виплат, у єдиний законодавчий акт має значні переваги. Воно звужує можливості для виникнення щілин і може продемонструвати серйозність ставлення до корупційної поведінки шляхом демонстрації однакового підходу як у державному, так і приватному секторах. Яким би не був вибраний підхід, покарання за виплату й отримання «таємних комісійних» повинно бути обов'язковим.
5. Необхідно приділяти регулярну увагу вдосконаленню рамок кримінального законодавства (у тому числі положень законів щодо свідчення та адекватності існуючих покарань) ... Наприклад, кримінальне законодавство повинно бути спроможним впливати на корупційні корпоративні практики, такі як “тендерні мережі” у сфері публічних контрактів, у яких вірогідні конкуренти домовляються між собою про те, хто отримає певний контракт і за якою ціною.
6. Спеціальні процедури можуть бути потрібні у тих випадках корупції, де мова йде про певних осіб, які демонструють рівень багатства поза можливостями відомих джерел доходів, щоб можна було встановити походження цього багатства та дати пояснення, які б задовольнили суд.
7. Спеціальні процедури будуть потрібні, щоб забезпечити контроль держави за поверненням корупційних доходів, оскільки вони часто будуть у розпорядженні третіх осіб або за кордоном. Кримінальне законодавство має забезпечувати пошук, арешт, заморожування та конфіскацію нелегальних доходів від корупції.
8. Відповідні положення також будуть потрібні, щоб злочином корупції вважалося як дача, так і отримання хабарів.

Джерело: Pope, Confronting Corruption (2000), 270–72.

Санкції мають справляти враження справедливих дій та мати попереджувальний ефект. Вставка 15.3 визначає перелік загальних принципів правомірності визначення корупції злочином.

Заморожування, арешт та конфіскація

Санкції можуть бути або грошовими, або передбачати позбавлення свободи, або тими й іншими одночасно. Однак, самих лише заходів покарання може бути недостатньо, якщо втрати від корупційної діяльності не будуть відшкодовані державою. Тому, законодавство має забезпечити позбавлення винної особи здобутків від корупційної діяльності.

Закон має передбачати конфіскацію доходів від корупційної діяльності або власності, обладнання та інших засобів, які використовувалися або планувалися до використання у корупційних діях.⁵ Конвенція ООН проти корупції далі визначає, що в разі, коли доходи "змішалися з власністю, отриманою з легальних джерел, то така власність може бути (без зловживання повноваженнями щодо заморожування або арешту) конфіскована у розмірах, оцінених відповідно до розмірів корупційних доходів".⁶ Такий же підхід має застосовуватися до доходів, отриманих від змішаної власності.

Відмивання грошових доходів від корупційної діяльності

Успішність кримінальної діяльності, якою є корупція, залежить від здатності "відмивати" свої незаконні прибутки шляхом їх проведення через діряві чи корумповані національні фінансові системи або уникнення національних обмежень через офшорні банки, таємні фінансові структури тощо. Вставка 15.4 пропонує бачення загрози у разі наявності для зловмисників можливостей обходити положення національного законодавства. Загроза відмивання багатократно посилюється, коли воно "дозволяє злочинцям і терористам діяти вільно з метою використання своїх фінансових здобутків для розширення кримінальних мереж та посилення злочинної діяльності, такої, як корупція, наркоторгівля, торгівля зброєю, контрабанда і фінансування тероризму".⁷

Таким чином, відмивання доходів від злочинної діяльності, зокрема, хабарництва та торгівлі впливом, також має підпадати під кримінальне переслідування. *Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією у цьому контексті посилається на Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію кримінальних доходів*.⁸

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁶ Там само, ст. 31 (5).

⁷ The World Bank Institute "Governance & Anti-Corruption" Learning Program: Money Laundering.

⁸ Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime*, ETS No. 141 (1990). Див. також: *Council of Europe, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (Warsaw: 16 May 2005), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>.

Вставка 15.4. Обхід обмежень національного законодавства

Офшорна банківська діяльність, таємні фінансові структури, відмивання грошей і корупція невпинно розмивають підґрунтя національної держави. Офшорні податкові схованки, можливості яких поширюються за допомогою комп'ютерів та телекомунікацій, створюють безпрецедентні можливості для багатих громадян та корпорацій, щоб уникати оподаткування. Це руйнує базу оподаткування, ослаблює державні фінанси та підриває легітимність податкової системи в очах звичайних громадян. Офшорні схованки також заохочують відмивання грошей, сприяючи антисоціальній кримінальній діяльності всіх видів за межами можливостей національних органів щодо їх виявлення. Корупція державних посадових осіб в таких умовах розквітає і ще більше руйнує здатність держави діяти "легально" та забезпечувати лояльність звичайних громадян.

Джерело: Global Policy Forum website, "State Sovereignty and Corruption," www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html.

Те ж саме стосується і порушень з боку рахункових структур, включаючи такі акти покривання, коли корупційні дії навмисно приховуються, маскуються або не помічаються. До таких порушень можуть відносити підроблення або використання звітних фінансових документів чи довідок, які містять спотворену або неповну інформацію, а також незаконні ухилення від реєстрації платежів.

Спеціальні повноваження

Існує широкий міжнародний консенсус стосовно того, що ефективне запобігання та переслідування кримінальних зловживань потребує певних спеціальних важелів, таких як застосування спеціальних повноважень, використання особливих методів розслідування, а також можливість розгляду доказів, отриманих в результаті таких методів у суді.

Кримінальна конвенція Ради Європи закликає до впровадження таких заходів за умови їх використання спеціально підготовленими для боротьби з корупцією уповноваженими особами та правоохоронними структурами (Стаття 20). Ці особи або структури повинні мати необхідну свободу згідно з фундаментальними принципами правової системи країни для того, щоб ефективно виконувати свої функції та бути незалежними від стороннього тиску. Персонал таких структур має бути підготовлений і забезпечений фінансовими ресурсами у відповідності з визначеними завданнями.

Крім цього, необхідно зазначити, що незалежність спеціалізованих структур у боротьбі з корупцією не може бути абсолютною. Їх діяльність має бути максимально інтегрованою та скоординованою з традиційною правоохоронною діяльністю. Вони незалежні лише настільки, наскільки це потрібно для належного виконання своїх функцій.⁹

У Вставці 15.5 показано питання юрисдикції таких спеціалізованих структур Південно-Африканської Республіки.

⁹ Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 99.

Вставка 15.5. Положення про Спеціальний слідчий підрозділ

Відповідно до визначених законодавством умов Президент Південно-Африканської Республіки може створювати Спеціальний слідчий підрозділ для розслідування питань корупції, давати йому доручення щодо розслідування, а також створювати один або більше Спеціальних трибуналів з метою проведення слухань та прийняття рішень по матеріалах, зібраних Спеціальним слідчим підрозділом.

Юрисдикція Спеціального слідчого підрозділу поширюється на розслідування таких випадків, як:

- а) серйозні зловживання повноваженнями у сфері діяльності будь-якої державної інституції;
- б) недостойна або протизаконна поведінка співробітників будь-якої державної інституції;
- в) незаконне призначення або витрачання публічних грошей чи власності;
- г) незаконна, нетипова або незатверджена закупівельна дія, транзакція, захід чи практика стосовно державної власності;
- д) умисна або через недбалість втрата публічних грошей чи завдання шкоди публічній власності;
- е) корупційні зловживання, пов'язані з діяльністю будь-якої державної інституції;
- є) протиправна або недостойна поведінка будь-якої особи, яка завдала чи могла завдати суттєвої шкоди публічним інтересам.

Функції Спеціального слідчого підрозділу:

- а) розслідувати всі звинувачення в рамках відповідного випадку;
- б) збирати докази стосовно дій або бездіяльності, які стосуються відповідного розслідування, а в разі необхідності – почати процедури у Спеціальному трибуналі проти відповідних сторін;
- в) представляти докази під час розгляду питання у Спеціальному трибуналі;
- г) направляти докази вчинення правопорушення до відповідних органів;
- д) здійснювати певні дії, які не суперечать цьому положенню, що їх періодично може доручати президент;
- е) періодично, відповідно до вказівок президента, доповідати щодо прогресу в розслідуванні та з питань, які розглядає Спеціальний трибунал;
- є) після закінчення розслідування представляти заключну доповідь президенту;
- ж) не менше двох разів на рік направляти до парламенту доповідь щодо розслідувань, а також діяльності, структури та витрат підрозділу.

Джерело: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, Government Gazette 26311 (South Africa: 28 April 2004), www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf.

Стаття 50 Конвенції проти корупції закликає до запровадження спеціальних слідчих методів, а також до врахування зібраних за допомогою цих методів доказів під час розгляду питання в суді (більш детально див. Вставку 15.6). Використання спеціальних повноважень та методів має розповсюджуватися й на оборонну сферу також.

Вставка 15.6. Спеціальні слідчі методи

Для забезпечення ефективності боротьби з корупцією, країна – в межах допустимого в рамках основних принципів її правової системи та у відповідності з визначеними законом умовами – повинна вживати таких заходів, яких потрібно вжити для належного використання компетентними органами таких методів, як контрольована поставка або, в разі доцільності, інших спеціальних слідчих методів, таких як електронні або інші форми спостереження та операції під прикриттям (на власній території), а також дозволити розгляд у суді доказів, зібраних такими методами.

Держави-учасниці Конвенції заохочуються до підписання, якщо це необхідно, відповідних двосторонніх або багатосторонніх угод та домовленостей про використання таких спеціальних слідчих методів у контексті співробітництва на міжнародному рівні.

За відсутності подібних угод або домовленостей, рішення про використання таких спеціальних слідчих методів на міжнародному рівні повинні прийматися у кожному випадку окремо і можуть, у разі необхідності, брати до уваги фінансові домовленості стосовно забезпечення юрисдикції відповідними органами держав-учасниць.

Рішення про застосування контрольованої поставки на міжнародному рівні може, за умови погодження заінтересованих держав-учасниць, передбачати такі методи, як перехоплення та дозвіл на безперешкодне проходження товарів чи коштів, або їх виїмка чи заміна частково або в цілому.

Джерело: United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 50, 41.

Захист свідків, експертів, жертв та заявників

Щоб забезпечити ефективність боротьби з корупцією, країни мають запровадити належну систему захисту свідків та інших осіб, які співпрацюють з правосуддям. Це включає в себе відповідні законодавчі положення та фінансові ресурси. Більше того, "мають бути передбачені гарантії імунітету або адекватного скорочення покарання стосовно осіб, яких звинувачують у корупційних діях, але які сприяють у розслідуванні, повідомленні про злочин або попередженні злочину".¹⁰

¹⁰ Conclusions and Recommendations of the 2nd European Conference of Specialised Services in the Fight Against Corruption (Tallinn, October 1997). Цитується у відповідності з зазначеним у Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 108.

Рівень захисту має бути “ефективним” та “відповідним” стосовно рівня ризиків для тих, хто погоджується співпрацювати з правосуддям, свідків або інформаторів. В окремих випадках може бути достатньо, наприклад, тримати в таємниці їх імена під час слідства, в інших випадках їм можуть знадобитися охоронці, а в надзвичайних випадках можуть знадобитися більш далекосяжні заходи захисту свідків на зразок зміни ідентичності, роботи, житла тощо.¹¹

Від країн очікується впровадження до їхніх національних правових систем відповідних заходів для забезпечення захисту від несправедливого ставлення для будь-якої особи, яка дає компетентним органам щирі серці і достовірні покази стосовно будь-яких фактів, пов'язаних з корупційними зловживаннями.¹²

У США ця концепція поширюється на осіб, що беруть участь у корупційних зловживаннях, таким чином заохочуючи їх до явки з повинною та надання свідчень. Першій особі, що “причетна до порушень, передбачених Актом про безпеку та обмін, але стає “вісником проблеми” гарантується автоматичний імунітет”.¹² У такий простий спосіб можливо порушити мовчання щодо діяльності, яка її учасниками може розглядатися як дуже вигідна, хоча й надзвичайно таємна.

Міжнародне співробітництво щодо забезпечення дієвості антикорупційного законодавства

Міжнародне співтовариство доклало значних зусиль для розробки і впровадження системи правових норм та вимог, спрямованих на обмеження корупції. Забезпечення дієвості цієї системи, яка, в основному, стосується національного законодавства, потребує широкого міжнародного співробітництва. Для цього, наприклад, Конвенція ООН проти корупції ретельно розглядає питання екстрадиції, передачі засуджених осіб, взаємної правової допомоги, передачі доказів у кримінальних справах, співробітництва правоохоронних органів та проведення спільних розслідувань.

Інші конвенції, зокрема, Кримінальна конвенція Ради Європи, ще більш детально розглядають аспекти організації та інформаційного обміну з питань міжнародного співробітництва у боротьбі з корупцією. Основною метою є забезпечення засобів і каналів для міжнародного співробітництва у тих випадках, коли процедурні, а іноді й політичні перешкоди затримують або перешкоджають переслідуванню зловмисників у корупційних справах.

Міжнародні конвенції також впроваджують механізми моніторингу і зазвичай передбачають відповідні програми для допомоги окремим країнам з питань боротьби з корупцією. Міжнародні кримінальні антикорупційні правила часто включають норми, спрямовані на забезпечення як попереджувального, так і караючого ефекту, зокрема, норми стосовно доступу до інформації. Ці аспекти будуть досліджуватися пізніше у цьому розділі після розгляду цивільного законодавства та адміністративних заходів боротьби з корупцією.

¹¹ Council of Europe, *Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, item 1113.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 33.

¹³ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 273.

Нарешті, стаття 61 Конвенції ООН проти корупції передбачає міжнародний обмін інформацією та кращим досвідом. Вона вимагає участі з метою "розглянути можливість напрацювання та обміну між собою та через міжнародні й регіональні організації статистичних даних, аналітичних розробок стосовно корупції та інформації для того, щоб розвивати наскільки це можливо спільні визначення, стандарти і методики, а також інформацію про найкращий досвід з питань попередження та боротьби з корупцією".

Цивільне право

Цивільне право дає можливість особам, що постраждали в результаті корупційних дій, захистити свої права й інтереси, або дає можливість громадянам застосувати антикорупційне законодавство тоді, коли публічна влада неспроможна це зробити. Причини того, навіщо буває потрібно виходити за рамки кримінального права у переслідуванні корупційних зловживань, узагальнено у Вставці 15.7.

Вставка 15.7. Кримінального права недостатньо для протидії корупції

Першою лінією наступу у боротьбі з корупцією є система кримінальної юстиції, а успішне переслідування є безумовно першою винагородою. Вони не лише дають суспільству відчуття справедливої розплати, але також є потужним стримуючим чинником проти потенційних зловмисників. Однак, на практиці виявляється, що сама лише система кримінальної юстиції не має достатньо засобів для гарантування перемоги над корупціонерами. Корупційні дії зазвичай вчиняються таємно, щоб їх було важко виявити. Навіть якщо вони виявлені, то зловмисники застосовують складні схеми для ускладнення збирання доказів корупції.

У результаті часто буває надзвичайно важко отримати достатньо доказів, щоб домогтись ув'язнення. Ця проблема ускладнюється й недостатньою кількістю свідків, необхідністю покладатися лише на прийнятні документальні свідчення, обмежену кількість досвідчених слідчих у цій сфері, а також необхідність безсумнівного доведення злочинних дій у кожній справі. Довіра суспільства ще більше падає тому, що суди доволі часто не застосовують дуже серйозних термінів ув'язнення за економічні злочини, незважаючи на те, що законодавство передбачає до 15 років ув'язнення за економічні злочини, пов'язані зі шкодою у понад 500 000 рандів. Нарешті, зловмисники часто звільняються з тюрми задовго до закінчення визначених судом термінів ув'язнення. В результаті у громадськості залишається враження, що зловмисники можуть обдурити владу і що злочинна діяльність є вигідною. Таким чином, стає очевидним, що суспільство потребує більше зброї в своєму арсеналі для боротьби з корупцією.

Джерело: Willie Hofmeyr, The Use of Civil Law in Combating Corruption, Head of Special Investigating Unit, South Africa, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.

Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією у статті 2 дає визначення корупції як “прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов’язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи”.

Міжнародні конвенції приділяють значну увагу використанню можливостей цивільного права проти будь-яких форм корупції, зосереджуючи увагу на таких питаннях:

- Визначення головних потенційних постраждалих від корупційних дій.
- Проблеми формування доказової бази щодо причинно-наслідкового зв’язку між корупційними діями і завданою шкодою.
- Фінансові аспекти прихованих виплат та їх вплив на розмивання основ чесної конкуренції.
- Дійсність контрактів.
- Роль аудиторів.
- Захист працюючих.
- Процедури, в тому числі судові витрати, та міжнародне співробітництво.¹⁴

Ключовою різницею у застосуванні цивільного права вважається зміна відповідальності за збирання доказів та можливість вимагати надання “достовірних доказів”. Наприклад, коли особа, що займає відповідальну публічну посаду, акумулювала значну власність, яка не може відповідати рівню його або її офіційної платні, то слідчий орган робить формальний запит. Після цього відповідальність за надання пояснень покладається на цю особу. Якщо вона не зможе надати правдоподібних пояснень, то справу можуть передати до суду.¹⁵

Зокрема, Міжамериканська конвенція про боротьбу з корупцією формулює цю концепцію наступним чином:

Кожна країна відповідно до своєї Конституції та фундаментальних принципів правової системи повинна (якщо попередньо цього не зробила) вжити необхідних заходів для визначення у якості правопорушення значного збільшення власності державного службовця, яке він не може достовірно пояснити з джерел своїх легальних доходів за період виконання посадових обов’язків.¹⁶

Один такий потенційно дієвий підхід, відомий як “Кві там”, глибоко вкорінений у законодавство США і заслуговує на те, щоб на нього звернули увагу й інші країни. Він коротко представлений у вставці 15.8.

¹⁴ For details, the reader may refer to Council of Europe, *Explanatory Report*, Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

¹⁵ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 275.

¹⁶ *Inter-American Convention Against Corruption*, adopted by the Organization of American States (March 1996), Article IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

Вставка 15.8. *Кві там, або “той, хто принесе користь королю, також отримає сам”*

Корінням такий підхід сягає у середньовічну Англію аж до 1424 року, коли було зафіксовано перший випадок отримання особою, яка сповістила про незаконні дії, частини штрафних санкцій, накладених на порушника. А Конгрес США вже на початку свого існування запозичив цей принцип і впровадив його майже до всіх 14 перших американських податкових нормативних актів (статутів), які передбачали штрафні санкції. Чинний сьогодні у США Акт про фальшиві вимоги бере свій початок з часів громадянської війни у цій країні, коли широкомасштабні спекуляції урядових постачальників ледве не залишили уряд юніоністів півночі без вкрай потрібних ресурсів. Тоді Конгрес і президент звернулися до послуг приватних осіб у боротьбі за викорінення обману та збереження державних коштів.

Простіше кажучи, уряд не мав ні часу, ні ресурсів для ефективного вирішення проблеми, тому шляхом формування заохочення представників громадськості до підтримки інтересів уряду (та завдяки готовності ділитися здобутками) було підвищено рівень ризику для зловмисників, відкрито простір для приватного ентузіазму і, в решті решт, збережено мільярди доларів, які у протилежному випадку було б утрачено для держави.

Такий підхід з часом було вдосконалено і у 1986 році Конгрес визначив його як “один з основних засобів отримання судових доказів у боротьбі з фальсифікаціями”. Схожі положення також застосовуються і в інших федеральних актах, наприклад, у сфері порушень патентного законодавства.

Акт про фальшиві вимоги США запроваджує принцип цивільної відповідальності у випадках, коли мають місце фальшиві операції (відповідальність настає не лише у випадках свідомих порушень, але й у випадках халатності та несумлінного ставлення до перевірки достовірності інформації), навіть якщо немає явного наміру фальшувати. Оскільки судовий розгляд є по суті цивільним, а не кримінальним, то немає вимоги встановлення абсолютно безсумнівних фактів, оскільки у цивільних справах застосовуються дещо нижчі стандарти.

Відповідачів очікує мінімальний штраф у \$5000 за кожну фальшиву вимогу окремо, плюс відшкодування збитків державі від неправомірних дій відповідача у трикратному розмірі.

Процедура “Кві там” може бути ініційована індивідуально приватними особами (ім не обов’язково чекати на дії уряду) і для заявників передбачений захист від можливих актів помсти. До урядових органів направляються копії відповідних документів і протягом 60 днів міністерство юстиції має прийняти рішення щодо того, чи втручатися і брати на себе основну відповідальність за подальші дії. Навіть якщо міністерство це зробить, то заявник має право залишатися стороною у процесі, тобто, справу не можна буде закрити без заслуховування заявника. Наприкінці процесу успішний приватний заявник отримує або 10 відсотків збережених грошей (якщо уряд перебирає відповідальність на себе), або 25 відсотків (якщо уряд не втручається).

Існують запобіжники і проти легковажних заяв. Уряд може розглянути заяву або звернутися до суду з такою пропозицією. Також суд може обмежити участь заявника у слухан-

нях, якщо вирішить, що необмежена його участь справляє тиск на відповідача. Крім цього передбачено, що у випадку невиправданої заяви через легковажність або образу суд може накладати певний штраф на заявника та змусити оплатити судові витрати. Деякі заявники отримували винагороди у мільйони доларів, а пов'язана з цим слава може заохочувати інших виступати із заявами.

Джерело: Pope, Confronting Corruption (2000), 280–81.

Добровільні керівництва до дій

Кодекс поведінки публічних посадових осіб

Добровільно прийняті кодекси поведінки мають певний вплив на індивідуальну та колективну поведінку, який доповнює стримуючу дію потенційних заходів примусу проти корупції, передбачених законодавством. У сфері оборони такі керівництва, що найчастіше оформлені як “кодекси етики” або “кодекси поведінки”, ґрунтуються на специфічній корпоративній культурі військових та іншого персоналу у сфері оборони. Значна більшість таких людей гордяться своєю службою на благо країни і вважають неприпустимим заплямовувати честь своєї організації. У такому середовищі добровільні кодекси індивідуальної чи колективної поведінки можуть мати суттєве значення.

Головні вимоги до поведінки осіб на посадах публічної служби зазначено у статті 8 Конвенції ООН проти корупції. Крім цього, і ООН, і Рада Європи прийняли типові кодекси поведінки державних посадових осіб. Ці кодекси визначають загальні принципи доброчесності для державних посадових осіб і уточнюють такі питання, як конфлікт інтересів, зловживання конфіденційною інформацією та прийняття подарунків і проявів гостинності.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб розглядає публічну посаду як позицію, на якій посадовець отримує мандат довіри, тому від державних посадових осіб очікується безумовна лояльність до інтересів суспільства своєї країни.¹⁷ Далі кодекс визначає, що державні посадові особи повинні виконувати свої обов'язки і функції невитратно, ефективно і чесно, а також постійно слідкувати за тим, щоб публічні ресурси під їхнім контролем розподілялися найбільш ефективним і економним способом.

Конфлікт інтересів. Державна посадова особа не повинна дозволяти його або її приватним інтересам вступати в конфлікт з його або її посадовими обов'язками. Приватний інтерес посадовця включає будь-яку перевагу для себе особисто, для його або її родини, близьких родичів, друзів та осіб і організацій, з якими він чи вона мають або мали бізнесові чи політичні стосунки. Саме до його чи її особистої відповідальності відносять уникнення таких конфліктів інтересів, дійсних, потенційних, чи вірогідних. Державна посадова особа ніколи не повинна неправомірно

¹⁷ *International Code of Conduct for Public Officials*, adopted by the UN General Assembly in resolution 51/59 (12 December 1996), www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

використовувати переваги його чи її посади для задоволення приватних інтересів як під час перебування на офіційній посаді, так і після звільнення.¹⁸

Декларування майнового стану. У відповідності зі своєю посадою та у порядку, який дозволений або вимагається законодавством і адміністративними правилами, державна посадова особа має дотримуватися вимог щодо декларування чи оприлюднення відомостей особистого майнового й фінансового стану, а також, якщо можливо, відповідної інформації стосовно їх подружжя та/або утриманців.

Прийняття подарунків та послуг. Державні посадові особи не повинні шукати можливостей отримання або отримувати прямо чи опосередковано будь-яких подарунки чи інші послуги, які можуть вплинути на виконання ними їхніх функцій, обов'язків або на їх рішення. Зазвичай, офіційним особам дозволяється отримувати символічні подарунки за умови, що їх сумарна річна вартість не перевищує певних норм.

Конфіденційна інформація. Державна посадова особа зобов'язана відповідно (із забезпеченням необхідної конфіденційності) ставитись до будь-якої інформації та документів, доступ до яких вона отримує під час або в результаті виконання своїх службових обов'язків. Такі обмеження залишаються дійсними і після звільнення з офіційної посади. Конфіденційність може бути порушена лише тоді, коли національне законодавство, виконання посадових обов'язків або інтереси правосуддя вимагають цього.

На додаток до зазначеного, кодекси поведінки державних посадових осіб часто містять, серед іншого, положення, які визначають:

- умови, за яких вони повинні доповідати компетентним органам про порушення кодексу, закону чи адміністративних процедур, що вже трапилися, готуються або могли б трапитися;
- вимоги про регулярне декларування певних інтересів;
- вимоги не брати участь у будь-якій діяльності чи процесі, або не набувати будь-якої посади чи функції, оплачуваної чи неоплачуваної, яка була би несумісною з належним виконанням його чи її обов'язків чи відволікала б від них;
- правила реагування на невідповідні пропозиції;
- вимогу не надавати преференцій або привілейованого доступу до державної служби для колишніх державних посадових осіб.¹⁹

Дотримання кодексу. Такі кодекси поведінки створюються під керівництвом відповідного міністра чи керівника державної служби. Державна посадова особа зобов'язана поводити себе згідно з положеннями кодексу і, відповідно, повинна знати ці положення та будь-які зміни до них. Він чи вона повинні звертатися за консультаціями до належних джерел у разі

¹⁸ Там само. Див. також: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum (Strasbourg: Council of Europe Publishing, January 2001).

¹⁹ For details on these and other clauses see *Codes of Conduct for Public Officials*.

непевності стосовно подальших дій. Положення кодексу становлять частину умов прийняття на роботу для державної посадової особи. Їх порушення можуть призвести до вжиття заходів дисциплінарного впливу. Державна посадова особа, яка веде переговори щодо умов прийняття на роботу, повинна включати до цих умов положення про те, що цей кодекс має дотримуватися і становити частину контракту з виконавцем. Відповідно, та посадова особа, яка наглядає за, або керує, іншими державними посадовими особами, несе відповідальність за дотримання ними кодексу і має накладати або пропонувати відповідні дисциплінарні стягнення у разі його порушення.

Нарешті, публічна адміністрація регулярно переглядає положення кодексу поведінки і вносить відповідні корективи.²⁰

Кодекси поведінки у приватному секторі

Так само, як і в публічному секторі, приватні компанії мають кодекси поведінки, які визначають ставлення співробітників до проявів корупції в ряду неприйнятних проявів поведінки. Розділ 20 дає приклади кодексів поведінки головних військових постачальників.

На міжнародній арені, Організація економічного співробітництва та розвитку посприяла включенню корупції та її транскордонних проявів до Конвенції 1999 року про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб під час міжнародних бізнесових операцій.²¹ Положення цієї конвенції повною мірою стосуються і торгівлі зброєю.

Хабарництво і конфлікт інтересів перебувають серед тих типів поведінки, які найбільш часто згадуються у кодексах поведінки. Академічний аналіз навіть робить висновок про те, що присутність чи відсутність політики стосовно хабарництва є ключовим індикатором загальної етичності в компанії.²²

З іншого боку, емпіричні дослідження приводять до висновку про те, що різні типи корпоративної поведінки загалом не залежать від впливу міжнародних кодексів, але набагато більше піддаються впливу інших чинників. Незважаючи на це, дослідження стверджують, що кодекси поведінки можуть мати позитивний ефект. Зокрема, корупція не зменшується безпосередньо за допомогою кодексу, однак, ці кодекси відкривають більш формальний та конструктивний діалог і таким чином мають позитивне значення.²³

²⁰ Там само, 14, ст. 28.

²¹ Organization for Economic Co-operation and Development, *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions* (February 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

²² Bert Scholtens and Lammertjan Dam, "Cultural Values and International Differences in Business Ethics," *Journal of Business Ethics* 75:3 (2007): 273–84, as quoted in A.Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, *Codes of Conduct in the Private Sector* (Toronto: EthicsCentre CA, April 2008), 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf.

²³ Carson, Baetz and McGill, *Codes of Conduct* (2008), 13.

Спільно з урядовими постановами та кодексами поведінки професійних асоціацій корпоративні кодекси поведінки пропонуються як ефективні засоби реалізації загальногалузевих змін щодо питань конфлікту інтересів і боротьби з корупцією.²⁴

Існує ряд професійних асоціацій у сфері оборони зі своїм кодексом поведінки. Наприклад, у США більшість головних оборонних контракторів входять до Оборонної промислової ініціативи (див. Вставку 20.1). В Європі ж подібна діяльність проводиться в рамках Асоціації аерокосмічної та оборонної промисловості Європи (ASD) і в результаті було створено "Спільні промислові стандарти для аерокосмічної та оборонної галузей". Вставка 20.2 пропонує короткий опис етичних та антикорупційних заходів ASD.

Пакти доброчесності

Організація "Транспаренсі Інтернешнел" виступила з інноваційною формою виховання доброчесності та сприяння належній поведінці з боку як державних посадових осіб, так і постачальників оборонних замовлень. Ідею, коротко представлену у Вставці 15.9, було реалізовано в

Вставка 15.9. Пакти оборонної доброчесності

Пакти доброчесності є інструментом, розробленим організацією "Транспаренсі Інтернешнел" для протидії корупції у сфері державних закупівель загалом. Пізніше вони були доопрацьовані для застосування безпосередньо у сфері оборонних закупівель.

Типовий пакт оборонної доброчесності містить три основні положення:

- Короткий текст контракту, за яким усі учасники тендерів та організатор закупівель погоджуються на певні визначені антикорупційні зобов'язання, а учасники погоджуються на розширені правила контролю. Учасники тендерів також погоджуються на санкції, включаючи зняття з тендерів, якщо їх буде викрито у порушенні погоджених зобов'язань.
- Незалежний моніторинг, який слідкує за дотриманням усіма сторонами своїх зобов'язань згідно з пактом. Зазвичай це передбачає використання незалежного технічного експерта, який переглядає тендерні документи на предмет неналежного чи корупційного впливу і який може бути викликаний учасниками тендеру у випадку необхідності або скарги.
- Вищий рівень публічної прозорості документів і процедур. Це також дозволяє отримати більше можливостей для впливу з боку громадськості та громадянського суспільства і посилює довіру до процесу шляхом підвищення прозорості.

Зразок пакту оборонної доброчесності доступний на веб-сайті організації "Транспаренсі Інтернешнел" у розділі "Оборона проти корупції" (Defence Against Corruption): www.defence-againstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Джерело: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, April 2009), 36.

²⁴ Там само, с.19.

Польщі. Інші країни НАТО та країни-партнери роблять перші кроки у запровадженні пактів оборонної доброчесності. Зокрема, міністерство оборони Болгарії розглядає можливість зробити такі пакти обов'язковими для високовартісних оборонних закупівель.

Також слід зазначити при розгляді корупційних ризиків і кодексів поведінки для державних посадових осіб та постачальників оборонних замовлень, що такі добровільні механізми підтримуються державними нормативними актами. Вставка 15.9 наводить приклад з федеральних актів США, які вимагають від оборонних контракторів мати етичні кодекси і передбачають затримки у розгляді заявок, або й зняття їх з розгляду, за недотримання вимог про такі програми.²⁵

Транскордонне застосування цього принципу, тобто запровадження міжнародно-визнаних запобіжників²⁶ корупційним зловживанням, може перетворитися у навіть більш потужний інструмент стримування корупції у сфері закупівель оборонних товарів та послуг.

Доступ до інформації, прозорість та урядування

Більшість механізмів нормативного регулювання, що розглядалися вище, не можуть бути ефективно впроваджені, якщо діяльність державних посадових осіб не буде прозорою, а уряд – підзвітний народу. Конвенція ООН проти корупції встановлює чіткі вимоги стосовно прозорості та підзвітності (стаття 10). Вона вимагає, щоб країни вживали таких заходів, які можуть бути необхідні для покращення прозорості у своїх процедурах державного управління. Серед конкретних заходів, які конвенція ООН рекомендує для покращення прозорості та підзвітності, є такі:

- запровадження процедур або нормативних механізмів, які дозволяють представникам громадськості отримувати, якщо це не суперечить законодавству, інформацію про організаційну структуру, функціонування та процес прийняття рішень у публічних адміністраціях, а також, за умови забезпечення вимог щодо захисту приватної таємниці та даних про особистість, про рішення і правові акти, що стосуються пересічних громадян;
- спрощення адміністративних процедур там, де це можливо, для того щоб полегшити публічний доступ до компетентних органів влади;
- публікація інформації, яка може включати періодичні доповіді стосовно ризиків корупції у публічних адміністраціях.

²⁵ У цьому конкретному випадку – за акт свідомого ухиляння від оприлюднення порушень Акту про фальшиві вимоги у зв'язку з виграшем або виконанням урядових контрактів, а також за ухиляння від своєчасного оприлюднення фактів отримання переplat по урядових контрактах.

²⁶ Так само, як рішення про не допуск компанії, прийняте в США одним міністерством, перешкоджає цій компанії отримати контракт від федерального уряду загалом.

Відносно простим заходом, який має суттєвий стримуючий ефект, є оприлюднення наявної інформації про статки державних посадових осіб після призначення їх на публічні посади, а також регулярне оновлення цієї інформації.

Прозорість може бути значно підвищена шляхом прийняття закону про свободу доступу до інформації. Відповідно, за цим законом окремі представники громадськості будуть мати гарантований доступ до інформації. Національний досвід з цього питання буває різним. Деякі закони обмежують доступ через обумовлення на кшталт доступу лише до тієї інформації, що стосується публічних функцій, або інформації про важливі публічні питання, чи вимогою до прохача пояснити, чому він чи вона потребують цю інформацію.

Однак, як правило, доступ до інформації має стосуватися "всієї наявної інформації, незалежно від форми, джерела, дати створення, офіційного статусу, авторства органу, який її утримує, або питання таємності".²⁷

Стосовно шляхів полегшення доступу, закон про свободу доступу до інформації повинен відповідати декільком міжнародним стандартам, які забезпечують:

- право робити усні запити;
- обов'язок публічних органів призначати фахівців з питань інформації для допомоги заявникам;
- обов'язок надавати інформацію якомога скоріше та, у будь-якому випадку, в межах визначеного проміжку часу;
- право визначати більш прийнятну форму доступу, тобто одну з таких, як візуальне дослідження запитаних документів, електронна копія, фотокопія;
- право отримувати письмову відповідь із зазначенням причин будь-якої відмови у доступі.²⁸

Результати нещодавно виконаної Світовим Банком роботи закликають до розширення доступу до інформації і прозорості у правовій сфері, щоб зробити її більш демократичною і відкритою для громадян. Це питання має два виміри – забезпечення доступу до інформації і прозорості з питань адміністративного функціонування судів і прокуратури, а також з питань їх юрисдикції. Перший вимір стосується питань фінансування, декларацій про власність та доходи, а також судової статистики, прозорості і участі громадян у процесі призначення суддів, у той час як другий вимір пов'язаний з оприлюдненням судових вироків, доступу до файлів справ про корупцію та дисциплінарних процедур щодо суддів і прокурорів.²⁹

²⁷ Toby Mendel, "Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards," *PREMNotes*, No. 93 (World Bank, October 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

²⁸ Там само, 2.

²⁹ Alvaro Herrero and Gaspar Lopez, *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociacion por los Derechos Civiles, April 2009), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

Ефективне врядування є основою стратегічного підходу до скорочення корупційних ризиків у сфері оборони, прийнятих у цьому компендіумі. Багато чого в цьому контексті може бути досягнуто лише адміністративними заходами і без будь-якої потреби вносити зміни до законодавства. Мова йде про такі заходи, як заборона непотрібних ліцензій, спрощення процедур, обмеження простору для суб'єктивних рішень (і визначення критеріїв там, де це потрібно), створення для громадян зручних можливостей подавати скарги та багато іншого.³⁰

Обидві частини (II та III) цього компендіуму містять приклади покращення ефективності врядування у сфері оборони, а також впливу, який відповідні практики мають на обмеження оборонної корупції.

У цьому контексті, Акт 1993 року про результати діяльності уряду США дає приклад ґрунтовного підходу до обмеження витрат та неефективності уряду, адекватно відповідаючи на життєво важливі для суспільства потреби та підтримуючи довіру громадян. Цей акт признаний для:

- 1) зміцнення довіри американського народу до дієвості федерального уряду шляхом забезпечення постійної підзвітності стосовно результатів виконання прийнятих програм;
- 2) започаткування реформи показників виконання програм шляхом серії пілотних проєктів щодо визначення цілей програм, оцінки поточного стану досягнення цілей програм та форм оприлюднення цих оцінок;
- 3) підвищення ефективності федеральних програм і публічної підзвітності шляхом формування нового фокусу уваги на результатах, якості послуг та задоволеності споживачів;
- 4) допомоги федеральним менеджерам у покращанні надання послуг шляхом дотримання умови про те, що, коли вони планують досягнення програмних цілей, то повинні передбачати постійний контроль проміжних результатів виконання програм та якості послуг;
- 5) поліпшення якості роботи Конгресу шляхом забезпечення його більш об'єктивною інформацією про стан досягнення визначених цілей, а також про рівень ефективності та економічності федеральних програм і витрат;
- 6) покращання внутрішнього менеджменту федерального уряду.³¹

Підсумовуючи, можна сказати, що цей акт вимагає запровадження в усіх урядових структурах стратегічного планування, щорічних планів покращання діяльності та доповідей про їх виконання, підвищення ефективності розпорядження бюджетними коштами, а також заходів забезпечення підзвітності менеджерів та гнучкості в їх діяльності. Вставка 15.10 дає приклад освітньої підтримки імплементації Акту про результати діяльності уряду США в частині, що стосується оборонної структури.

³⁰ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270.

³¹ The White House, Office of Management and Budget, *Government Performance Results Act of 1993*, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m.

Висновок: про важливість правових механізмів

Поза всяким сумнівом є те, що зусилля з обмеження корупції в оборонній сфері, так само, як і в інших сферах публічної діяльності, мають ґрунтуватися на відповідній правовій основі. Ця основа повинна забезпечувати попередження корупції, переслідування зловмисників та конфіскацію прибутків від корупційної діяльності, а з іншого боку – захист жертв, свідків та заявників. Підтримання ефективності таких механізмів примусу вимагає певного рівня доступу до інформації та міжнародного співробітництва, адекватного реаліям глобалізованого світу.

Роблячи огляд кримінального та цивільного антикорупційного законодавства, ми повинні усвідомити взаємозв'язки між різними стратегіями. Наприклад, зняття контролю над свободою преси матиме несуттєве значення, якщо репортери не будуть мати адекватного доступу до урядової інформації. Так само, зусилля з поліпшення антикорупційного законодавства не дадуть очікуваних результатів, якщо правоохоронна система слабка і корумпована.

Якщо виконання законів ефективно забезпечене, то регулярні огляди і вдосконалення дозво-

Вставка 15.10. Освітня підтримка менеджменту діяльності

Коледж менеджменту інформаційних ресурсів, що є частиною Національного оборонного університету США, дає освіту з питань менеджменту діяльності та супутніх дисциплін для державних посадових осіб міністерства оборони середнього та вищого рівня як військових, так і цивільних.

Програма менеджменту вищого рівня є 14-тижневою програмою денної форми навчання. Три з її основних курсів безпосередньо призначені для покращення результатів діяльності у сфері оборони:

- Курс “Державні основи менеджменту інформаційних ресурсів” пропонує концепції менеджменту ресурсів у публічному секторі, визначальні групи дійових осіб, фокусуючи увагу на застосуванні цих концепцій як механізмів сучасного урядування. Він зосереджується на застосуванні та взаємодії фінансових, інформаційних та людських ресурсів з метою досягнення цілей законотворчої роботи, політики і виконання завдань організації.
- Курс “Оцінка результатів організаційної діяльності” пропонує стратегії та методи оцінки результатів діяльності організації в рамках процесів стратегічного планування і бюджетування. Він узагальнює набутий міжвідомчий досвід з питань підходів і ресурсів, потрібних для запровадження та налагодження функціонування інструментів оцінки діяльності, збору і систематизації статистичних даних з питань діяльності, а також аналізу та доповіді результатів.
- Курс “Стратегії для вдосконалення процесу” зосереджується на стратегіях, методах і ресурсах для вдосконалення, менеджменту та контролю процесів в середині та між федеральними структурами.

Джерело: National Defense University, Information Resources Management College website, “Advanced Management Program (AMP),” www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html.

лять змінити корупційні практики та краще контролювати еволюціонуючі технологічні засоби обміну прибутків і відмивання грошей. З іншого боку, коли законодавство загалом добре, але його виконання слабе, то нам не потрібно надміру зосереджуватися на правових рамках, а замість цього потрібно дивитися на покращання інституційних механізмів та залучення громадянського суспільства і приватного сектору до реформи виховання доброчесності.

Добровільні керівництва до дій, спрощені адміністративні процедури, посилення прозорості та вдосконалення механізмів менеджменту, парламентський нагляд і залучення громадськості, які розглядаються в наступних розділах цього компендіуму, посилюють спроможності оборонної організації щодо протидії корупції.

Розділ 16

Роль людського чинника

Якими б не були нормативно-правові або організаційні основи діяльності оборонних організацій, їх утворюють саме люди. Отже, головним завданням антикорупційних зусиль в оборонному секторі має стати вплив на людську поведінку, тобто сприяння проявам професійної та етичної поведінки і, у той же час, перешкоджання використанню державної посади з метою персонального збагачення. У Розділі 2 розглядаються два підходи до цієї діяльності. Перший полягає у перешкоджанні корупційним діям шляхом підвищення моральних втрат, або «морального тягаря» корупційної поведінки. Другий шлях спрямований на перешкоджання корупції через комплекс заходів з підвищення очікуваних ризиків корупційної поведінки, який поєднує у собі підвищення вірогідності викриття та забезпечення невідворотності покарання. Вищезазначені завдання вирішуються за допомогою трьох інструментів: будування цілісності і виховання доброчесності; підвищення рівня прозорості; і, нарешті, підвищення стандартів звітності й відповідальності.

Цей розділ розглядає зазначені підходи та інструменти у більш широкому контексті. Аналізуючи, яким чином можна найкраще зрозуміти дії конкретної особи та впливати на них, ми розглядаємо мотиви поведінки, а також більш широкий організаційний контекст, у якому ці мотиви здійснюють свій вплив на поведінку конкретної особи. Також розглядаються шляхи, за допомогою яких оборонні організації можуть максимально підвищити стандарти етичної й професійної поведінки і, одночасно, перешкоджати проявам неетичної поведінки. І, насамкінець, пропонуються шляхи до створення такого організаційного середовища, яке стимулюватиме його членів до прийняття рішень, що відповідають вимогам етичної поведінки.

Мотиви людської поведінки

Поведінка – це сукупність усіх актів дій чи бездіяльності, які здійснює людина. Якщо говорити мовою науки, поведінка – це «сукупність видимих реакцій організму – які можна спостерігати та описати – на внутрішні й зовнішні стимули». Етичні дії складають тільки один з елементів загальної поведінки людини. Поведінка може бути свідомою чи підсвідомою (інстинктивною), відкритою чи прихованою, добровільною чи примусовою, та проявляється, у тому числі, у вигляді будь-яких дій, які можна спостерігати ззовні, а саме: говоріння, пересування чи прояв емоцій. Поведінка обумовлюється як внутрішніми мотивами, так і зовнішнім соціально-природним середовищем. До внутрішніх мотивів відносяться спадковість, знання, якості особистості, світовідчуття, цінності, здібності та потреби. До комплексу зовнішніх мотивів входять соціальні

стимули (які виходять з боку інших людей), фізичні стимули (кліматичні і географічні умови, інфраструктура, об'єкти) та події.

Конкретні поведінкові моделі відображають намагання людини впливати на зовнішнє середовище з метою задоволення власних потреб. Ці потреби проявляються у свідомості людини у вигляді бажань, які наука визначає як «мотиви» та підрозділяє на «свідомі» та «підсвідомі». Наслідки конкретної поведінки, заплановані чи незаплановані, створюють зворотну реакцію, як безпосередньо, тобто через виникнення почуття, що актуальна потреба була (або не була) задоволена, так і опосередковано – через сигнали, які ми отримуємо від інших людей. Ця зворотна реакція трансформується у зовнішній мотив, який впливатиме на подальшу поведінку. Вплив цієї зворотної реакції можна посилити за рахунок постійного повторення дій, що її викликають, а також перетворити її на внутрішній мотив, наприклад, за рахунок впровадження норм суспільної поведінки.

Різні моделі поведінки часто приводять до незапланованих наслідків, як позитивних, так і негативних, які можуть бути безпосередньо пов'язаними з конкретною актуальною потребою, можуть бути пов'язаними з нею лише частково або зовсім не мати ніякого відношення до конкретної актуальної потреби. В останньому випадку, не завжди можна правильно зрозуміти та оцінити зворотну реакцію, оскільки іноді буває дуже важко відслідкувати логічний зв'язок між конкретною поведінкою та її наслідками. Наприклад, людина отримує престижну премію і логічно вважає, що ця премія дісталася їй у якості відзнаки за багато годин понаднормової роботи, яку вона виконувала добровільно і безкоштовно. Але ця людина може навіть не здогадуватись про те, що її колеги не хочуть отримання такої премії, тому що вважають, що у такому випадку їм також доведеться безкоштовно відпрацювати певну кількість годин понад робочої норми.

Необхідно зазначити, що різні потреби мають різну цінність для людини. У середині минулого століття видатний американський вчений та засновник гуманістичної психології Абрахам Маслоу (Abraham Maslow) створив теорію, нині відому як «піраміда Маслоу» або «ієрархія людських потреб», згідно з якою певні потреби, якщо вони не задовольняються, стають більш потужними мотивами людської поведінки, ніж інші. Коли людина відчуває спрагу, вона спершу починає шукати воду, а вже потім їжу. Коли вона голодна, пошуки їжі будуть цікавити її більше, ніж отримання задоволення від своєї роботи. Коли людина почувається незахищеною (фізично, психологічно або фінансово), вона не може концентрувати свою увагу на реалізації свого потенціалу через повне розкриття своїх здібностей та спроможностей. Згідно з теорією Маслоу, всі людські потреби розподіляються в залежності від їх пріоритетності у вигляді піраміди і задовольняються поступово, починаючи від потреб базового рівня. Перехід до кожного наступного рівня у більшості випадків може розпочинатись тільки після задоволення потреб попереднього рівня.¹ Після задоволення потреб нижчого рівня, вони втрачають свою актуальність як мотиви поведінки, а людина одразу починає шукати шляхи для задоволення потреб наступного рівня

¹ Ця теорія була вперше сформульована у роботі Маслоу «Теорія людської мотивації», *Psychological Review* 50:4 (липень 1943 р.): 370-396.

пріоритетності. Теорія Маслоу має широке застосування й у наш час і заслуговує більш детального розгляду у контексті цього розділу (див. Мал. 16.1). За теорією Маслоу, ієрархія людських потреб складається з наступних елементів:

Фізіологічні потреби

Найбільш важливими потребами, від яких залежить фізичне виживання організму, є потреба у кисні, їжі і воді, а також у підтриманні на відносно постійному рівні температури тіла. На цьому ж рівні знаходяться такі потреби, як потреба бути активним, потреба у відпочинку і сні, потреба у позбавленні від відходів життєдіяльності, потреба в уникненні болю, а також потреба у сексуальних стосунках. Коли людина позбавлена можливостей для задоволення цих базових потреб, вони займають головне місце в ієрархії її потреб.

Безпека

Коли базові фізіологічні потреби вже задоволені і більше не виступають мотивами поведінки людини, у неї виникає потреба у забезпеченні власної безпеки. Ця потреба стосується не тільки безпеки фізичного тіла та здоров'я людини, але й ресурсів, які дозволять їй забезпечувати свої фізіологічні потреби у майбутньому. До цієї категорії належать матеріальні ресурси, як-от: гроші, майно та власність, соціальні ресурси (сім'я, робота) і навіть прагнення до більш глобального порядку чи обмежень.



Мал. 16.1: Ієрархія людських потреб за Маслоу²

² Джанет А. Саймонс, Дональд Б. Ірвін, Беверлі А. Дріннієн, «Психологія – пошук порозуміння» (Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, Psychology – The Search for Understanding) (Нью-Йорк, West Publishing Company, 1987 р.).

Любов, спілкування та соціальні зв'язки

Після задоволення потреб двох перших категорій, людина починає перейматись такими проблемами, як відчуття самотності та відрив від суспільства.

Такі почуття є проявами потреби у коханні чи тісних стосунках з іншою людиною, а також у приналежності до певних соціальних груп (як, наприклад, голод є проявом потреби у їжі) та задовольняються за рахунок дружби, романтичних стосунків і участі у суспільному житті. Це передбачає прояв дружніх чи ніжних почуттів до інших людей та отримання подібних почуттів у відповідь, а також почуття єдності з певними групами суспільства.

Повага й визнання

Коли задоволено потреби перших трьох рівнів, людина починає концентрувати свою увагу на бажанні отримати визнання та повагу з боку інших людей. Згідно з теорією Маслоу, ця потреба може проявлятися в одній з двох форм. Перша форма потреби у визнанні та повазі проявляється у бажанні отримувати знаки поваги з боку інших осіб, що приводить до формування почуття власного статусу, визнання, захоплення, уваги, репутації, гідності чи навіть переваги над іншими людьми (коли інші люди починають демонструвати ознаки слухняності й покорі). Маслоу вважав таку форму задоволення потреби в повазі й визнанні нижчою формою, оскільки її реалізація залежить від дій інших людей. Друга форма – це потреба у самоповазі, яка охоплює такі почуття, як впевненість у собі, заможність, успіх у житті та реалізація власного потенціалу. Маслоу вважав її вищою формою, тому що її реалізація меншою мірою залежить від дій інших людей.

Самореалізація

На четвертому рівні ієрархії знаходиться потреба в самореалізації, тобто бажання виявити усі свої індивідуальні здібності та роль як особистості: «Музикант має створювати музику, художник має малювати, а поет має писати».

Ця потреба реалізується за рахунок самоповаги та поваги до інших, а також доброзичливості й толерантності, інтересу до зовнішнього світу, розвитку власної особистості, етичної поведінки і потягу до знань. На практиці, ці атрибути самореалізації залежать від кожної конкретної особистості, на відміну від чітких та універсальних атрибутів потреб, що знаходяться на чотирьох попередніх рівнях «піраміди».

Для здійснення ефективного менеджменту й керівництва дуже важливо розуміти базову динаміку людської поведінки, тобто мотиви поведінки, поведінку як таку, її наслідки та реакції на ті чи інші наслідки поведінки.

Створена Маслоу ієрархія людських потреб є цінним допоміжним інструментом, який дозволяє розмежовувати та розуміти різні потреби, що стимулюють і управляють поведінкою працівників. Вона також може виявитися дуже корисним інструментом і з точки зору розробки та планування напрямків антикорупційної стратегії. Наприклад, традиційні заходи з перешкоджання проявам корупційної поведінки діють на рівні другого рівня ієрархії потреб. У даному випадку, особи, помічені у корупції, ризикують втратою зарплатні, посади чи навіть свободи, тобто атрибутів, які належать до сфери «безпеки». Однак стримуючий ефект цих ризиків може

знижуватись для тих осіб, які вже задовольнили свої потреби на рівні «безпеки», і тепер їх увага сконцентована на задоволенні потреб наступного рівня (стосунки з іншими людьми, повага й визнання). Такі особи можуть бути майже невразливими до ризиків на рівні «безпеки». Вразливість до ризиків на цьому рівні ієрархії потреб підвищується тільки у тому випадку, коли ці ризики набувають постійного характеру. Для таких осіб більш ефективними можуть бути запобіжні заходи, які загрожують їх потребам на третьому (соціальні стосунки) та четвертому (повага і репутація) рівнях ієрархії потреб. Те ж саме стосується і заходів з будування цілісності й виховання доброчесності – якостей, які у своєму первісному вигляді, з точки зору «морального закону» Канта, притаманні тільки представникам дуже малої частки населення, для яких головною метою в житті є моральне самовдосконалення та самореалізація. Загалом, регулювання мотивів людської поведінки на усіх рівнях ієрархії потреб вимагає застосування комплексу заходів, куди входять заходи як стримуючого/обмежувального характеру, так і заохочувальні заходи, що стимулюватимуть етичну й професійну поведінку.

Організаційний контекст

Перед тим, як перейти до більш детального аналізу питання стимулювання етичної поведінки, необхідно спочатку розглянути організаційний контекст, у якому реалізується поведінка людини. Коли мова заходить про конкретну організацію, дискусія, як правило, зводиться до її організаційної структури, функцій та завдань, стосунків з іншими організаціями і, нарешті, ключових процесів, у той час, як людський елемент майже не обговорюється. Однак з точки зору боротьби з корупцією, більш ефективним є метод аналізу й оцінки організаційної поведінки, який передбачає здійснення систематичного аналізу взаємостосунків між окремими особами та групами осіб, а також взаємовідносин між самою організацією і її внутрішньою соціальною системою та соціальним середовищем, у якому вона функціонує. Нижче ми розглянемо деякі окремі складові такого аналізу.

Поведінка *конкретної особи*, якщо розглядати її у контексті взаємостосунків з організацією, існує у трьох вимірах. Перший вимір стосується *діяльності*, а конкретніше – видів діяльності та результатів, яких необхідно досягти для отримання запланованого ефекту. Більшість організацій приділяють максимум уваги менеджменту саме цього виміру її існування, де головним питанням є належна мотивація окремих працівників та груп працівників з метою підвищення ефективності й результативності діяльності. Другий вимір стосується *етичних стандартів діяльності*, тобто здійснення діяльності у спосіб, який відповідає стандартам етичної поведінки. На мінімальному рівні такі стандарти мають забезпечувати дотримання вимог законодавства, але в ідеалі бажано було б, щоб відповідні заходи стимулювали доброчесну поведінку й на рівні загальних суспільних цінностей. Це головний вимір, на якому фокусується антикорупційна діяльність, а також більш глобальна діяльність, спрямована на забезпечення дотримання вимог законодавства та правил конкретної організації. Третій вимір професійної поведінки охоплює *контекстуальний простір*, а конкретніше, ті види діяльності, які не стосуються безпосередньо професійних функцій, але впливають на ефективність діяльності колег по роботі,

груп працівників та організації в цілому. Одним словом, це загальний контекст, у якому працює даний конкретний індивід. Цьому виміру приділяється недостатньо уваги, хоча він представляє важливий стратегічний напрямок роботи з формування організаційного і культурного середовища, в якому здійснюється конкретна діяльність і приймаються рішення щодо того чи іншого етичного вибору.

Важливо зазначити, що антикорупційна діяльність є тільки одним з багатьох елементів етичного середовища. Вирішення етичних питань є частиною звичайної повсякденної діяльності, навіть за умов низького рівня корупції. Найбільш поширеними проявами неетичної поведінки є намагання діяти «в обхід» стандартних вимог контролю якості, неповідомлення інформації про аварії чи нещасні випадки, махінації з лікарняними листками (невиправдано довге або часте перебування на лікарняному чи надання неправдивої інформації про відсутність на роботі начебто через хворобу), уведення в оману замовників чи споживачів, а також неналежна поведінка (невиправданий тиск, цькування чи знуцання) по відношенню до колег. Результати опитувань та досліджень свідчать, що особи, які частіше за інших вдаються до неетичних дій, пояснюють свою поведінку проблемами менеджменту, зокрема, необхідністю діяти у рамках встановлених обмежень, у тому числі й бюджетних, слабкістю керівництва, недостатнім ресурсним забезпеченням діяльності, великим навантаженням на роботі чи недооцінкою результатів власної діяльності. Цікаво, що при цьому особисті фінансові проблеми знаходяться у самому низу цього списку.

Особистість складається з постійних моделей поведінки, що формуються та поступово проявляються протягом професійної діяльності. Особистість є явищем багатограним та комплексним. Однак, з точки зору того, як працівник пристосовується до умов конкретного робочого середовища, існують тільки три головні виміри, які характеризують *взаємостосунки конкретної особи з організацією*, в якій вона працює. Це:

- *почуття приналежності до організації*. Чітке асоціювання індивіда з організацією, в якій він працює; намагання отримати визнання в межах цієї організації та просування по службі як важливі виміри успіху;
- *професіоналізм*. Чітке асоціювання індивіда зі змістом своєї діяльності, а не з організацією, на користь якої вона здійснюється;
- *нейтральне ставлення до організації*. Особа асоціює себе з іншими речами, не пов'язаними з організацією, на яку вона працює.

Для кожної конкретної особи ці три виміри існують у певному збалансованому вигляді, де один з вимірів, як правило, є домінуючим. Вони є головними чинниками лояльності до організації. Існують ще й інші чинники лояльності, а саме: термін перебування в організації (тобто робота в цій організації влаштовує конкретну особу більше, ніж будь-яка інша робота за її межами), почуття єдності з організацією (тверда віра у спільні цілі й цінності) та намагання відповідати певним соціальним стандартам.

Ці чинники, які впливають на формування й поведінку особистості, мають безпосереднє відношення до антикорупційної діяльності. По-перше, заходи з будування цілісності й ви-

ховання доброчесності можуть отримати важливих «психологічних союзників», якщо вони сфокусовані на позитивних змінах, що впливатимуть на подальші взаємостосунки працівника зі своєю організацією. Якщо організація приділяє основну увагу позитивним заходам, спрямованим на підвищення ефективності організації та її діяльності в цілому, а не просто посиленню «морального тягаря» корупційних дій, до такої діяльності можна буде залучити набагато більше працівників. Це дозволить добитися системних результатів у підвищенні загальної ефективності організації та її діяльності, а бажаним «побічним» результатом цих заходів стане зниження рівня корупції. Такі заходи будуть максимально ефективними, якщо вони будуть спрямовані на увесь комплекс чинників впливу на взаємостосунки працівників зі своєю організацією – тобто лояльність до організації, відданість справі, безпека умов праці, намагання відповідати певним соціальним стандартам і т. ін. – а отже й позитивно впливати на поведінку максимально великої кількості посадових осіб організації.

Організаційні питання можуть мати великий вплив на спроможність працівників організації протистояти корупційному ризику або, навпаки, на їх вразливість до корупційного ризику, а також на успіх діяльності з будівництва цілісності й виховання доброчесності. Це можуть бути такі питання, як організаційна структура та розподіл функцій і повноважень, координація та процеси прийняття рішень. Ці питання також стосуються мотиваційних заходів та організаційної культури, які ми розглянемо нижче.

Організаційна *структура* є найбільш помітною характеристикою організації, яка відрізняє її від інших організацій та (можливо, не випадково) є найбільш привабливим об'єктом для змін, коли йдеться про необхідність реформ. Якщо відкинути загальні міркування про переваги тієї чи іншої організаційної структури, залишаються декілька людських чинників, про які необхідно згадати. По-перше, незалежно від організаційної структури, необхідно забезпечити чіткий розподіл функцій та повноважень, де вони не будуть ніде перетинатись, і, навпаки, де не буде ситуацій, коли певна функція чи повноваження залишаються поза межами компетенції будь-кого з відповідальних працівників (тобто кожна функція чи повноваження мають чітко асоціюватись з конкретними особами). Це допоможе уникнути небажаних колізій чи конфліктів, особливо на рівні керівництва – групи осіб, які, з відомих причин, часто конкурують між собою та захищають свої власні «ексклюзивні» функції й повноваження. Раціональний розподіл функцій і повноважень може бути й ефективним інструментом будівництва цілісності й виховання доброчесності, оскільки у такому випадку до процесів прийняття рішень залучаються різні зацікавлені сторони, кожна з яких відповідає за конкретний напрямок діяльності та має власне коло повноважень. Наприклад, у сфері кадрового менеджменту, за визначення кадрових потреб для здійснення стратегічного планування розвитку людських ресурсів, безпосередній менеджмент кар'єри особового складу, а також за аналіз і оцінку програм мають відповідати різні штабні структури. За аналогічним принципом мають розподілятися і повноваження у сфері оборонних закупівель, де за визначення потреб, планування закупівельних циклів, укладання й реалізацію контрактів та здійснення аудиторських перевірок будуть відповідати різні структури. Таким чином створюється система природних стримувань і противаг.

З точки зору забезпечення стандартів цілісності, доброчесності та прозорості, дуже велике значення мають ефективні механізми *горизонтальної координації*. Система координації

має забезпечувати різних зацікавлених гравців можливостями для доступу до однієї й тієї ж інформації, здійснення оцінок з точки зору власного напрямку діяльності та їх відкритого обговорення зі своїми колегами того ж рівня підпорядкування, але з інших напрямків діяльності з метою вироблення ефективних «вертикальних» рішень. Обмін інформацією має відбуватись без будь-яких перешкод. В ідеалі, система обміну інформацією має автоматично забезпечувати її надходження до усіх зацікавлених гравців, що мають відповідну компетенцію. Регулярні зустрічі представників різних відомств допоможуть забезпечити високий рівень прозорості. В іншому випадку координація здійснюється через менш прозорі механізми неформального спілкування. Ефективність координації та рівень прозорості підвищуються, коли різні штабні структури, які виконують тісно пов'язані між собою функції та завдання, підпорядковуються одному й тому самому представникові керівництва (наприклад, заступнику міністра). З іншого боку, структури, що здійснюють наглядові функції (контрольно-бюджетні управління, генеральні інспектори), мають підпорядковуватись іншому представнику керівництва, а не тому, кому підпорядковані структури, за які вони відповідають.

Людські чинники також відіграють важливу роль у забезпеченні цілісності й добросовісності процесів прийняття рішень. Учасники процесів прийняття рішень мають бути добре відомими, тобто кожне конкретне рішення має чітко асоціюватись з конкретною особою, яка його приймала. Вони мають дотримуватись чітко визначених вимог щодо вхідних даних для прийняття рішень, бажаних результатів прийнятих рішень та критеріїв для прийняття тих чи інших рішень. Особи, які володіють повноваженнями з прийняття рішень, мають повідомляти про конфлікти інтересів та навіть в окремих випадках відмовляти від прийняття рішень, якщо цього вимагають конкретні обставини, а також відкрито декларувати своє фінансове становище. Вставка 16.1 містить керівні рекомендації ООН з питань уникнення конфлікту інтересів державних посадових осіб.

Мотивування етичної поведінки

Мотивування стабільної діяльності є головним завданням менеджменту будь-якої організації. При цьому, найголовніша проблема полягає в узгодженні інтересів організації – завдань, етичної та контекстуальної діяльності – з потребами конкретних працівників на усіх рівнях ієрархії потреб, тобто фізіологічних потреб, безпеки, соціальних стосунків, поваги й визнання та самореалізації. Найбільш ефективним інструментом мотивування є комплекс механізмів позитивного «відгуку», зокрема:

- похвала, визнання та повага (потреба в повазі й визнанні);
- формування навичок колективної діяльності, лояльність, добрі стосунки (допомагають формувати почуття єдності з іншими людьми або групами людей);
- фінансові стимули (які задовольняють потреби на рівні «безпека» та забезпечують ресурси, необхідні для задоволення потреб вищих рівнів);
- просування по службі (що сприяє формуванню почуття поваги й визнання, а також самореалізації).

Вставка 16.1. Рекомендації ООН з уникнення конфлікту інтересів державних посадовців**II. Конфлікт інтересів та відмова від права прийняття рішень**

Державні посадові особи не повинні використовувати свої службові повноваження з метою просування власних фінансових інтересів або фінансових інтересів членів своєї родини. Вони не повинні брати участь у будь-яких комерційних операціях, отримувати будь-які посади чи функції або мати фінансові, комерційні чи інші аналогічні інтереси, які є несумісними з їх посадою, функціям, обов'язкам чи їх реалізацією.

У тій мірі, у якій до цього зобов'язує посада, та у відповідності із законодавством або адміністративними положеннями, державні посадові особи мають декларувати свої ділові, комерційні чи фінансові інтереси або діяльність, які здійснюються з метою отримання фінансових прибутків та можуть привести до колізії інтересів. У випадку вірогідного чи очікуваного виникнення конфлікту інтересів між посадовими обов'язками та приватними інтересами державних посадових осіб, вони мають діяти відповідно до заходів, запроваджених з метою зниження або усунення такого конфлікту інтересів.

Державні посадові особи ніколи не мають вдаватись до неналежного використання державних коштів, власності, послуг чи інформації, які вони отримують під час виконання або у результаті виконання ними своїх службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними своїх посадових функцій.

Державні посадові особи мають діяти згідно із заходами, впровадженими законом або адміністративними положеннями, для того, щоб після залишення державної посади вони не мали змоги зловживати своїм службовим становищем на попередній державній посаді.

Джерело: Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний кодекс поведінки ООН для державних посадових осіб, Додаток, A/RES/51/59, 82-е пленарне засідання (12 грудня 1996 р.)

Мотивація підвищується у випадку, коли зворотна реакція на добру роботу й етичну поведінку постійно повторюється. Важливо зазначити, що усі вищезгадані мотивації є позитивними. Негативні мотивації застосовуються не дуже часто. Вони можуть перешкоджати проявам неетичної поведінки, але за умов регулярного використання втрачають свою ефективність. Негативні мотивації можуть мати й серйозний побічний ефект з точки зору морально-психологічного стану працівників та їх позитивної мотивації і дуже обмежений ефект з точки зору мотивації етичної поведінки та ефективної діяльності. Це є ще одним свідченням важливості позитивної спрямованості антикорупційних заходів, коли конструктивна зворотна реакція виступає поєднуючою ланкою між цілісністю, доброчесністю, прозорістю, звітністю й відповідальністю, з одного боку, та позитивними мотиваційними заходами на рівні організації і кожного її працівника, з іншого боку.

Існування системної корупції в організації є свідченням того, що її мотиваційні механізми не працюють і що вони більше не відповідають очікуванням працівників цієї організації з точки зору забезпечення їх потреб. Якщо організація не в змозі забезпечити для своїх працівників

комфортного робочого середовища, або якщо рівень заробітної плати працівників не дозволяє їм навіть прогодувати самих себе та свої сім'ї, працівники будуть скоріше вишукувати різні відмовки, аби не з'являтися на роботі, ніж мерзнути, і будуть скоріше красти, ніж голодувати. Якщо командна вертикаль не в змозі побороти «дідівщину», військовослужбовці будуть намагатись забезпечити своє здоров'я та життя шляхом повної покори і пристосування до вимог тих, хто над ними знущується чи загрожує їх безпеці, навіть якщо ціною такого пристосування буде участь у корупційних або інших злочинних діях. Якщо поведінка системи є непередбачуваною і якщо в ній панує безлад, працівники будуть пов'язувати розвиток своєї кар'єри не з кадровим управлінням організації, а зі стосунками з «потрібними людьми» (покровителями чи друзями). Якщо організація не турбується про зміцнення своєї корпоративної ідентичності і якщо працівники не асоціюють себе з відповідною організацією, вони задовольняють свою потребу у соціальних стосунках за рахунок створення неформальних груп всередині організації. Якщо збройні сили не мають високого авторитету серед суспільства, цінність «сумлінної служби» як атрибуту визнання й поваги знижується, а замість цього на перший план виходить намагання «будь-якою ціною» добитися економічного успіху. І, нарешті, якщо система не працює, як належить, і якщо її механізми управління розбалансовані, навіть найбільш відповідальні працівники не будуть бачити ніякої іншої (але етичної з їх точки зору) альтернативи, ніж порушення законодавства як єдиного можливого засобу для виконання поставленого перед ними завдання.

Тому проблема будування цілісності й виховання доброчесності в організаціях, уражених системою тотальною корупцією, пов'язана не тільки і не стільки зі створенням мотивацій етичної поведінки, скільки з модернізацією існуючих механізмів мотивації у спосіб, який забезпечить переформатування стимулів поведінки на індивідуальному та організаційному рівнях (див. Вставку 16.2). Це вимагає особливої уваги до питань формування організаційної культури.

Організаційна культура

Окрім структури, правил і процесів, атрибутом кожної організації є її власна організаційна культура. Організаційна культура – це спосіб, у який організація здійснює свою діяльність, тобто певна модель спільних базових засад та підходів, які організація вважає прийнятними з точки зору виконання внутрішніх завдань і взаємодії із зовнішніми суб'єктами. Така модель активно культивується серед нових членів організації як єдиний належний спосіб сприйняття цих питань та відповідної поведінки. Ця модель існує на трьох рівнях:

- характерні атрибути, за якими організація ідентифікується у зовнішньому світі, у тому числі логотипи організації на її об'єктах, обладнанні, предметах інтер'єру в офісних приміщеннях та у дресс-кодї працівників організації, а також методи її взаємодії із зовнішніми гравцями;
- внутрішня культура, яка відкрито і активно декларується, у тому числі програмні заяви, девізи, кодекси поведінки та особисті цінності, що широко культивуються всередині організації;

Вставка 16.2. Керівні рекомендації зі створення мотиваційних механізмів в оборонній організації

1. Встановлення чітких вимог до діяльності в усіх напрямках: завдання, етичні, контекстуальні. Оприлюднення/публікація чітко визначених правил і стандартів; запровадження та дотримання вимог кодексу поведінки для усіх цивільних і військових посадових осіб.
 2. Запровадження чітко визначених процедур, які будуть ефективно працювати, а їх вимоги будуть суворо дотримуватись. Процедури атестації, підвищення у званні та призначення на посади мають оцінюватись з точки зору сумлінності, доброчесності та об'єктивності, і мають завжди перебувати у центрі уваги керівництва організації. Впровадження стимулів, які будуть спрямовані на задоволення потреб на всіх рівнях ієрархії потреб Маслоу.
 3. Активне культивування нових вимог і процедур серед керівного складу. Вони повинні чітко розуміти, що їх метою є підвищення якості та результативності діяльності за рахунок використання нових, більш ефективних шляхів.
 4. Створення серед керівництва організації належної мотивації до впровадження нової, добре функціонуючої системи, в ефективності якої буде особисто зацікавлений кожен з представників керівництва, у тому числі через організацію відвертих (закритих) дискусій з цивільними та військовими посадовцями, а також зустрічей з керівниками підрозділів на місцях.
 5. Застосування інформаційних заходів, які допоможуть донести нові вимоги і принципи до рядових військовослужбовців, посадових осіб оборонної організації та широких верств суспільства, у тому числі членів сімей представників оборонної організації. Належний вплив з боку членів сім'ї може стати важливим інструментом переконання глави сім'ї у необхідності прийняття нових стандартів (навіть якщо це приведе до зниження рівня сімейного доходу).
 6. Впровадження чітко визначених санкцій за порушення вимог і стандартів, які мають адекватно відображати рівень порушення. Економія ресурсів за рахунок переважного застосування адміністративних покарань, а не кримінального переслідування порушників процедурних вимог. Декілька випадків показових (та повністю адекватних) покарань, які широко висвітлюються у ЗМІ, будуть виступати стримуючим чинником щодо наступних порушень нових вимог і стандартів.
 7. Регулярний аналіз та оцінка досягнутих результатів разом з усіма провідними учасниками.
- неписані правила, які ніде офіційно не публікуються і не згадуються у процесі повсякденної взаємодії всередині організації; деякі з «неписаних правил» можуть існувати тільки на підсвідомому рівні, у той час, як інші можуть бути під суворою заборорою (чи обговорюватись тільки у процесі неформального спілкування, наприклад, під час перекурів).

Елементи організаційної культури на першому рівні відкриті для зовнішнього світу та піддаються спостереженню. Елементи другого рівня можна визначити шляхом досліджень, соціологічних опитувань чи інтерв'ю. Але особам, не знайомим з організацією (у тому числі

й новим керівникам), буває дуже важко зрозуміти культурні особливості організації на третьому рівні. Це одна з причин, яка пояснює, чому такий атрибут організації, як організаційна культура, найважче з усіх інших атрибутів піддається змінам та є найбільш стабільним з усіх інших фізичних атрибутів організації (організаційна структура, процеси, керівництво й т. ін.). Інша причина стійкості організаційної культури третього рівня до зовнішнього впливу полягає в тому, що культура організації багато у чому залежить від особистих якостей представників її керівництва, які складають так звану «домінантну коаліцію» – групу провідних менеджерів та керівників, які усі разом контролюють ресурси організації та визначають цілі її діяльності.

Організаційна культура проявляється не тільки у формальній діяльності організації, але й у її діяльності на неформальному рівні – неофіційних робочих та соціальних стосунках, що існують паралельно з офіційними стосунками в кожній організації. Неформальна діяльність організації виконує декілька важливих функцій:

- зміцнення культурних та соціальних цінностей всередині неформальних груп;
- забезпечення соціального статусу та потреби в повазі й визнанні через тісну взаємодію на особистому рівні;
- надання можливості членам неформальної групи обговорювати та оцінювати дії керівництва;
- забезпечення суспільного контролю за поведінкою членів неформальної групи шляхом здійснення впливу і регулювання поведінки всередині групи та поза її межами.

Неформальний вимір існування організації характеризується високим рівнем стійкості до змін; члени неформальної групи намагаються зміцнювати спільні цінності та стиль життя всередині групи і мають ефективні інструменти суспільного контролю за поведінкою членів групи з метою зміцнення єдності групи та координування зовнішнього впливу на її діяльність. Там, де діяльність неформальних груп всередині організації перетинається з інтересами домінантної коаліції, стійкість до змін неформальної організації посилюється до максимально можливого рівня.

Організаційна культура: друг чи ворог мотивації позитивної поведінки?

Організаційна культура існує у жорсткому трикутнику формальної організації, неформальної організації та домінуючої коаліції, за рахунок чого вона забезпечує потужні інструменти впливу на поведінку членів організації. Коли працівник має справу з однаковими поглядами і підходами у своїй повсякденній роботі, соціальних стосунках та контактах з представниками керівництва організації, вони швидко асимілюються у вигляді соціальних норм і перетворюються на внутрішні мотиви його поведінки.

Якщо організаційна культура впродовж довгого часу залишається етичною й професійною, керівництво організації має змогу перетворити її на потужний мотив позитивної поведінки. До складу позитивних соціальних інструментів формування мотивацій етичної поведінки у

площині будування цілісності й виховання доброчесності можуть входити такі елементи, як нагородження преміями чи інші види відзнаки, публікація позитивних матеріалів у пресі або обговорення конкретних прикладів позитивної поведінки на рівні нарад вищого керівництва організації. До комплексу негативних інструментів можуть входити такі заходи, як обговорення конкретних прикладів неетичної поведінки під час засідань атестаційних комісій, публічне оголошення догани за неетичну поведінку, бойкот порушників з боку суспільства, а також звільнення чи тимчасове відсторонення від посади. Але для того, щоб ці заходи мали бажаний ефект, члени організації мають нести спільну відповідальність за використання цих інструментів і добре розуміти, що їх застосування відповідає інтересам організації та інтересам дотримання її соціальних норм.

Проте в організаціях, де корупція вже стала нормою, роль організаційної культури може виявитись не такою позитивною. Корупційні мережі можуть формувати власні неформальні угруповання всередині організації. Якщо діяльність організації повністю розбалансована на системному рівні, спеціалісти оборонної організації можуть вдаватися до послуг цих неформальних мереж для отримання результатів, яких їм не може забезпечити формальна організація, навіть коли це безпосередньо стосується професійної діяльності конкретного спеціаліста. Неформальна організація – через корупцію, лобізм та використання службових повноважень в особистих інтересах – дійсно може забезпечувати більш потужну і стабільну мотивацію поведінки, ніж формальна організація. Результатом такої ситуації може бути перехід «домінантної коаліції» під вплив неформальної організації, тобто фактичне захоплення влади в організації тіньовою елітою.

У такому випадку налаштовані на реформи представники керівництва організації будуть мати справу з організаційною культурою, яка формується та поширюється через потужні неформальні мережі й активно стимулює корупційну поведінку. Якщо ця проблема не вирішується, під загрозою опиняється й успіх усіх інших реформ в організації: навіть коли змінюються структури і процеси, «спосіб, у який організація здійснює свою діяльність» змінити буде неможливо. Стіійкість до змін можливо знизити за рахунок комплексу спеціальних заходів (один з прикладів наведеної у тексті Вставки 16.3).

Зміна організаційної культури вимагає величезних зусиль та ресурсів з боку керівництва організації. Вона також може привести до розбалансування повсякденної діяльності організації. У країнах, де тотальною корупцією уражене саме суспільство, керівництву оборонної організації буде ще важче формувати культуру, норми та стандарти якої відрізняються від загальних норм і стандартів, прийнятих у суспільстві. Якщо керівництво оборонної організації дійсно хоче добитися якісних змін організаційної культури, воно має переконатися у тому, що ці зусилля знайдуть достатню підтримку з боку представників керівного складу організації (які складають більшість доміантної коаліції). За відсутності такої чіткої підтримки або у разі неможливості звільнення тих, хто не хоче змін, та призначення на їх місце компетентних спеціалістів, які підтримують курс на реформи, використання інших обмежених ресурсів (зусилля керівництва та політичний капітал), скоріше за все, не забезпечить бажаного ефекту з точки зору трансформації організаційної культури та поширення оновленої культури на усіх рівнях діяльності оборонної організації.

Вставка 16.3. Стратегія зміни організаційної культури

Зміна організаційної культури не може відбутися за один день. Це досить довгий процес, хоча б з тієї точки зору, що працівникам потрібен деякий час для того, щоб звикнути й пристосуватись до нових стандартів та способів ведення справ. У компаніях з дуже потужною і специфічною організаційною культурою, таким же потужним може бути й опір трансформаційним зусиллям. Нижче наводиться перелік керівних рекомендацій, на яких може будуватись стратегія зміни організаційної культури:

Формулювання чіткого стратегічного бачення

Чітке бачення нової стратегії організації, спільних цінностей та моделей поведінки допоможе надати поштовху культурним змінам і спрямувати їх у вірному напрямку.

Відкрита зацікавленість у культурних змінах з боку вищого керівництва

Культурні зміни мають виходити з найвищого рівня організації, тому що зацікавленість у змінах з боку вищого керівництва є необхідною передумовою успіху та важливим сигналом для усіх інших членів організації.

Створення зразків успішних культурних змін на найвищому рівні організації

Зацікавленість у змінах з боку вищого керівництва організації має бути помітною та проявляється у вигляді нових цінностей та моделей поведінки, які будуть слугувати зразками при впровадженні аналогічних змін на усіх інших рівнях організації. Також важливо, щоб керівництво організації демонструвало зв'язки з уже існуючою культурою у спосіб, який може знизити рівень недовіри та побоювання радикальних змін.

Модернізація організації на підтримку організаційних змін

Це можуть бути зовсім незначні модернізаційні заходи, необхідні для впровадження нового елемента культури або переходу до іншої моделі керівництва (наприклад, від авторитарно-авторитарної моделі, де найважливіші рішення приймаються одноосібно керівником організації, до моделі колегіального керівництва) з метою сприяння культурно-трансформаційним заходам.

Відбір нових працівників та сприяння їх адаптації в колективі; позбавлення від працівників, які не відповідають новим вимогам і стандартам

Реалізації культурних змін може сприяти оновлення особового складу організації. Призначення нових працівників та позбавлення від старих може відбуватися з урахуванням їх відповідності чи невідповідності вимогам і стандартам нової культури.

Врахування етичних та правових наслідків

Зміни у сфері прав, функцій та повноважень людей у результаті змін організаційної культури можуть мати морально-етичні і правові наслідки.

Джерело (в адаптованому вигляді): Томас Г. Куммінгс та Кристофер Г. Уорлі, *Організаційний розвиток та зміни* (Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, *Organization Development and Change*), 8-ме видання (Thomson South-Western, 2005 p.).

При визначенні рівня амбіційності діяльності з трансформації організаційної культури використовуються підходи на двох рівнях. На одному рівні застосовуються широкі інформаційні заходи, що мають забезпечити розуміння та сприйняття нових стандартів поведінки і запобіжників неетичної поведінки на усіх рівнях оборонної структури. У поєднанні з поміркованими заходами із забезпечення дотримання нових стандартів та норм поведінки, метою такої діяльності буде реальне (але, скоріше за все, помірне) зниження корупції у кількісному вимірі. У той же час здійснюються активні заходи на рівні невеликої групи спеціалістів з метою забезпечення якісної трансформації способів ведення справ в одному конкретному сегменті діяльності оборонної організації. Успіх реформ у цьому сегменті стане прикладом і для інших сегментів діяльності. Це також дозволить створити команду прихильників реформ, які вже будуть мати відповідний досвід та зможуть діяти як внутрішні агенти змін в усіх інших сферах оборонної системи.

Вставка 16.4. Культивування успішної практики обміну професійними знаннями й досвідом

Успішність діяльності з обміну знаннями й досвідом, а також розвиток неформальних стосунків спеціалістів в одній конкретній професійній сфері залежать від спрямування та цілей такої діяльності, а також від інтересів і ресурсів її учасників. Нижче ми наводимо перелік рекомендованих заходів, які допоможуть підвищити ефективність такої діяльності:

- запрошення та заохочення спеціалістів до участі у діяльності на всіх рівнях – керівництво групи, активна частина групи і група підтримки;
- визначення та підтримка найбільш оптимального режиму роботи професійної групи; її члени мають регулярно зустрічатись, обговорювати спільні проблеми та розвивати й поширювати напрямки спільної діяльності;
- у роботі групи мають бути присутні як звичні елементи, так і елементи новизни й несподіванки, які будуть підтримувати інтерес членів групи до подальшої спільної діяльності; використання як вже існуючих, так і інноваційних схем навчання й обміну досвідом;
- обговорення проблем та обмін досвідом мають відбуватись як на публічному рівні, так і на рівні приватного спілкування;
- створення можливостей для відкритого обговорення спільних проблем як з точки зору їх внутрішнього бачення, так і з точки зору «погляду зі сторони»;
- члени групи мають відчувати важливість своєї діяльності та підтримувати відкритий відвертий діалог з цього питання;
- механізми роботи професійної групи мають забезпечувати можливості для її природного розвитку.

Джерело: Етьєн Венгер, Річард Макдермотт, Вільям Шнайдер, *Культивування співтовариств з обміну професійними знаннями й досвідом* (Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice*) (Бостон, МА: Harvard Business Press, 2002 р.).

У міністерстві оборони, що складається переважно з цивільних працівників, логічними напрямками таких цілеспрямованих заходів можуть бути такі підрозділи, як департаменти, що займаються питаннями стратегічного планування; контрольно-ревізійні управління, а також окремі представники керівного складу середнього та вищого рівнів, які сприймають та підтримують необхідність реформ.

У збройних силах бойові офіцери, які мають досвід участі в міжнародних операціях, можуть активно підтримувати заходи з реформування організаційної культури та, користуючись своїм статусом і впливом на підлеглих, сприяти впровадженню норм етичної поведінки, що розглядають цілісність і добросовісність як важливі складові успіху оперативної діяльності організації.

При здійсненні активних заходів у цьому напрямку бажано було б використовувати й такий корисний допоміжний інструмент, як обмін професійними знаннями та досвідом. Цим буде займатись група людей однакової професійної спеціалізації, які будуть активно співпрацювати між собою з метою обміну знаннями й досвідом у відповідній професійній сфері. Через обмін знаннями й досвідом та спілкування на неформальному рівні, вони починають відчувати свою приналежність до однієї спільної справи, яка їх об'єднує, та формують власну неформальну групу всередині організації. Така неформальна діяльність може деякою мірою служити противою впливу неформальних груп корупційного спрямування та створить механізм для впровадження культурних змін, навіть за умов недостатньої підтримки з боку керівників середньої ланки. Неформальні взаємостосунки всередині групи також допоможуть її членам створити соціальний капітал, який стане їм у нагоді в їх професійній діяльності та розвитку їх кар'єри. У тексті Вставки 16.4 наводяться деякі керівні рекомендації з формування успішної практики обміну знаннями й досвідом.

Висновки

Навіть у системах з високим рівнем корупції для більшості з членів системи питання «бути чи не бути корупціонером» постає не так вже й часто. З іншого боку, ці люди кожного дня приймають тисячі рішень, кожне з яких має свої наслідки з точки зору цілісності, добросовісності, прозорості, звітності й відповідальності, а отже впливає на загальний корупційний клімат у системі. Тому головним напрямком антикорупційних зусиль має бути належне мотивування таких конструктивних рішень. Ця діяльність буде найбільш ефективною та успішною за умов досягнення узгодженості інтересів конкретного індивіду, організації і суспільства, та коли ця узгодженість буде постійно підтримуватись за рахунок заходів позитивного спрямування. Антикорупційні заходи, що підтримують (позитивні) або загрожують (негативні) потребам конкретної особи, мають здійснюватись з урахуванням різноманітності та відмінності потреб різних осіб, а також їх розташування в ієрархії потреб кожної конкретної людини. Потреби організації може бути задоволено за рахунок чіткого розподілу функцій і повноважень всередині організації, ефективною горизонтальною координацією та забезпечення цілісності й добросовісності процесів прийняття рішень. Якщо організаційна культура є етичною й професійною, вона може слугувати потужним мотиватором поведінки на рівні формальних процесів, діяльності неформальних

груп всередині організації та на рівні керівництва організації. Якщо організаційна культура не є етичною, її трансформація в етичну культуру має стати пріоритетним напрямком діяльності керівництва оборонної організації. Без вирішення цього питання не будуть мати бажаного ефекту й реформи в усіх інших сферах діяльності оборонної організації. Це дуже довгий процес, але його можна успішно здійснити за умов наявності політичної волі і терпіння та за рахунок пошуку прихильників і союзників реформ всередині організації.

Розділ 17

Роль уряду

Легітимність усіх урядів у кінцевому рахунку залежить від довіри суспільства до їх здатності ефективно й економно виконувати роботу, що приносить суспільну користь (у цьому випадку, забезпечувати оборонну спроможність), та берегти довіру суспільства. Якщо ж використовувати суспільну користь для приватних інтересів, то корупція підірватиме таку здатність. Тому в інтересах урядів очолювати боротьбу з корупцією. Щоб бути ефективними, заходи боротьби з корупцією повинні доповнювати ширші стратегії реформ, зокрема, такі, як запровадження системи планування, програмування та бюджетування (СППБ), із загальною метою врахування питань доброчесності в процесі прийняття рішень. Потрібна готовність дотримуватися кращих зразків передового досвіду у забезпеченні прозорості та підзвітності, зокрема, шляхом надання своєчасної інформації керівництву оборонного відомства, парламентові та громадськості. Також потрібно мати механізми внутрішнього контролю, які б доповнювалися легко застосовуваними адміністративними санкціями, щоб впливати на порушення у тих випадках, коли кримінальне переслідування буде недоречним або непропорційним. Оскільки методи сучасного оборонного менеджменту потребують суттєвого делегування повноважень і відповідальності, то велике значення має виховання професійних якостей і традицій чесної державної служби у відповідних цивільних і військових кадрів. Досвід свідчить про те, що, за наявності достатнього лідерства та уваги, міністерство оборони і збройні сили можуть показати позитивний приклад для наслідування рештою державних структур і суспільством.

Корупційні ризики

Основні сфери діяльності, яким більше загрожує корупція, добре відомі. Ці сфери передбачають найбільші можливості для прямого розподілу бюджету: закупівля озброєння, військової техніки, пального, продовольства та інших предметів постачання, будівництво інфраструктури й комунальні витрати, а також проекти наукових досліджень і розробка нових технологій. Іншою сферою з високим корупційним ризиком є утилізація надлишкової техніки й майна, які можуть бути передані до цивільного сектору за набагато нижчою ціною, ніж їхня справжня вартість. Також сфери розподілу та прийому/направлення будь-чого пов'язані зі значними корупційними можливостями: забезпечення житлом, відбір на навчання (особливо, за кордоном) та направлення у відрядження (особливо, до високо оплачуваних місій за кордоном). У призовних системах надзвичайно високий ризик корупції характерний для надання відстрочок від призову або направлення служити до менш важких і небезпечних місць служби. Нарешті, зловживання

владою і привілеями створює небезпеку відчуження від підлеглих. Особливої уваги потребують ті сфери, де можливості контролю обмежені: гнучкі оперативні кошти, обмежені, або "чорні", проекти та проекти, що фінансуються військовими місіями (де у сферах взаємодії між системами контролю двох країн можуть виникнути прогалини).

Випадки корупції трапляються навіть у розвинених демократіях, хоча значною мірою це скоріше індивідуальні, ніж системні випадки. Однак, у міністерствах оборони молодих демократичних країн корупція частіше присутня на системному рівні. Вона може втягувати широкі кола порушників, як цивільних, так і військових, а також може бути більш тісно й широко пов'язаною з корупцією в суспільстві та серед керівної еліти. Особливо вразливими є ті сфери, де ефективний цивільний менеджмент ще не запроваджено через відсутність цивільних експертів (тому вони все ще перебувають під контролем військових), недостатню кількість професійних і надійних цивільних експертів або відсутність хороших традицій і практик. Посттоталітарні режими можуть постати перед особливо високим ризиком через велику кількість підвідомчих міністерству оборони підприємств, значні обсяги застарілої техніки та неадекватні зусилля щодо усунення бюджетних прогалин. Особливо руйнівне значення має практика створення позабюджетних "спеціальних" фондів, які змушують військових заробляти гроші для покриття оборонних потреб. Ці фонди створюють широкі можливості та логічне прикриття для корупції шляхом відкритого заохочення комерціалізації оборонного відомства.

Економічне і соціальне зuboжіння теж може відігравати важливу роль у зростанні корупції. Під час жорстокої економічної кризи, в яку потрапили багато країн-членів колишнього Варшавського договору, рівень грошового утримання офіцерів упав значно нижче нормально-го прожиткового рівня до мізерних \$30-50 на місяць. Водночас, відбувалося різке скорочення надання житла та руйнація колись щедрої системи соціального забезпечення. Військові постали перед жорстким вибором: звільнитися та пробувати закріпитися у приватному бізнесі, працювати вночі після служби на додатковій роботі або брати участь у корупційних діях. Економічне зuboжіння супроводжувалося значним падінням соціального статусу, яке підживлювалося негативним ставленням суспільства до проблемних питань у війську комуністичних часів. А з падінням соціального статусу та самоповаги офіцерів і професійних сержантів падали й їхні стимули вдаватися до самоконтролю. У деяких країнах цей "період виживання" продовжувався близько десяти років, під час яких корупція пустила глибоке коріння в оборонних структурах та військовій культурі.

Виховання доброчесності в оборонному менеджменті

Метою оборонного менеджменту є створення ефективних і невитратних оборонних спроможностей, потрібних для адекватного захисту суспільства – тобто, «суспільної користі» від оборонної системи. В демократичних країнах це тісно пов'язано з демократичним цивільним контролем і підзвітністю суспільству. Іншими словами, урядові структури й окремі державні посадові особи використовують публічні ресурси (гроші платників податків) у визначених пра-

вових рамках та під контролем парламенту, преси і суспільства.¹ Зміцнення механізмів ефективного менеджменту, підзвітності та прозорості природно скорочує можливості для корупції.

Декілька базових принципів можуть бути застосовані для забезпечення дотримання принципів доброчесності у процесах прийняття рішень – чи це будуть відбіркові комісії, тендерні комітети чи індивідуальні рішення керівництва. До максимально можливої межі ці процеси повинні регулюватися письмовими нормативно-правовими актами. Такі регулятори мають визначати учасників і сферу їх відповідальності (всі головні причетні суб'єкти повинні бути враховані). Вони повинні визначати легітимні умови (як стосовно допустимості, так і забезпечення дотримання) та критерії прийняття рішень. Вони також повинні визначати легітимні результати процесу в контексті суспільної користі. Цілі та завдання мають бути оформлені, затверджені відповідальною за контроль над відповідним процесом посадовою особою і прозорі для всіх суб'єктів цього процесу. Рішення та їх обґрунтування мають бути оформлені письмово. У всіх випадках, окрім надзвичайно термінових, інформація повинна бути доступною для всіх учасників. Результати мають бути максимально вимірюваними, а також потрібно вживати заходів для оцінки результатів виконання прийнятих рішень і забезпечення підзвітності. Розпливчасті, непрозорі процедури та неконкретні оцінки є дуже вірогідними ознаками присутності корупції. Наступні підрозділи застосовують ці принципи до оцінки різних сфер оборонного менеджменту.

Політика, планування, програмування та бюджетування

Ефективний оборонний менеджмент поєднує, наскільки можливо, виділення ресурсів та очікуваний результат – чи це буде повсякденна діяльність, посилення спроможностей в інтересах майбутнього, чи поліпшення питань соціального захисту для військовослужбовців. У першу чергу, це потребує ясності і прозорості стосовно цілей оборони – наприклад, ролі, функцій і завдань збройних сил – та заходів, необхідних для їх досягнення. Вони повинні бути чітко визначені у керівних документах стратегічного рівня, які найбільш широко розповсюджені і доступні в межах оборонної системи (у Великій Британії це робиться, наприклад, шляхом видання Оборонних стратегічних настанов, що затверджуються міністром), та прозорими для парламенту і громадськості (в Україні це робиться шляхом видання щорічної доповіді “Біла книга” про стан збройних сил).

Розробка планів і рішень щодо виділення ресурсів (часто це розуміють під терміном “програмування”) має бути тісно пов'язана з очікуваними результатами оборонної діяльності, визначеними політично. Керівні вказівки з питань планування та програмування повинні бути запозичені безпосередньо з керівних документів стратегічного рівня, перевірені фахівцями міністерства оборони з питань воєнної політики і затверджені міністром оборони. Оперативні плани (поточні, перспективні) та плани розвитку збройних сил (організаційної структури, оснащення, комплектування, підготовки/освіти та інфраструктури) також повинні бути тісно ув'язані

¹ На відміну від авторитарних або тоталітарних режимів, де міністр оборони зазвичай є генералом, безпосередньо підпорядкованим главі держави, а той також може мати військове минуле.

з виділенням ресурсів. Для того, щоб краще забезпечити ці зв'язки, багато нових демократичних держав запровадили варіанти розробленої в США Системи планування, програмування та бюджетування (СППБ).

Ключовим елементом СППБ є програмування, яке поєднує виділення ресурсів з плануванням на середньострокову перспективу (зазвичай на п'ять років) і показує, яким чином і які вихідні дані мають забезпечити досягнення потрібного результату. Потім програмні рішення будуть механічно визначати питання формування і виконання бюджету. Переміщення концентрації уваги щодо питань виділення ресурсів від процесу бюджетування до процесу програмування посилює цілісність системи. Програмування передбачає набагато більше коло учасників дискусії щодо виділення ресурсів та покращує внутрішню прозорість. Таке п'ятирічне вікно програмування дозволяє краще оцінити вплив виділення ресурсів, ніж одно-дворічний бюджет.

Вставка 17.1. Організаційне вирішення питань забезпечення дисципліни планування та виконання

Вивчаючи досвід США, міністерства оборони багатьох посттоталітарних країн намагаються вдосконалити свої системи управління ресурсами шляхом запровадження систем планування, програмування та бюджетування (СППБ). СППБ, за умови їх належного впровадження, є потужними інструментами менеджменту з потенціалом забезпечення суттєвого покращання прозорості процесу прийняття рішень та підзвітності менеджерів програм. Наприклад, міністерство оборони Болгарії запровадило програмно орієнтовану систему ресурсного менеджменту ще у 2000 році.

З іншого боку, нерідко спостерігається організаційний спротив запровадженню таких нових інструментів менеджменту. У поєднанні з обмеженими знаннями та слабкими лідерськими якостями це нерідко призводить до формування суттєвих викликів: як забезпечити ефективний зв'язок між різними дисциплінами планування, як гарантувати, щоб програми витримували курс на досягнення оборонних цілей і завдань, і щоб менеджмент фінансів та закупівель був чітко узгоджений із затвердженими програмами тощо. Зокрема, коли міністерствам оборони доводиться мати справу зі збільшенням поточних витрат, або в ситуації обмеженого фінансування, рішення з питань бюджету чи закупівель керуються логікою, яка часто відрізняється від замислу оборонних програм. Це невідворотно призводить до втрати прозорості та розмиває підзвітність.

У серпні 2009 року – протягом першого місяця при владі після парламентських виборів – керівництво міністерства оборони Болгарії зробило одну організаційну зміну: створило Директорат планування, програмування та бюджету. У такий спосіб воно зосередило в одній структурі функції довгострокового оборонного планування, програмування та короткострокового планування фінансових і матеріальних ресурсів. Такий підхід виглядає головним чином як організаційне вирішення проблеми забезпечення узгодженості між бюджетами, планами закупівель та будівництвом, з одного боку, та оборонними програмами, з іншого. Більше того, така узгодженість залишається навіть при змінах ситуації, зберігаючи таким чином рівень прозорості й підзвітності оборонного ресурсного менеджменту та зменшуючи корупційні ризики.

Відповідальність за виділення ресурсів та підзвітність за отримані результати зосереджується на менеджерах програм, які подають пропозиції на розгляд керівного органу – Комісії програмного контролю, до якої входять представники з широкого кола посадових осіб, відповідальних за питання формування й імплементації воєнної політики (і фінансів). Це скасовує монополію, яку фінансові департаменти часто мають у бюджетно-концентрованих системах, де вони зазвичай відіграють провідну роль як у формуванні бюджетів, так і в розподілі виділених ресурсів, причому, не зовсім прозорим шляхом.

Нормативні й організаційні процедури повинні забезпечувати впорядкований перехід від цілей оборонної політики та довгострокових планів до оборонних програм, а потім – від програм до бюджетів та їх імплементації. У Вставці 17.1 пропонується приклад організаційного рішення з метою гарантування відповідності короткострокових планів, включаючи й оборонний бюджет, та виконавчої діяльності оборонним програмам, щоб таким чином забезпечити цілісність процесу ресурсного менеджменту.

Кадровий менеджмент

Найціннішим ресурсом оборонної системи є людський ресурс, однак кадровий менеджмент часто буває дуже суб'єктивним. Ця суб'єктивність найбільше проявляється у тих системах, де командири відіграють ключову роль у кожному важливому кадровому рішенні. Перехід до більш централізованої системи кадрового менеджменту може суттєво поліпшити цілісність і підзвітність відповідного процесу. Це потребує певних зусиль щодо стандартизації оцінки проходження служби більш об'єктивними характеристиками та застосуванням добре регламентованих атестаційних комісій для розгляду кандидатів на підвищення або для відбору на важливі призначення (наприклад, вище командування або вища професійна освіта). Призначення на вищі або дуже престижні посади, як, наприклад, вищі командні посади, довгострокове навчання за кордоном та позиції, що вимагають вищого рівня довіри й відповідальності, мають бути під особистим контролем міністра. Вища атестаційна комісія у складі вищих військових керівників та вищих цивільних державних службовців може сприяти забезпеченню прозорості та об'єктивності прийняття кадрових рішень. А більш централізована система також може покращити контроль та скоротити ризик корупції в таких процесах, як вступні екзамени до військових навчальних закладів, призов і відстрочки від призову на військову службу.

Озброєння, логістика та інфраструктура

Це, мабуть, сфера найвищого корупційного ризику, оскільки тут присутні значні обсяги коштів, призначених для закупівель, забезпечення експлуатації техніки і озброєння та утримання інфраструктури. Для забезпечення відповідності закупівель реальним оперативним потребам важливо мати жорсткий контроль і переглядати весь процес визначення вимог: від визначення загальних оперативних потреб до технічних специфікацій, тендерної документації та контролю якості поставленої продукції. Щоб забезпечити невитратність і справедливість системи, важливо забезпечити добросовісність у функціонуванні змагальної системи, що включає визначення тендерних умов, переможця тендеру та підготовку проекту контракту. Розміщення інформації про майбутні та поточні закупівлі в Інтернеті має позитивний вплив на поліпшення прозорості

Вставка 17.2. Очищення державних закупівель: оприлюднення порушень та адміністративне відсторонення

Оприлюднення фактів порушень з боку підрядника може відігравати важливу роль у сприянні дотриманню норм доброчесності у сфері державних закупівель. У Сполучених Штатах неурядова організація "Проект нагляду за урядовою діяльністю" (ПНУД) з 2002 року підтримує специфічну базу даних – "База даних про порушення федеральних контракторів" (БДПФК), що зберігає відомості про понад 750 випадків порушень, які включають обман, порушення анти-монопольного законодавства, а також законів про охорону навколишнього середовища, страхування та працю, починаючи з 1995 року. Ця база даних також відстежує інформацію про 100 найбільших федеральних контракторів. Закон США про витрати на оборону у 2009 році має положення про створення бази даних, яка б зберігала всю інформацію з питань дотримання доброчесності та виконання умов федеральними контракторами й отримувачами грантів. Вона має бути зроблена за зразком бази даних БДПФК, хоча доступ до неї буде обмеженим.

Корисно зазначити, що 25 компаній із списку 100 контракторів, за даними БДПФК, не мали жодного випадку порушень, а 14 компаній були помічені лише по одному разу. Таким чином, 39 із найбільших 100 урядових контракторів не схильні до систематичних порушень, що спростовує міф про те, що співробітництво між урядом та бізнесом невідворотно призводить до численних випадків порушень.

Уряд Чеської Республіки нещодавно пішов ще далі на один крок, запровадивши у своїй останній антикорупційній програмі положення про відсторонення від участі у державних закупівлях (тобто, включення до чорного списку) певних компаній, які обґрунтовано обвинувачувались у корупційних діях. Цей захід вже давно пропагувався чеським відділенням організації "Транспаренсі Інтернешнел", позиція якого полягала у тому, що на додаток до таких інструментів, як розслідування та державне обвинувачення, необхідно запровадити важливий адміністративний інструмент очищення ринку від тих компаній, які його корумпують. Це також створить важливий елемент стримування для інших потенційних порушників. Доповідь 2007 року містить перелік рекомендацій для забезпечення успішності програми відсторонення: правила доступності для громадськості; обов'язковість врахування чорного списку в усіх закупівлях; забезпечення справедливості, тобто однакового підходу до всіх; а також застосування виключно адміністративних санкцій – скоріше для заохочення реформування, ніж провокування банкрутства. Ця доповідь також рекомендує, щоб створення чорного списку було частиною більш складної стратегії антикорупційних заходів у сфері державних закупівель: дотримання кодексів етики в державних контрактах, пактів доброчесності, захисту інформаторів, програм виправлення помилок та інших заходів.

Джерела: "Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database," *Ethics World* (15 October 2008), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo; "TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful," *Ethics World* (11 December 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

та сприяє реальній конкуренції. Закупівлю "в одного виконавця", тобто закупівлю без змагання за контракт, має бути суворо обмежено.

Нормативно-правова база і тендерні комітети можуть відігравати важливу роль у вихованні доброчесності шляхом сприяння внутрішній прозорості для основних учасників. Спеціальні правила повинні визначати вимоги до членів тендерних комітетів щодо оприлюднення випадків конфліктів інтересів та відмови від участі у подібних рішеннях і оборудках. Для забезпечення кращого застосування таких запобіжників також може бути корисно обмежувати кількість відповідальних за закупівлі осіб і тендерних комітетів. Інформація про попередні порушення з боку учасників тендеру та можливе їх внесення до чорних списків теж може допомогти у забезпеченні доброчесності під час проведення процедур (див. Вставку 17.2).

Утилізація надлишкової техніки та об'єктів інфраструктури становить додаткові виклики для доброчесності. У цьому випадку виклик полягає у тому, щоб точно оцінити, чи є певний предмет дійсно надлишковим, чи ні, і якщо відповідь позитивна, то якою буде вартість надлишкового майна. Відкриті аукціони з належним рівнем прозорості, організовані для продажу надлишкового майна, можуть допомогти міністерству оборони отримати максимально можливі кошти за це майно. Країни зі значними обсягами надлишкового майна можуть створювати спеціалізовані департаменти для управління процесом передачі або утилізації, щоб таким чином забрати у міністерства оборони роль організатора аукціонів.

Інспектування та аудит

Ефективна система інспектування та аудиту відіграє важливу роль у стримуванні потенційної корупції шляхом забезпечення можливості для виявлення та покарання. Навіть за відсутності корупції, вони є важливими інструментами забезпечення ефективного й економічного використання обмежених ресурсів і доброчесності в системах оборонного менеджменту та прийняття рішень. Інспектування й аудит можуть включати як перевірку на предмет законності, на зразок того, що зазвичай виконують контрольно-ревізійні органи, так і перевірку аудиторськими структурами питань невитратності, ефективності та доброчесності відповідних процесів. Заходи зміцнення систем інспекції і аудиту можуть включати збільшення чисельності та професійної підготовки інспекторів, вдосконалення процедур і збільшення повноважень, а також краще використання технологій.

Прозорість та підзвітність

Прозорість інформації та підзвітність вищому керівництву вважаються важливими інструментами забезпечення норм доброчесності та стримування корупції. Традиційні методи зовнішньої прозорості включають публікацію білих книг і доповідей парламенту (див. розділи 18 та 21). Ці методи є важливими інструментами для обмеження розповсюдженої схильності посадових осіб до зручного використання таємності задля ухиляння від відповідальності. Грифи таємності або таємні проекти мають використовуватися лише в

найбільш термінових випадках та за умови встановлення відповідного (згідно з режимом секретності) нагляду. Прозорість і підзвітність також можуть бути забезпечені шляхом розвитку інноваційних стосунків із громадськістю, зокрема, через створення громадських рад та залучення представників цих рад до вирішення питань діяльності міністерства. Такі безпосередні контакти між оборонним відомством і громадянським суспільством серед іншого допомагають тримати політичну еліту підзвітною громадськості у питаннях оборонної політики.

Рівень прозорості всередині міністерства теж важливий. У цьому випадку горизонтальна прозорість сприяє ефективності прийнятих рішень за рахунок ширшого залучення посадових осіб. Вона також створює стримуючий ефект стосовно корупції шляхом розповсюдження інформації всередині військових колективів, які дуже вірогідно помічатимуть та вживатимуть заходів проти корупції. Вертикальній прозорості сприятиме й належне застосування принципів менеджменту, коли правдива інформація передаватиметься по ієрархічних рівнях зі збереженням важливих деталей для формування чіткого бачення керівництвом всіх обставин, але й без надмірної деталізації. Така практична прозорість має додаткову перевагу в тому, що робить підзвітність більш реалістичною.

Професійні кадри

Так само важливим для забезпечення стандартів доброчесності у рішеннях керівництва є виховання доброчесності серед професійних кадрів – цивільних службовців та професійних військових, які є виконавцями цих рішень. У контексті демократичного цивільного контролю саме цивільні (більше, ніж військові) керівники всередині міністерства оборони несуть відповідальність за стан національної оборони і відіграють провідну роль у формуванні оборонної політики, адміністративному контролі, правовому забезпеченні, закупівлі та бюджетних функціях. Це дозволяє військовим зосереджуватися на своїх безпосередніх обов'язках з підготовки військ, оперативного планування і ведення операцій. Однак, незважаючи на отриману публічну довіру, вищі цивільні посадові особи нерідко становлять значний корупційний ризик, зокрема, у перехідних країнах, де вони можуть зливатися з корумпованою політичною та суспільною елітою.

Ключовим елементом ефективного цивільного контролю є створення критичної маси кадрів цивільних експертів у міністерстві оборони, які можуть виконувати місію професійних посередників між військовими та урядом і суспільством. Зміцнення етосу (характерних мотиваційних групових рис поведінки – прим. перекладача) державних службовців для таких кадрів є потужним інструментом виховання доброчесності, яке, однак, потребує тривалого часу, особливо для посттоталітарних країн, в яких корупція глибоко проникла в тіло суспільства. Згідно із спостереженнями, зробленими видатним німецьким вченим Максом Вебером понад 90 років тому і які все ще актуальні сьогодні: "Сучасна бюрократія в інтересах доброчесності підняла на високий рівень почуття статусної честі; без цього почуття виникає смертельна загроза жажливої корупції та вульгарного філістинізму. А без до-

тримання доброчесності виконання навіть чисто технічних функцій державного апарату опиниться під загрозою.² З іншого боку, сприяння формуванню "почуття честі" в середовищі професійної цивільної служби забезпечуватиме певний рівень щеплення навіть проти порушень на високому рівні.

Професійна підготовка з питань оборонного менеджменту може бути важливим інструментом у формуванні етосу державної служби. Він особливо ефективний у контексті міжнародного співробітництва, що дозволяє формувати почуття причетності до міжнародного співтовариства з його власними нормами і практиками. Програми на кшталт програми НАТО "Будівництво оборонних інституцій" та програми НАТО-Україна "Програма професійного розвитку" показують вдалий приклад успішних зусиль. Набір персоналу з-поза меж існуючого оборонного відомства також допомагає у формуванні культури державної служби. Досвід показує важливість зусиль вищого керівництва щодо встановлення нових норм і стандартів – та дотримання цих стандартів на власному прикладі.

Конструктивна напруга між військовою і цивільною службами, коли ролі відрізняються та існує спільний етос цивільної служби, може мати певну користь у забезпеченні доброчесності в оборонній сфері. У багатьох країнах військові вважаються однією з найменш корумпованих інституцій. За даними організації "Транспаренсі Інтернешнел", такий показник, як "Глобальний барометр корупції (ГБК) за 2007 рік демонструє, що військові загалом користуються вищою довірою, ніж більшість інших інституцій суспільства, за винятком релігійних організацій та громадських організацій (ГО).³ Якщо збройні сили отримують достатнє соціальне забезпечення для ліквідації "корупції від нужди" та не беруть участі в тих економічних сферах діяльності, де є найбільші спокуси для "корупції від жадібності", то в них виникає можливість утримати незалежну культуру доброчесності. Якщо вони матимуть можливість впливати на процеси прийняття рішень в державі, то військові можуть відіграти важливу роль у вихованні доброчесності як у всьому оборонному секторі, так і більш широкому урядовому контексті.

Однак, зрозуміло, що жодна система оборони не може мати повного імунітету від хвороб суспільства, серед яких є й корупція. Ефективні санкції за порушення, зокрема, адміністративні заходи, які мають бути швидко застосовані задля відновлення цілісності системи та забезпечення доброчесності (на відміну від схильності лише до покарань), є для міністерства оборони важливим інструментом забезпечення неухильного дотримання відомчих стандартів, на відміну від підходів, що застосовуються в суспільстві загалом.

У Вставці 17.3 пропонується приклад того, як розглянуті вище принципи були застосовані у конкретному випадку роботи реформаторського керівництва після Помаранчевої революції.

² Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), 88.

³ Transparency International, "Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments," TI Working Paper #2 (2007), 2.

Вставка 17.3. Зусилля з виховання доброчесності у період після Помаранчевої революції (2005-2007)

Напередодні подій кінця 2004 року Україна перебувала в перехідному напівдемократичному стані, коли розповсюджена корупція спостерігалася у багатьох урядових структурах, включаючи міністерство оборони. Особливо напруженою в контексті корупції була ситуація в департаментах і управліннях, які мали найтісніше відношення до використання обмежених бюджетних коштів: постачання, медичного забезпечення, утилізації надлишкових боєприпасів і техніки, надлишкових фондів та інфраструктури, розробок і закупівлі озброєнь, зв'язку, експлуатації, будівництва тощо. Корупція також відчувалася у багатьох сферах, пов'язаних з будь-яким розподілом або відбором: освіти, кадрів (стосовно "вигідних" посад або "зручних" місць проходження служби), розподілу житла, навіть у питаннях підготовки й відбору для участі у миротворчих місіях або навчання за кордоном.

Помаранчева революція листопада-грудня 2004 року звичайно не могла негайно вилікувати всі проблеми суспільства, однак вона дозволила більше демократії. Два окремі аспекти мали помітний позитивний вплив на ефективність протидії корупції в міністерстві оборони. Перший – це більша свобода висловлювати свою думку, більша прозорість та вищі очікування, які загалом покращили роль громадського контролю. Другий – це призначення на відповідальні посади у міністерстві оборони (і певною мірою в інших структурах також) багатьох нових, відповідальних професіоналів, ще не заплямованих корупцією.

Нова команда цивільного керівництва прибула до міністерства оборони у лютому 2005 року. Більшість представників цієї команди складали військовослужбовці запасу з уже набутим після звільнення досвідом роботи в аналітичних дослідницьких структурах або комерційному секторі. У міністерстві вони знайшли ряд посадових осіб із високим потенціалом, однак без належної мотивації служити у несподівано обмеженому професійному середовищі. Нова команда під керівництвом міністра Анатолія Гриценка зробила ряд швидких кроків для розблокування наявного потенціалу шляхом запровадження нових норм і стандартів. Стратегія, яку він застосував, включала такі елементи:

Демонстрація серйозності наслідків корупційної поведінки. Посадові особи, у діях яких розслідування виявляло ознаки корупції, невідкладно відсторонювалися від займаних посад. Було залучено більше допомоги від зовнішніх структур, таких, як військова контррозвідка (у складі Служби безпеки) та антикорупційні підрозділи Міністерства внутрішніх справ. Якщо розслідування підтверджувало порушення, то міністерство оборони вживало швидких заходів у рамках наявних повноважень, які, зокрема, передбачали звільнення в запас достроково або за компрометуючими обставинами, переведення на нижчу посаду, пониження у військовому званні тощо. Багато генералів і старших офіцерів таким чином було відсторонено уже в перші місяці 2005 року. У багатьох випадках матеріали розслідувань передавалися до прокуратури для подальшого порушення кримінальних справ. Цей принцип невідкладної відповідальності, незалежно від звань і посад, продовжував застосовуватися міністром Гриценком протягом усього часу перебування на посаді (до грудня 2007 року),

причому, він торкався посадових осіб усіх рівнів, включно з рівнем заступника міністра або командувача виду збройних сил.

Упорядкування процесів оборонного менеджменту. Спрощення (деможливо) існуючих процедур покращило менеджмент та скоротило ризики корупції і зловживань. У деяких випадках оптимізація процедур ліквідувала передумови для корупції, наприклад, у випадку рішення про направлення штатних, попередньо існуючих підрозділів для участі у миротворчих операціях, військомати були позбавлені вигідної ролі щодо відбору військовослужбовців запасу до краще оплачуваних миротворчих місій за кордон. Удосконалення процесів планування і бюджетування включало кроки у напрямі впровадження системи СППБ, ефективніші процедури підготовки стратегічних вказівок, а також створення спеціальної бюджетної комісії. До складу цієї комісії входило обмежене число вищих посадових осіб міністерства оборони і Генерального штабу, які відповідали за формування політики, оборонне планування та фінансові питання. Під керівництвом першого заступника міністра оборони вони забезпечували своєчасну координацію процесів формування і виконання бюджету. Подібний підхід у вигляді вищої атестаційної комісії сприяв підвищенню прозорості та підзвітності з питань призначення на ключові посади і переходу від номенклатурної до більш централізованої системи кадрового менеджменту. Процес прийому до вищих військових навчальних закладів також було централізовано, що дозволило забезпечити кращий контроль за тестуванням кандидатів на вступ та іншими відповідними процедурами прийому. Схожим чином було сконцентровано процедури закупівель шляхом залишення лише трьох тендерних комітетів, які стали виконувати всі функції попередніх десятків дрібних комітетів. Нарешті було створено спеціальний державний департамент, голова якого призначався урядом, а головним завданням цього департаменту були передача або утилізація надлишкового майна. Міністерство оборони підтримало зміни до нормативно-правової бази, за якими воно позбавлялося права продавати надлишкове майно безпосередньо покупцям і передавало право проведення аукціонів та інших форм передачі майна до відповідних урядових органів. Ключовим елементом цих реформ була мінімізація залучення військовослужбовців до економічної діяльності.

Зміцнення системи інспектування і аудиту. Повноваження й укомплектованість органів інспектування та контрольно-ревізійних органів було збільшено, і в першу чергу це стосувалося Головної військової інспекції міністерства оборони, контрольно-ревізійного департаменту міністерства оборони та Головного контрольно-ревізійного управління Генерального штабу. Структурні та процедурні реформи у цій системі допомогли підвищити її ефективність, так само, як і зусилля із залучення кращих кадрів, підвищення їх професіоналізму та забезпечення їх доброчесності. Нарешті, міністерство почало впроваджувати сучасну комп'ютеризовану систему адміністрування й обліку, яка мала забезпечити точний облік та контроль всіх фінансових, матеріальних і кадрових потоків.

Сприяння демократизації та прозорості для суспільства. Для нового керівництва міністерства оборони з самого початку було зрозуміло, що боротьба проти корупції вимагатиме зміцнення демократичних інституцій та збільшення прозорості в оборонній сфері. Для забезпечення прямого діалогу з громадянським суспільством було створено Громадську

раду при міністерстві оборони, до складу якої входило понад 70 представників різних неурядових організацій та дослідницьких центрів. Ця дорадча структура також мала важливі наглядові функції, наприклад, представник ради завжди був присутнім під час прийому громадян міністром. Іншим прикладом прозорості та підзвітності стало щорічне видання "Білої книги", який давав громадськості України ґрунтовний звіт про основні оборонні питання, що вирішувалися протягом року. Нарешті за участі міністра було створено ради офіцерів у бригадах і вищих штабах. Ці ради виконували певні дорадчі та контрольні функції, а також допомагали виховувати у офіцерів почуття честі, гідності та нетерпимості до корупції.

Приклад Міністерства оборони України за період 2005-2007 років демонструє, що енергійні, зосереджені та послідовні зусилля у боротьбі з корупцією можуть давати суттєвий результат навіть в обстановці широко розповсюдженої корупції в інших відомствах і суспільстві. До ключових чинників, що забезпечили позитивні результати, можна віднести демократизацію та прозорість, зосередження і концентрацію, лідерство та командну роботу, ефективне інспектування й аудит, а також швидке і справедливе покарання. Цікаво відмітити, що офіційні особи НАТО, які висловлювали застереження щодо готовності України в цілому вступати до Альянсу, також часто визнавали успіхи міністерства оборони у досягненні стандартів НАТО.

Успіхи міністерства оборони у протидії корупції, особливо в умовах її широкого розповсюдження в країні загалом, були здобуті за певну ціну. Цією ціною був рівень високопосадового контролю, необхідний для забезпечення доброчесності. Дуже багато відповідальних питань було піднято на рівень заступників міністра та персонально самого міністра, сповільнюючи таким чином виконавчі процеси і призводячи до майже повного виснаження керівників міністерства та їх помічників. Це давало відповідний результат, однак для його збереження на перспективу потрібні були системні зміни в суспільстві та створення тривалої самостійної динаміки у пріоритетах професійних кадрів.

Попередження конфлікту інтересів

Для забезпечення дотримання принципів доброчесності у процесі прийняття рішень на урядовому рівні важливо ідентифікувати й ліквідувати конфлікти інтересів. Це важливо у першу чергу для вищого керівництва та членів комітетів і комісій (зокрема тих, які мають справу з тендерними та ліцензійними питаннями), до яких застосовуються вимоги щодо декларування та відмови в контексті конфлікту інтересів. Це також важливо для всіх військових і цивільних керівників, з яких будь-хто потенційно може мати можливість зловживати своїм впливом на процес прийняття рішень. Кодекси поведінки є корисним знаряддям для попередження конфліктів інтересів у широкому сенсі. Вони можуть врегульовувати такі питання, як (приклади взято з польського досвіду застосування кодексу поведінки для стосунків у промисловій сфері):

- прийняття подарунків та інших вигідних пропозицій (загальне правило: жодних подарунків);

- участь у спонсорованих промисловістю заходах (обмежується до типових заходів, безпосередньо пов'язаних з підписанням і виконанням контракту);
- презентація промисловістю оборонної продукції та послуг (прямі презентації, без посередників);
- оренда військового майна для зовнішніх заходів (лобіювання інтересів оборонної промисловості забороняється).

Інші регулятори можуть визначати зобов'язання, що стосуються професійної військової служби, зокрема:

- заборону виконувати додаткову роботу в інтересах оборонної промисловості під час проходження військової служби;
- обов'язковість для всіх офіцерів декларувати своє майно;
- мораторій на прийняття на роботу в оборонній промисловості (три роки після закінчення служби для військового персоналу, що брав участь у процедурах закупівель та виконанні контрактів).

Одним з головних завдань польського кодексу була ліквідація "посередників" у стосунках між міністерством та оборонною промисловістю, які часто презентували себе в якості "незалежних" експертів, журналістів або видавців, однак їх діяльність була непрозорим, незареєстрованим лобіюванням промисловості. Уряди повинні вимагати, щоб постачальники повністю розкривали питання залучення агентів і посередників, їх особи та платню, а також умови їхніх контрактів. Це особливо важливо в ідентифікації можливої неадекватної ролі теперішніх та колишніх високих посадових осіб або членів їх сімей щодо впливу на урядові рішення.

Структури боротьби з корупцією

На додаток до зусиль, направлених на сприяння якісному врядуванню, міністерства оборони також виявили корисність у створенні цілеспрямованих органів та стратегій з питань боротьби з корупцією. Можна виділити два принципові підходи в контексті створення органів боротьби з корупцією у міністерстві оборони: забезпечення виконання та запобігання.

Підхід, що базується на забезпеченні виконання заходів боротьби з корупцією, потребує відповідних дієздатних слідчих органів. Ці структури по своїй суті близькі до правоохоронних органів і за своїми функціями проводять незалежні розслідування значних випадків зловживань та організованої злочинної діяльності у своїй сфері. Міністерство оборони могло б також одержати підтримку від інших відомств з метою підвищення ефективності розслідувань корупційних діянь.

А підхід, що базується на запобіганні, потребує створення бюро з антикорупційної політики і процедур. Це бюро може слугувати таким собі «сторожовим собакою» загальних нормотворчих процесів у міністерстві оборони, аналізуючи нові настанови та інструкції з точки зору їх

відповідності чинному законодавству, прозорості, попередженню конфліктів інтересів та якості врядування. Воно також може запропонувати незалежні експертні поради міністрові або іншим посадовим особам, особливо у тих випадках, коли міністру потрібно прийняти рішення, що виходить за рамки існуючих процедур, наприклад, закупівлі озброєння у випадку термінової необхідності забезпечення оперативних потреб. Бюро може проаналізувати, чи наявні пропозиції відповідають чинному законодавству, чи вони економічно вигідні та достатньо обґрунтовані, а також рекомендувати найбільш прийнятний підхід до вирішення цієї нагальної проблеми. Також бюро може давати поради офіцерам і державним службовцям, щоб допомогти їм у дотриманні відповідних статутів та кодексів поведінки. Цілеспрямована діяльність антикорупційних бюро як правило відіграє ключову роль у формуванні та імplementації антикорупційних стратегій. Такі бюро можуть додатково спостерігати за дотриманням норм доброчесності у ключових процесах закупівель. У Вставці 17.4 пропонується відповідний польський досвід.

Заклучні міркування: стратегія та послідовність

Доволі часто зусилля з виховання доброчесності є реактивними, прискорюються у відповідь на гучні скандали, що переходять межу терпіння суспільства. Хоча негайне реагування може відновити суспільну довіру, однак короткостроковість і тимчасовість зусиль часто призводить до змішаних результатів, які можуть викликати напругу в оборонному відомстві. Вставка 17.5 як раз і пропонує такий приклад.

Вставка 17.4. Виховання доброчесності – досвід Польщі

Згідно з даними Індексу сприйняття корупції організації «Транспаренсі Інтернешнел», у 2005 році Польща була найбільш корумпованою країною у складі Європейського Союзу. На той час антикорупційні зусилля у міністерстві національної оборони були досить неефективними, так само, як і в цілому в державних структурах Польщі. З позитивного боку, багато структур брали участь у боротьбі з корупцією у сфері оборони; але, з негативного боку, антикорупційні заходи цих структур були повністю нескоординованими. Було розкрито багато корупційних схем, проти певної кількості офіцерів і цивільних було висунуто обвинувачення у спеціальній доповіді стосовно корупції в оборонному відомстві, яку підготували для міністра. Однак, незважаючи на цю доповідь, інформація про корупційні схеми не була використана для започаткування системних змін. Попередження корупційних зловживань не стало пріоритетом у діяльності міністерства, не було сформовано відповідної антикорупційної політики і не було запроваджено програми виховання доброчесності. За таких обставин антикорупційні заходи були неефективними.

Не дивно, що корупція була головною темою у президентській та парламентській виборчих кампаніях 2005 року. Після виборів польське міністерство національної оборони прийняло план боротьби з корупцією. Це було зроблено за сприяння особисто міністра на вищому рівні,

який призначив на відповідну посаду всередині організації досвідченого експерта з питань боротьби з корупцією з метою розроблення й упровадження цього плану. На початку 2006 року була створена нова структура – Бюро антикорупційних процедур, яке підпорядковувалося безпосередньо міністру і головним завданням якого було покращання процедур для формування антикорупційної політики та виховання доброчесності. До нього було призначено чотирьох цивільних осіб, всі з-поза меж оборонного сектору чи оборонної промисловості, для того, щоб запобігти будь-якій можливості конфлікту інтересів. Більшість із них мали антикорупційний досвід, отриманий під час роботи в неурядових організаціях, місцевих адміністраціях чи органах юстиції. Головною ідеєю створення Бюро було запровадження антикорупційних стандартів якомога глибше в структуру міністерства.

Починаючи з практичних реформ, бюро вирішило торкнутися корупції у вищих ешелонах, тобто там, де потенційні втрати для суспільства були найбільшими. Метою було показати серйозність і послідовність реформ. Щоб визначити свої пріоритети, співробітники бюро організували швидку оцінку ризиків з метою встановлення сфер найбільшого корупційного ризику, де потенційно можуть бути значні фінансові втрати та можуть брати участь вищі посадові особи. В результаті ми оцінили сферу державних закупівель військової техніки й озброєння як найбільш важливий для роботи пріоритет. Вона була менш прозорою, ніж звичайна сфера державних закупівель, споживала значну частину бюджету (приблизно 20%, тобто понад €1 мільярд протягом року) та залучала верхівку менеджменту міністерства й збройних сил.

Реформа системи закупівель передбачала декілька елементів, зокрема:

- збільшення прозорості шляхом розміщення інформації про заплановані, поточні та завершені закупівлі на веб-сайті;
- розширення меж застосування електронних аукціонів;
- поліпшення контролю якості, зокрема, проведення додаткових випробувань броньованої машини «Росомак», балістична стійкість якої не була достатньо ретельно перевірена під час процесу закупівлі;
- попередження конфліктів інтересів у членів тендерного комітету шляхом упровадження додаткових інструкцій;
- сприяння посиленню конкуренції шляхом обмеження закупівель у одного виконавця до виняткових, добре обґрунтованих випадків;
- попередній аудит співробітниками бюро ключових документів закупівель, таких, як технічні умови, тендерні умови, процедури визначення переможця тендеру та проекти контрактів.

Окрім цього, було розроблено новий кодекс поведінки для військового й цивільного персоналу у стосунках з оборонною промисловістю, який передбачав загальні принципи на рівні здорового глузду, а також детальні вказівки, такі, як політика «жодних подарунків» та політика відмови у співробітництві або участі стосовно спонсорованих промисловістю заходів.

Бюро також почало співробітництво з організацією «Транспаренсі Інтернешнел» (Велика Британія), запровадило окремі елементи пактів оборонної доброчесності – що включає нагляд

у поєднанні з незалежним оглядом специфікацій обладнання та контрактів – у проведенні тендеру на закупівлю реактивного VIP-літака.

У результаті цих реформ сьогодні Міністерство оборони Польщі закуповує краще обладнання за менші гроші. Закупівлі загалом краще готуються і більше зосереджуються на отриманні спроможностей, ніж просто поставок. Досвід Польщі може бути застосовано й до інших країн, особливо той висновок, що навіть незначні зміни в ключових точках можуть дати значний ефект. Виховання доброчесності й скорочення ризиків корупції не становить нездоланного завдання, якщо до цього ставитися відповідально й системно.

З іншого боку, цілеспрямована, наступальна стратегія може допомогти попередити скандали та зменшити потребу у термінових реагуваннях. Вставка 17.6 пропонує дорожню карту для розвитку такої стратегії.

Посадові особи, які відповідають за розробку такої стратегії, повинні враховувати реальні умови існування суспільства і державних структур, щоб не розпиляти зусиль, а реалістично їх зосереджувати. Навіть термін «антикорупційний» має застосовуватися обережно, зокрема у ситуаціях, коли посадові особи можуть розглядати корупцію як певний чинник свого добробуту або навіть як прийнятний спосіб професійної діяльності. Наприклад, офіцери-постачальники відомі застосуванням бартеру чи неформальних угод у випадках (часто їх до цього заохочують командири), коли офіційна система неспроможна своєчасно забезпечити необхідними запасними частинами. Наступ на такі бартерні обладнання без покращання всієї системи, що призводить до вимушеності цих дій, буде розглядатися багатьма посадовими особами у кращому разі як контрпродуктивний, а у гіршому разі – як шкідливий.

Ці обставини пропонують трьохкомпонентний підхід. Перший компонент стосується того, що британський вчений Джеймс Шерр (у випадку України) назвав «реалістична і термінова мета: створити таку ситуацію, коли корупція стає радше питанням вибору, ніж питанням життєвої необхідності».⁴ Він має бути поєднаним із заходами, які захищають молодший особовий склад від потенційного втягування у «корупційні піраміди», де їх примушують брати участь у корупційних схемах і віддавати частину доходів вищим посадовим особам. Другий компонент направлений на спрощення процедур і поліпшення менеджменту і врядування.

Зосередженість більше на посиленні спроможностей, аніж на протидії корупції, може допомогти у побудові мостів до професійних груп всередині оборонної структури. Коли посадові особи міністерства оборони будуть спроможні жити і працювати ефективно без корупції, вони будуть добровільно підтримувати третій компонент: цілеспрямовану кампанію боротьби з корупцією.

Той факт, що корупція існує практично скрізь, робить міністерства оборони приреченими мати такий самий рівень корупції, як і в усьому суспільстві. Навіть у країнах з повсюдною

⁴ James Sherr, "Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?" *Dzerkalo Tyzhnia* # 42 (570), (29 October–4 November 2005).

корупцією такі чинники, як зростання суспільних очікувань та зміцнення громадського контролю, можуть поєднуватися з цілеспрямованою етикою оборонного відомства, щоб створити острівець доброчесності. Парадоксально, але у більшості суспільств, навіть корумпованих, доброчесність у збройних силах та серед цивільних державних службовців міністерства оборони вважається справою національної гордості і поваги. Іронія полягає у тому, що авторитарні режими можуть відчувати себе у цій ситуації незручно, оскільки корупція часто є засобом для тіснішого прив'язування керівництва оборонних та безпекових структур до режиму, щоб таким чином забезпечити їхню підтримку проти громадян, якщо буде потрібно. Отже, демократичність

Вставка 17.5. Реагування на скандал – перуанський приклад

У відповідь на повстанські дії всередині країни Розвідувальна служба Перу була значно збільшена протягом 1990х років. Водночас, служба використовувалася для жорсткого контролю політичної опозиції до уряду Президента Альберто Фухіморі. Президентський радник Владіміро Монтесінос був реальним керівником розвідувальної служби і фактично контролював національні оборонні структури, підпорядковуючись лише президентові. Під його керівництвом розвідувальна служба давала хабарі та шантажувала важливих політичних діячів, поставляла зброю колумбійським партизанам і навіть приймала значні суми грошей від наркоторговців. У 2000 році Монтесіноса спіймали на дачі хабара посадовій особі, записавши компрометуючий матеріал на плівку, що призвело до його звільнення, а пізніше, у листопаді 2000 року, і до відставки Президента Фухіморі.

Був створений тимчасовий уряд і за декілька місяців до того, коли новообраний уряд почав працювати, він ініціював ряд кроків, направлених на відновлення контролю за розвідувальними службами. Розвідувальна служба та міністерство оборони були реорганізовані, їх бюджети скорочені, а Конгрес отримав більше повноважень з контролю над ними. Проти вищих посадових осіб силових структур висунули звинувачення в корупції та порушеннях прав людини під час громадянської війни, а також у корупції під час закупівлі озброєнь протягом прикордонної війни з Еквадором у 1995 році. Деякі офіцери запасу та експерти з питань безпеки допомогли у цьому процесі реформування, поглибленого обраною у липні 2001 року новою адміністрацією. Національна розвідувальна служба протягом наступних років реформувалася декілька разів, значно скоротивши свою діяльність, а контрольні повноваження Конгресу було зміцнено через посилення повноважень оборонної комісії та розвідувальної комісії. Щоб забезпечити конфіденційність, членство у розвідувальній комісії було визначено на повний термін у п'ять років, на відміну від поновлення щорічно, як це було прийнято для інших комісій Конгресу.

Загалом ці дії були позитивно сприйняті суспільством і допомогли відновити довіру. Однак усередині силових структур вони сприймалися як «колективне покарання» за неприйнятну поведінку колишнього керівництва. В результаті національні структури безпеки стали більш прозорими, але суттєво втратили ефективність. Це стало одним із чинників зростання активності терористів та загального сприйняття вразливості країни перед краще озброєною Чилі.

Джерело: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Politica

врядування допомагає у забезпеченні оборонної доброчесності, а доброчесність у сфері оборони допомагає зміцнювати демократію. Мудрий уряд буде працювати над цією позитивною та взаємодоповнюючою динамікою і буде нею користуватися.

Вставка 17.6. Дорожня карта реформ доброчесності

Нижче пропонується дорожня карта реформ доброчесності у сфері оборони, що ґрунтується на досвіді Польщі.

Перш за все, потрібно провести самооцінку корупційних ризиків, щоб ідентифікувати питання, які потребують реформ. Для цього НАТО пропонує інструмент (Опитувальник самооцінки доброчесності), а також може надати експертну допомогу з цього питання. Після оцінки корумпованих сфер потрібно визначити пріоритети подальших дій. Надійні реформи повинні починатися зверху, тобто звідти, де високі корупційні ризики перетинаються зі значними потенційними втратами та високими посадовцями. Після цього потрібно формувати стратегію, яка визначить пріоритети, ключові зміни та запропонує план дій, потрібний бюджет і кадрове забезпечення.

План дій має виконуватися повноцінним штатом працівників, спеціально призначених на цю роботу. Йдеться про посадових осіб, для яких боротьба з корупцією та виховання доброчесності є головними функціональними обов'язками по займаній посаді. Залучення нових людей з-поза меж оборонного відомства та оборонної промисловості може захистити від конфлікту інтересів.

Готуючи реформи, потрібно концентруватися на суттєвих змінах. Це означає спочатку зміни в законодавстві та процедурах, а потім – зміни в особовому складі. Змістовні зміни потребують довшого часу.

Потрібно розвивати співробітництво з органами боротьби з корупцією всередині та за межами оборонного сектору. Правоохоронні органи можуть ділитися досвідом стосовно нових корупційних схем, а організації громадянського суспільства можуть стати джерелом цінних порад. Потрібно також готувати співробітників та навчати оборонний персонал. НАТО пропонує інструмент, зокрема, освітній модуль для виховання доброчесності у сфері оборони. Шукаючи рішення, потрібно використовувати досвід інших країн і організацій.

На початковому етапі ваших зусиль виникатиме багато запитів щодо реагування на конкретні питання. Обмежені ресурси не дозволять вам реагувати на всі питання з належною ефективністю. Потрібно зосередитись на пріоритетах. Слід також бути послідовними у вашій діяльності з питань повноцінного контролю виконання щойно запроваджених правил протягом значного періоду часу.

Нарешті, потрібно використовувати моменти високої політичної уваги для започаткування суттєвих реформ. Ці реформи пізніше будуть виконуватися навіть за послаблення попередньої політичної волі. І навіть за відсутності політичної волі деякі реформи будуть продовжуватися.

Реформи доброчесності – Як почати і продовжувати?

Виконати самооцінку корупційних ризиків

НАТО пропонує інструмент

Визначити пріоритетні сфери: високий ризик корупції + значні втрати + високі ранги

Підготувати стратегію: визначити пріоритети + визначити ключові зміни

Опирається в діяльності на повноцінний штат, призначений для цієї роботи

Залучення нових людей з боку військового відомства

Змінити спочатку процедури, а потім – персонал

Взаємодійте із антикорупційними органами всередині та ззовні

Готуйте свій персонал, навчайте військовослужбовців

НАТО пропонує інструмент

Користуйтеся передовим досвідом

Ви читаєте інструмент НАТО

Зосереджуйтеся на пріоритетах

Будьте послідовними у Ваших діях

Використовуйте високу політичну увагу для запровадження реформ

Д
О
Р
О
Ж
Н
А

К
А
Р
Т
А

Розділ 18

Роль парламентів та рахункових структур

В якості прямих представників народу парламенти є головним джерелом демократичної легітимності. Вони відповідають за встановлення правових рамок, у яких діють уряд і суспільство, та відіграють центральну роль у контролі діяльності виконавчої гілки влади (зокрема, міністерств оборони і збройних сил), а також оборонної промисловості й приватних військових підрядників. Парламентські комітети повинні мати достатньо повноважень для контролю питань бюджету, закупівель та кадрових рішень у контексті політики й пріоритетів національної безпеки. Для ефективного застосування своїх повноважень, вони повинні мати належний доступ до інформації та підготовлений персонал, щоб цю інформацію аналізувати. У багатьох країнах парламенти мають у своєму розпорядженні рахункові структури. Вони покликані виконувати важливу роль, яка полягає у проведенні глибоких досліджень урядових витрат та виявленні зловживань і недоліків.

Цей розділ досліджуватиме різні механізми та питання в контексті ролі парламенту у боротьбі з корупцією і вихованні доброчесності, збільшенні прозорості та зміцненні підзвітності.

Парламентські комітети

Комітети є робочими органами парламенту. Якщо основні політичні питання чи скандали можуть відбуватися перед камерами під час пленарних засідань, то саме у форматі роботи комітетів парламентарі найчастіше заслуховують свідчення посадових осіб міністерства оборони, обговорюють різні питання, проводять розслідування або готують доповіді. Більшість парламентів мають комітет, який несе головну відповідальність за оборонні питання, хоча й часто у більш широкому поєднанні з іншими питаннями національної безпеки. Водночас, різні аспекти такої складної сфери, як оборона, обов'язково розглядаються і в багатьох інших комітетах, наприклад, з питань фінансів, зовнішньої політики, прав людини або контролю над розвідкою.

Сфера відповідальності комітету з питань оборони й безпеки включає:

- розробку законодавчих актів з питань безпеки і оборони;
- пропозиції з питань бюджету та контролю витрат;
- огляд діяльності уряду у сфері безпеки й оборони;
- пропозиції щодо ратифікації парламентом міжнародних зобов'язань та угод;
- пропозиції парламенту щодо застосування сили або направлення військ за кордон;

- моніторинг оборонних закупівель;
- нагляд за призначенням вищого керівництва;
- моніторинг кадрової політики та прав людини.

Щоб робота комітетів з виконання їх контрольних функцій була ефективною, потрібно, щоб виконувалися три вимоги. По-перше, у них має бути достатньо *повноважень*, чітко визначених законодавством. Зазвичай це передбачає здатність:

- проводити слухання або розслідування, під час яких міністри та інші високі посадові особи, військові або цивільні службовці й експерти можуть бути викликані для відповідей на запитання або для свідчень;
- вимагати документи від структур виконавчої гілки влади;
- перевіряти прозорість і ефективність витрачання державних коштів та вимагати в разі потреби від компетентних органів проводити аудит;
- розглядати звернення і скарги від військовослужбовців і цивільного персоналу з питань сектору безпеки і оборони;
- відвідувати й інспектувати військові бази та інші об'єкти, у т.ч. місця дислокації своїх військ за кордоном.

По-друге, комітет повинен бути *спроможним* повноцінно виконувати свої повноваження, тобто мати кваліфікований штат співробітників, відповідний бюджет, доступ до інформації та можливість залучати (й оплачувати) зовнішню експертну допомогу. Професійний рівень членів комітету також дуже важливий; вони повинні мати відповідну освіту, досвід і знання, які періодично доповнюються додатковою підготовкою і освітою.

І, по-третє, принципове значення має *ставлення* членів комітету до контролю за урядовою діяльністю та їх здатність вирішувати питання загальної важливості без оглядання на свою партійну позицію. Проведення закритих засідань, без преси та громадськості, може бути одним із шляхів уникнення партійного тиску. Неформальні, без преси й протокольних записів, зустрічі та семінари також є відмінним інструментом формування спільного бачення і виходу за межі партійної політики. Але найбільш значущим елементом є ставлення до своїх обов'язків та стиль керівництва голови комітету.

Сильна, активна позиція членів комітету також може сприяти запровадженню комітетом *превентивного контролю*. Достатній час, витрачений на регулярні й несподівані відвідування військових частин, на слухання та аудит, потенційно може зберегти значний обсяг часу і зусиль, які в іншому разі були б потрібні для реагування на проблеми вже після їх появи.

Рахункові структури

На додаток до інформації від професійного штату працівників комітету, парламенти часто мають доступ до інформації та аналізу від незалежних рахункових структур. Ці аудиторські структури

часто поєднані з парламентом безпосередньо, як Бюджетний офіс Конгресу США, або через специфічну систему відповідальності і зв'язків, як Національний аудиторський офіс Сполученого Королівства. У разі ефективної роботи ці структури забезпечують парламент засобами оцінки минулої та поточної діяльності виконавчої влади. До функцій рахункових (аудиторських) структур можуть відносити:

- аудит фінансових звітів усіх урядових відомств та виконавчих структур;
- підтримку бюджетного процесу шляхом підготовки відповідного аналізу виконання бюджетів, аналізу бюджетних пропозицій виконавчої влади, незалежної оцінки вартісних розрахунків та підготовки альтернативних бюджетних варіантів і сценаріїв;
- аналіз специфічних питань політики і програм у контексті фінансів і бюджету;
- надання інформації для потреб парламентарів, а також представникам громадськості для підготовки скарг з подальшим розслідуванням висунутих звинувачень;
- допомогу відомствам у підвищенні ефективності їхньої роботи з використанням для цього аудитів та прикладів кращого досвіду.

Усі ці зусилля залежать від здатності робити акуратні оцінки діяльності структур і виконання завдань. На додаток до фінансових та правових аспектів роботи, зосередженість на «курсовому контролі» також є корисною, оскільки вона допомагає ув'язати ресурси, поточну діяльність і потрібні результати. Це легше робити (при цьому цінність результатів роботи рахункових структур збільшується), коли їх діяльність прив'язана до Системи планування, програмування та бюджетування (СППБ). У цьому випадку рахункові структури повинні приділяти особливу увагу програмуванню, яке визначає рішення на середньострокову перспективу з питань виділення ресурсів та оцінки програм. У багатьох країнах детальне оцінювання залишається недорозвинутою функцією, що і не дивно з огляду на значний обсяг роботи та політичну чутливість.

Вставка 18.1. Роль Національного аудиторського офісу Сполученого Королівства

Національний аудиторський офіс (НАО), який очолюють Інспектор та Головний ревізор, зосереджує свої зусилля у трьох основних сферах: забезпечення ефективності витрачання коштів, підтримка роботи парламенту та визначення прикладів кращого досвіду.

Ефективність витрачання коштів

Згідно із Законом про аудит від 1983 року, НАО може робити оцінки та готувати доповіді з питань витрачання державних коштів. У контексті ефективності витрачання ресурсів, офіс оцінює те, як урядові відомства та інші органи державної влади розпорядилися виділеними ресурсами задля досягнення визначених завдань. Ця робота охоплює широкий ряд питань: від функціонування системи кримінальної юстиції до основних проектів закупівель міністерства оборони, від покращання комерційної складової урядових проектів до поліпшення якості

контрактів утримання швидкісних автомагістралей. Щорічно НАО готує близько 60 доповідей. Всі вони достатньо підтверджені статистикою й свідченнями і ґрунтуються на ретельному аналізі та широких повноваженнях щодо доступу до потрібних документів.

Підтримка роботи парламенту

Керівник НАО є офіційним представником Палати Громад, і результати його роботи доповідаються парламентові за рішенням Палати Громад. Офіс працює в інтересах парламенту і платників податків з метою забезпечення контролю за витрачанням державних коштів та допомоги органам державної влади у поліпшенні їх діяльності. З 2000 року він регулярно оцінював ключові обґрунтування, які уряд готує для формування бюджету, з метою перевірки їх адекватності, а також для подальшої доповіді паралельно з доповідями уряду. У 2007-2008 роках офіс публікував по 60 важливих доповідей парламенту і ревізував понад 460 рахунків. Починаючи з циклу 2008-2009 років, аудит проводиться з використанням Міжнародних стандартів фінансових доповідей.

НАО підтримує діяльність Комітету державних фінансів (КДФ) та інших окремих комітетів з обох палат, а також окремих депутатів у їх намаганнях отримати інформацію з питань державних витрат та виконання визначених державних функцій. НАО надав різнобічну підтримку 17 комітетам парламенту й проводить брифінги, щоб допомогти комітетам у щорічному огляді результатів діяльності відомств. Він також має справу з широким комплексом складних запитів від членів парламенту, які в окремих випадках можуть привести до необхідності підготовки повноцінної доповіді.

Приклади кращого досвіду

НАО випускає технічну інформацію, настанови та матеріали передового досвіду, що можуть використовуватися іншими, зокрема, й усіма органами державної влади.

Оборонні питання

Місія НАО у цій сфері включає фінансовий аудит цього складного міністерства, який розпоряджається близько 90 мільярдами фунтів нерухомого майна і управляє бюджетом приблизно у 34 мільярди фунтів. НАО також готує доповіді з оцінки ефективності використання міністерством оборони свого бюджету. Це включає як здатність міністерства проводити поточні операції, так і підтримання та розвиток військових спроможностей для виконання майбутніх завдань. НАО зосереджує основну увагу на питаннях оперативної ефективності, забезпечення потреб особового складу збройних сил, закупівлі основних зразків озброєнь та основних об'єктів інфраструктури, таких, як програми утримання військових баз або перепрофілювання об'єктів. Нещодавні доповіді пропонують аналіз таких питань, як стан вертольотів «Чинук», транспортних літаків «Геркулес» С-130, логістичних програм для надзвукових реактивних літаків, набір на службу й утримання на службі персоналу, використання резервних структур та оборонна інформаційна структура.

Джерело (адаптовано з): National Audit Office, www.nao.org.uk.

Починати згори: корупційні ризики та їх попередження для парламентарів

У справі зниження рівня корупції парламентарі як законодавці встановлюють норми й стандарти прозорості, контролюючи рішення уряду та уважно досліджуючи результати аудиту його діяльності. Водночас, як у будь-якій іншій сфері, де присутні значні витрати, парламентарі іноді відчувають спокусу впливати на рішення уряду та інколи роблять це для персональної вигоди або для вигоди своєї партії. У цьому контексті запобіганню корупції у сфері оборонних контрактів приділяється особлива увага. Однак, не існує підтвердження того, що в оборонній сфері корупція більш розповсюджена, ніж, скажімо, у будівництві та інфраструктурних контрактах. Справді, у всьому секторі безпеки загалом корупція в поліції або у митних службах зустрічається набагато частіше, ніж в оборонній сфері, однак дуже часто це дрібна корупція, що існує значно нижче рівня парламенту.

Але при цьому в секторі оборони існують специфічні корупційні ризики. Коло керівників, причетних до процесу прийняття рішень, є вужчим і їх діяльності притаманна утаємниченість, експертні знання менш розповсюджені, до того ж – і це особливо примітно – ринок практично монополізований, оскільки міністерство оборони виступає єдиним покупцем, а кількість кваліфікованих постачальників обмежена. Складні оборонні контракти з багатьма субпідрядниками роблять належний облік ускладненим, а закупівельні підрозділи надають перевагу жменьці довірених постачальників. При цьому парламентарі ще й люблять економічні інтереси своїх виборців, а також можуть докласти руку до отримання відстрочок від призову чи вигідної роботи для своїх протеже. У таких ситуаціях межа, яка відділяє правомірну допомогу виборцям від зловживання впливом, дуже тонка.

Немає меж людській винахідливості у пошуку шляхів впливу на процес закупівель так, щоб не входити в конфлікт із законом. Корупція може набувати форму відкатів (надмірно завищених) з контрактних платежів, так званих «комісійних» за надані послуги, переваг за межами контракту на зразок розважальних подорожей для членів сім'ї та інших послуг або просто виплат під столом. Широкомасштабна корупція для отримання потрібного рішення від впливової посадової особи зазвичай відбувається шляхом використання агентів чи посередників, щоб таким чином уникнути безпосереднього контакту між постачальником і покупцем та ускладнити контроль проходження платежів через банківську систему.¹ Це підкреслює важливість мати чітке законодавство стосовно того, що дозволено, а що – не дозволяється, і де посадові особи мають тримати межу у своїх контактах з постачальниками. Також потрібно встановлювати обмеження на вартість подарунків, які дозволяється приймати посадовим особам і парламентарям. Парламентарям потрібно слідкувати за тим, щоб ці правила, або кодекси поведінки, були чітко визначені і суворо дотримувалися, а також дотримуватися їх самим. Їм треба уникати будь-яких підозр у недостойній поведінці і, наприклад, не йти на контакт з комерційними агентами чи відвідувати підприємства самостійно, а робити це лише разом з іншими колегами з числа членів комітету

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 December 2006.

з питань оборони. У 2007 році сенатор-демократ зі штату Монтана Джон Тестер навіть зробив інноваційний крок, розмістивши свій денний графік на веб-сайті. Ця дія підкреслює дієву протитруту від корупційного ризику: максимальну прозорість того, як парламентарі виконують свої обов'язки та декларують свої інтереси. Окремі парламентарі повинні декларувати свої статки та інтереси перед тим, як займати місце в парламенті, а також робити це протягом декількох років після завершення своєї каденції. Потрібно забороняти анонімні внески для них самих або для фінансування їхніх партій. Ці заходи також відповідають їх власним інтересам, захищаючи їх від несправедливих обвинувачень в обмані та підтримуючи довіру громадян до їхньої роботи. У цьому контексті Міжнародний кодекс поведінки державних службовців ООН слугує корисним підґрунтям для формулювання відповідних правил, зокрема, частина II про конфлікт інтересів і дискваліфікацію, а також частина III про декларування статків. Таке декларування має особливе значення у тих парламентах, де членство не вважається єдиним повноцінним видом діяльності і де членам дозволяється виконувати іншу оплачувану роботу. Наприклад, у Британській Палаті Лордів 139 з 743 членів надають оплачувані дорадчі послуги й фігурують у зарплатних відомостях корпорацій.

Роль парламентів у забезпеченні прозорості сектору оборони

Парламенти відіграють значну роль у забезпеченні прозорості у міністерстві оборони, для чого у своєму розпорядженні вони мають ряд інструментів. Їх члени можуть ставити усні або письмові запитання і наполягати на отриманні відповіді, яка б їх задовольнила. Потужним засобом досягнення прозорості є організація слухань із залученням конкуруючих постачальників і, якщо це потрібно, за зачиненими дверима для захисту комерційної таємниці. Більш драматичним, але й більш довготривалим способом, є парламентське слухання, що має на меті виявлення обставин та визначення відповідальних. Небагато міністрів чи державних секретарів здатні пережити таке випробування, оскільки під час слухання точаться політичні битви, а члени опозиції тримають свої ножі напоготові, щоб довести некомпетентність уряду. В той же час парламентські слухання часто ослаблюються недосвідченістю парламентарів у правових нюансах слухань. Вони ж обираються за їх політичні позиції, а не за їх здібності вести розслідування.

Слідчі інструменти мають важливе значення, однак, найкращими ліками проти корупції є наявність чітких процедур та їх дотримання: послідовне і скрупульозне вивчення всіх позицій оборонного бюджету, дослідження вартості експлуатації протягом життєвого циклу техніки, що закуповується, а також об'єднання власних спостережень з доповідями рахункового офісу, щоб визначити, чи заплановані статті бюджету дійсно використані за призначенням. Насправді ж такі процедури добре спрацьовують лише тоді, коли парламент має достатній штат кваліфікованих експертів для проведення глибокого аналізу. За умови, що існує незалежна рахункова структура, вона також слугує стримуючим чинником проти зловживань, оскільки порушення, вірогідно, буде виявлено в її доповідях. У сфері закупівель міністерство оборони повинно надавати парламентові всю інформацію про військові потреби, можливі альтернативні шляхи їх забезпечення, список потенційних постачальників та аргументи на користь остаточного рішення щодо

вибору постачальника. Наприклад, у Бельгії та Нідерландах міністр оборони зобов'язаний дотримуватися визначеної процедури, згідно з якою спочатку потрібно включити потребу у певній системі озброєння до 10-річної програми і, відповідно, обґрунтувати цю потребу, потім треба аналізувати альтернативи, доповідати деталі проведення переговорів та аспекти спільного виробництва і компенсацій (за які відповідає міністерство економічних справ) і, нарешті, прийняти рішення щодо закупівлі. Для надання допомоги у виконанні цих процедур Бельгія у 1996 році створила спеціальний комітет з військових закупівель у Палаті Представників. У Нідерландах міністерство оборони має слідувати вимогам конвенції, яка визначає, що у парламенту повинно бути достатньо часу для розгляду контрактів вартістю понад 50 мільйонів євро до моменту їх підписання (див. Вставку 18.2). Як правило контракт отримує зелене світло від комітету з питань оборони, але його члени мають право робити відповідні подання на розгляд Другої Палати з подальшим прийняттям рішення шляхом голосування на пленарному засіданні. В Німеччині схожа процедура скрупульозного контролю починається з рівня 25 мільйонів.

Вставка 18.2. Модельна послідовність контролю за оборонними закупівлями

Нижче пропонується модельна послідовність контролю за закупівлями, складена на основі парламентської практики Нідерландів.

Вимоги

Міністерство оборони інформує парламент стосовно загальних оперативних вимог. Сюди включають тип озброєння, оцінку потрібної кількості й обсяги коштів, призначених на закупівлю. Парламентарі зазвичай зосереджують свою увагу на долі загального бюджету, визначеної для реалізації планів закупівлі, та ставлять запитання стосовно сумісності цього рішення з іншими пріоритетними потребами. Процес закупівлі може бути продовжено лише тоді, коли оборонна комісія парламенту затвердить висунуті вимоги або у разі відсутності конкретних заперечень, коли застосовується мінімалістська формула «комісія бере до уваги наданий документ».

Підготовчі дослідження

Оперативні вимоги трансформуються у технічні специфікації. Потім досліджується ринок і складається вичерпний список потенційних постачальників. Якщо потрібного зразка немає в наявності зараз, або у найближчому майбутньому, то складаються плани щодо його розробки у взаємодії з промисловістю та іншими зацікавленими країнами. Затверджується стратегія закупівлі, а також графік виробництва і поставки.

Оцінка

Це ретельне вивчення інформації, наданої зацікавленими постачальниками. Чи здатні вони забезпечити всі пункти специфікації, чи пропонують вони альтернативні шляхи виконання вимог? Чи цей зразок техніки або озброєння експлуатується в збройних силах інших країн та який у них досвід експлуатації? Які існують можливості для спільного виробництва і компенсацій (офсетів)? Це дослідження має запропонувати короткий список альтернативних

зразків. Інформація з цього питання повинна бути винесена на обговорення у парламентському комітеті і було б бажано, якби її оприлюднювали.

Закупівля

Цей етап включає остаточне уточнення рекомендацій та підготовку до закупівлі на основі обговорених пропозицій, окремі з яких, можливо, були вже випробувані у польових умовах. Департамент озброєнь застосовує ряд критеріїв для формування остаточних рекомендацій. Беручи до уваги, що декілька альтернативних варіантів можуть задовольнити вимоги військових, існує можливість того, що враховуватимуться й інші чинники: наприклад, вартість експлуатації протягом життєвого циклу, відносний рівень бойової ефективності або рівень безпеки. Офсетні домовленості або угоди про спільне виробництво також часто отримують багато уваги – для парламентарів важливо, щоб національна промисловість брала адекватну участь у виробництві, тому вони зазвичай вимагають сто відсотків компенсації за кожний оборонний долар чи євро, витрачені за кордоном.

Роль парламенту на всіх цих етапах буде різною, в залежності від рівня вартості. У Нідерландах контракти вартістю нижче 5 мільйонів євро підписуються на рівні керівництва видом збройних сил. Проекти вартістю до 25 мільйонів євро повинні підписуватися на рівні Голови оборонного штабу і доповідатися парламенту. У випадку витрат у межах між 25 та 100 мільйонами доларів, потреби мають бути затверджені парламентським комітетом на початку циклу, а подальше виконання доручається керівництву видом збройних сил, за винятком випадків, коли проект визначається як політично чутливий. Проекти більш високої вартості потребують затвердження парламентом до початку процедури підписання. А рішення щодо виконання умов контракту можуть прийматися лише державним секретарем (заступником міністра), який відповідає за питання озброєння. Контракти вартістю понад 250 мільйонів євро повинні затверджуватися кабінетом у повному складі та підтримуватися парламентом.

Джерело: Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005).

Союзники: преса, НУО, міжнародні організації, експерти з оборонних питань

Одним з найбільших викликів для парламентів є завдання ефективного розпорядження тими часто величезними наявними ресурсами в умовах, коли для цієї роботи вони мають обмежений час. Преса є одним з джерел стимулювання, адже у парламентах Заходу нерідко історії у ранкових газетах про скандали чи неефективність уряду використовуються під час традиційного періоду запитань до урядовців. Активна і прискіплива преса є невід'ємною складовою ефективною демократії, однак завелике покладання на новини, що розповсюджуються пресою, має суттєвий недолік: заохочує недостатньо виважену реактивність на скандали та політизацію. Іноді більш ефективним шляхом для парламентарів було б дотримуватись дещо більшої дистанції від швидкоплинних медійних збуджень і зосереджуватись на довгостроко-

вих пріоритетах політики. Схожим чином міжнародним організаціям, наприклад, ПРООН, також було б корисно поміркувати над кращим балансуванням витрат на журналістські розслідування. Хоча, загалом, це дуже корисна річ, однак іноді журналістські розслідування можуть призвести до створення непродуктивної атмосфери постійних звинувачень. Схоже, що пресі теж важливо дотримуватися свого кодексу поведінки.

Парламенти також мають союзників серед неурядових організацій. У більшості країн є багато громадських організацій, що приділяють основну увагу боротьбі з корупцією на загальнодержавному та місцевому рівнях. Однак важливо зробити так, щоб залучити їх до більш конструктивного співробітництва з парламентом, ніж просто залишити в традиційному режимі обвинувачення. На міжнародному рівні ключовим союзником у боротьбі з корупцією є організація «Транспаренсі Інтернешнел», яка створена понад п'ятнадцять років тому і зараз щорічно публікує Індекс хабарників, Глобальний барометр корупції та Індекс сприйняття корупції. Такий спосіб «називання та ганьбування» зловмисників – окремих осіб, компаній або цілих країн – має певний ефект, зокрема, у парламентах Заходу. «Транспаренсі Інтернешнел» через свою мережу національних оцінок також може допомогти у мобілізації національних неурядових організацій до конструктивної співпраці з намаганнями парламентів протидіяти корупції. Головним гравцем з надання допомоги парламентам у створенні контролюючого потенціалу є Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) – міжнародна фундація, створена Урядом Швейцарії у 2000 році. ДКЗС ідентифікує і розповсюджує найкращий досвід управління сектором безпеки на національному та міжнародному рівнях. Він тісно співпрацює з іншими міжнародними інститутами з метою надання всередині певних країн дорадчу допомогу та розвитку практичних програм виховання доброчесності, сприяння прозорості та підзвітності. Це часто робиться у взаємодії з різними парламентськими асамблеями, такими як, наприклад, Парламентська Асамблея Ради Європи і Парламентська Асамблея НАТО, а також з іншими міжнародними структурами, зацікавленими у розповсюдженні кращого досвіду управління у секторі безпеки.

Парламентська Асамблея Ради Європи особливо активно підтримувала заходи зміцнення контролю над секторами безпеки і оборони. У 2005 році, у відповідь на заходи, прийняті у боротьбі проти тероризму, вона розробила пакет детальних рекомендацій стосовно нагляду за секторами розвідки, поліції, прикордонного контролю, оборони та «національної безпеки і демократії». Ці рекомендації були спрямовані на забезпечення:

- чіткого й адекватного законодавства для забезпечення діяльності секторів безпеки і оборони, в якому чітко визначені відмінності між службами безпеки і розвідки, з одного боку, та правоохоронними органами, з іншого;
- зосередженості збройних сил на питаннях національної безпеки, без відхилень на другорядні завдання, за винятком надзвичайних обставин;
- наявності дієздатних спеціалізованих парламентських комітетів, призначених для нагляду за службами розвідки та, як мінімум, їх бюджетами; вони не повинні суттєво затрудняти забезпечення фундаментальних конституційних прав;
- парламентського нагляду за впровадженням надзвичайних заходів, які не повинні суттєво звужити забезпечення фундаментальних конституційних прав.

Також у резолюції підтверджується зростаюча важливість міжнародного співробітництва та миротворчих місій і підкреслюється, що це «не повинно призвести до негативного впливу на роль парламенту у процесі прийняття рішень». У резолюції також відзначається, що відкладена прозорість (розсекречування таємних матеріалів після визначеного законом періоду) могла б сприяти підтриманню балансу між інтересами таємності та підзвітності.²

Серед міжнародних організацій головним союзником у боротьбі з корупцією є Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Об'єднавши тридцять економічно розвинутих країн, ОЕСР у 1977 році розробила Договір проти корупції, який на сьогодні прийнятий у 38 країнах. Організація також має Робочу групу з питань корупції, яку очолює швейцарський професор Марк Пієт. Ряд країн-членів ОЕСР запровадили власні антикорупційні закони, ґрунтуючись на положення цього Договору, і отримали помітний результат. Зокрема, Німеччина прийняла такий закон у 1999 році і забезпечила неухильне його дотримання. Компанію-виробника електроніки Сіменс було притягнуто до відповідальності за виплату близько 1,3 мільярда євро у вигляді хабарів у понад 50 країнах, включаючи персональну виплату Президенту Нігерії Сані Абача. У грудні 2008 році розслідування застосування так званої «чорної каси» фірми Сіменс закінчилося штрафом у 395 мільйонів євро. Договір ОЕСР також заохочував додаткові заходи й в інших країнах. Подібне розслідування у США призвело до штрафу з боку Сіменс у 800 мільйонів доларів, а Італія у 2004 році заборонила Сіменс мати справу з державними установами протягом року.

Нарешті, професійні військовослужбовці можуть стати потужним союзником у забезпеченні ефективного парламентського контролю. Вони не зможуть так легко обманювати в питаннях якості та надійності військової техніки й озброєння, які їм необхідно закупити, оскільки це може стати питанням життя або смерті для їх колег у зоні бойових дій. Більше того, процедури погодження й обліку ретельно відрегульовані, часто до найдрібніших деталей, і вимагають підписання на кожному рівні процесу закупівель. Більшість міністерств оборони мають спеціальні структури для нагляду за цим процесом і виявлення можливого обману. Такі структури мають бути виділені за межі командної ієрархії та пов'язані зі штатом військових інспекторів. Головний інспектор повинен підтримувати тісний зв'язок з парламентом, а його кандидатура має обговорюватися в парламенті в порядку консультацій.

Нагляд за оборонною промисловістю та експортом озброєнь

Часто парламенти займають набагато жорсткішу позицію стосовно нагляду за внутрішніми закупівлями, ніж за продажами за кордон. З одного боку, цілорічно, оскільки внутрішні закупівлі передбачають участь парламенту, який розподіляє гроші платників податків в якості безпосередньо причетної структури. З іншого боку, економічні стимули більше стосуються промис-

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

логового розвитку, ніж питань нагляду, які турбують експертів. Парламентарі мають очікувану стурбованість щодо збереження робочих місць у нових інноваційних галузях промисловості, зосереджуючись на передових технологіях та кваліфікованій праці. За винятком США, немає жодної іншої країни, яка має достатньо великий внутрішній ринок для підтримки дієздатної оборонної промисловості, а це робить зовнішні ринки та проекти міжнародної співпраці дуже важливими для виживання компаній. При цьому протягом більш ніж десятиліття оборонні бюджети більшості країн Заходу скорочувалися, що призвело до збільшення конкуренції на ринках третіх країн. Поточна економічна криза ще більше цьому сприяє. У час, коли великих оборонних контрактів обмаль, і при цьому їх отримання завантажить промисловість роботою на багато років уперед та забезпечить зайнятість робітників підприємств, деякі керівники погоджуються закривати очі у випадках, коли повна прозорість і чисті руки можуть перешкодити отриманню вигідного контракту. Однак ряд нещодавніх випадків свідчить про початок зміни такої тенденції (див. Вставку 18.3).

Позитивна новина полягає у тому, що промисловість сама почала звертати увагу на проблему корупції. У липні 2006 року Європейське агентство аерокосмічної і оборонної промисловості оголосило про створення міжнародної промислової робочої групи, призначеної для боротьби з корупцією. Спочатку вона мала включати до сфери своєї діяльності всі оборонні компанії ЄС та їхні національні оборонні асоціації, а з часом – відкрити доступ для оборонних компаній і з інших країн. У той самий день було оголошено про створення Антикорупційного форуму оборонної промисловості Сполученого Королівства. Чи спрацюють ці ініціативи? Потрібно трохи почекати. За даними Доповіді про світовий розвиток за 1997 рік, 15% всіх компаній у промислово розвинутих країнах мають платити хабарі, щоб зберегти свій бізнес. Цей показник становив 40% в Азії і 60% в Російській Федерації. Зниження рівня корупції залежатиме від наполегливості урядів і парламентів, особливо з урахуванням того факту, що поза межами Європи і США багато людей, які обіймають високі посади, очікують хабарів за свою участь у комерційних проектах. Відповідно, корупція буде скорочуватися лише тоді, коли ризик буде високим і для покупців, і для продавців. Було б корисним, якби конкуруючі фірми об'єднали свої ряди у дотриманні кодексу поведінки. Безумовно, парламенти можуть відігравати конструктивну роль, надаючи допомогу на цьому напрямі.

Вставка 18.3. Вибрані значні випадки корупції у сфері експортних продажів

Найбільш відомим нещодавнім випадком застосування хабарництва була оборудка Британських аерокосмічних систем, четвертої за розмірами оборонної фірми у світі, з Саудівської Аравії. У 2003 році газета «Гардіан» оприлюднила інформацію про те, що ця фірма, користуючись прихильним ставленням кількох британських урядів, протягом двадцяти років виплачувала мільйонні хабарі вищим саудівським посадовим особам та членам їх сімей за надання вигідних оборонних контрактів. Британський Офіс серйозних зловживань почав розслідування і виявив у цій фірмі прихований фонд у розмірі 60 мільйонів фунтів для «послуг підтримки», а також докази того, що 1 мільярд фунтів було переведено у швейцарський банк на рахунки двох посередників, які мали контакти з королівською родиною Саудівської Аравії. Однак, генераль-

ний прокурор зупинив розслідування, повідомивши парламент про те, що Саудівська Аравія натякнула на можливість помсти у відповідь шляхом відмови від обміну інформацією стосовно можливих терористичних нападів проти Сполученого Королівства. Прем'єр-міністр Тоні Блер підтримав це рішення.

Подібні випадки також траплялися під час продажів до країн НАТО. В середині 1970х років у Нідерландах фірма Локхід здійснила спробу купити вплив під час закупівлі нових військових літаків. На пропозицію Принца Бернарда, чоловіка королеви Юліани, фірма виплатила йому 1,1 мільйона доларів. Незалежна слідча комісія зробила висновок про те, що його поведінка була «достойна осуду», однак під загрозою вірогідної конституційної кризи (внаслідок можливого зречення королеви) уряд, після консультацій із парламентськими лідерами, лише звільнив принца від обов'язків Генерального інспектора Збройних Сил. Приблизно у той самий час, коли Нідерланди проводили процес закупівлі американських літаків Ф-16, було запідозрено спробу агента, пов'язаного з французькою фірмою Дассо, дати хабара одному з членів парламенту, однак цей випадок не дійшов до суду.

Індія є гарним прикладом країни, яка сильно постраждала від корупції, однак спромоглася зробити важливі законодавчі зрушення. Закупівля літаків Ягуар у Сполученого Королівства в 1978 році та великі контракти у 1980х роках із закупівлі артилерійських гармат фірми Бофорс, французьких літаків Міраж 2000 та німецьких підводних човнів – всі були оточені присмаком корупції, хоча формально мали належне обґрунтування оборонними вимогами.

У відповідь у 2001 році було призначено особу з безсумнівною доброчесністю запроваджувати заходи з прозорості та підзвітності суспільству у діяльності міністерства оборони. Уряд затвердив інструкції щодо відкритого декларування іноземними постачальниками послуг, які вони надають через своїх представників та комісійних, які їм виплачуються у вигляді виплат, відсотків та іншими способами. Згідно з Процедурою оборонних закупівель (ПОЗ), запровадженою у 2006 році, було встановлено реєстраційні вимоги та штрафи, які знівелювали вигідність найму посередників – індійських або іноземних – для сприяння оборонним контрактам. (Однак, станом на квітень 2008 року на виконання цієї інструкції не було зареєстровано жодного індійського представника.) Також, ПОЗ містить три ключових елементи: офсетні правила, заборону закупівлі у одного постачальника та обов'язковість передачі технологій у всіх основних контрактах. У 2008 році міністр оборони Антоні також інформував парламент про інші кроки з метою попередження корупції та забезпечення прозорості, які включають: так званий «Пакт доброчесності» між урядом і всіма контрактами вартістю понад 3 мільярди рупій; необхідність колегіального прийняття головних рішень у процесі закупівель; посилення прозорості у проведенні польових випробувань; запровадження правил попередніх зустрічей з продавцями.

Джерела: G. Parthasaraty, *The Era of Corruption* (28 March 2001), www.rediff.com; Defence minister A.K. Antony in a written reply in the Rajya Sabha. See www.thaindian.com (22 April 2008).

Заключні міркування

Ознайомлення з нещодавніми випадками корупції свідчить про необхідність подальшого зміцнення прозорості, а також про важливу роль – і обмеженість – парламентського контролю. У декількох випадках представники виконавчої гілки влади успішно (хоча, можливо, що й тимчасово) аргументували те, що вищі державні інтереси переважають над схильністю парламентів до більш жорстких дій. Однак діяльність парламентів мала результат. Промислові структури надзвичайно неохоче навіть розмірковують про хабарі. І загалом, уряди і парламенти співпрацювали у цьому питанні. Скандал з фірмою Локхід та випадок з фірмою Дженерал Електрик спонукав США прийняти у 1977 році Акт про іноземні корупційні практики, а також справити відповідний тиск з боку США на інші уряди зробити так само, щоб грати за однаковими правилами. Парламентарі також часто були провідниками національних зусиль із запровадження положень Конвенції ОЕСР у національне законодавство. І парламентські асамблеї, такі, як Парламентська Асамблея Ради Європи та Парламентська Асамблея НАТО, продовжують відігравати провідну роль у просуванні міжнародного співробітництва та стандартів боротьби з корупцією.

Парламенти і парламентарі мають почесну довіру від своїх громадян бути лідерами у протидії корупції. І хоча багато чого було зроблено протягом останніх років, ще залишилося й багато викликів. Парламентарі можуть сприяти їх вирішенню шляхом забезпечення оборонних комітетів та рахункових структур необхідними повноваженнями для здійснення ефективного контролю. Вони можуть працювати для створення необхідних спроможностей для виконання своїх мандатів, якщо мова йде про персонал, бюджет, доступ до інформації та залучення зовнішньої експертної підтримки. Члени оборонного комітету можуть демонструвати провідну роль шляхом підвищення своїх професійних знань і демонстрації орієнтованого на інтереси суспільства, позапартійного ставлення до питань національної безпеки, які суттєво впливають на питання виживання держави. Роблячи таким чином, вони можуть діяти мужньо у забезпеченні оборонної прозорості і при цьому захищати легітимні державні таємниці. І в усьому цьому вони можуть підвищувати свою ефективність шляхом розвитку мережі внутрішніх та іноземних союзників, які поділяють спільні інтереси щодо протидії корупції і допомоги своїм країнам у розвитку безпечних умов для процвітаючих демократій.

Розділ 19

Роль інституцій омбудсмена

Протягом своєї понад 200-річної історії¹ інститут омбудсмена продемонстрував свою цінність як для демократій, що розвиваються, так і для зрілих демократій. Інститут омбудсмена не є головним інструментом у боротьбі з корупцією як кримінальним явищем. Водночас, у разі адекватного застосування, підтримки у вигляді політичної волі та забезпечення досвідченим і мотивованим персоналом, офіс омбудсмена може бути ефективним інструментом у складі стратегії попередження, нейтралізації та знищення корупції у сфері оборони.

Функція омбудсмена у сфері оборони

У своїй сучасній інтерпретації головною функцією омбудсмена є «захист людей від порушення їх прав, зловживання владою, помилок, неухважності, несправедливих рішень і поганого керівництва з метою поліпшення публічного адміністрування, а також забезпечення більшої відкритості урядових дій та більшої підзвітності суспільству всього уряду і державних службовців.² Суть цього пояснення полягає в тому, що, як свідчить досвід зрілих демократій, омбудсмен є незалежною від офіційних структур особою, яка розглядає скарги людей. Водночас, інститут омбудсмена встановлюється законом, сам омбудсмен призначається парламентом і по суті є його представником. Одним з додаткових аргументів є те, що така ситуація сприяє гарантуванню незалежності омбудсмена, який у іншому випадку, мабуть, з неохотою буде критикувати дії відомств, що входять до складу виконавчої гілки влади. В якості представника законодавчої гілки влади омбудсмен не лише надає безпосередні послуги громадянам, але й відіграє важливу роль у нагляді за відомствами, що входять до його юрисдикції. Втім, оскільки омбудсмен має можливість лише давати рекомендації і не може змусити органи виконавчої і судової влади вживати суттєвих заходів, його або її роль погоджується із концепцією розділення гілок влади.³

¹ Франк Ортон, колишній омбудсмен з питань прав людини у Боснії і Герцеговині та колишній шведський омбудсмен, стверджує, що у жовтні 1713 року король Швеції підписав указ, яким він створив інститут Вищого Королівського Омбудсмена для того, щоб забезпечити виконання суддями, військовими офіцерами та цивільними службовцями Швеції законів країни та визначених для цих осіб правил.

² International Ombudsman Institute, цитату взято з: www.law.ualberta.ca/centres/oi/i/.

³ Коментар з модельного закону про омбудсмена, розробленого Асоціацією омбудсменів США, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Вставка 19.1. Визначення «омбудсмена»

Приблизний переклад поняття «омбудсмен» означає «захисник громадян» або «представник народу». Омбудсмен – це статево нейтральний термін, й у різних країнах світу цю посаду може обіймати чоловік чи жінка. Однак дехто надає перевагу термінам «омбудс» або «омбудсперсона» (див.: www.usombudsman.org). Також вживають багато інших назв для визначення офісу омбудсмена. Наприклад, в англійськомовних країнах назва варіюється від *парламентського комісара з питань адміністрації* (Шрі-Ланка, Сполучене Королівство), *публічного захисника* (Південна Африка) до *генерального слідчого* (Замбія). У ряді країн захист прав людини є одним з головних завдань офісу омбудсмена і це часто відображається у назві офісу, наприклад, *Національна комісія з питань прав людини Мексики*, *Омбудсмен з питань прав людини Словенії* або *Парламентський комісар з питань прав людини Угорщини*.

Джерело: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

Це, по суті, є серцевиною оригінальної концепції про те, що, у разі застосування у сфері оборони, потрібно розглядати цей інститут як публічного захисника або військового омбудсмена, що охороняє права військового персоналу та акцентує увагу на дотриманні демократичних конституційних принципів всередині збройних сил. Також важливо звернути увагу на інтерпретації, наприклад, «внутрішній омбудсмен» або «генеральний інспектор», які мають функції омбудсмена, але призначаються керівником організації, що виглядає як відхилення від оригінальної концепції. Вони можуть мати позитивний вплив на клімат всередині організації, але вони не можуть розглядатися в якості альтернативи. Бюрократії, що характеризуються відмінними організаційними культурами, запровадили різні варіанти оригінальної концепції омбудсмена з різним ступенем успіху. Знання базових концепцій та їх специфічних механізмів імплементації полегшує впровадження інституту омбудсмена, який був би адекватним стратегії виховання національної та інституційної доброчесності.

Створення інституту омбудсмена з питань оборони має на меті вирішення двох принципових проблем оборони у ліберальній (або такій, що лібералізується) демократії: тримати стосунки між цивільним суспільством і його військовими інституціями під належним цивільним контролем та, одночасно, захищати людські та соціальні права громадян у секторі оборони. Таким чином, класичне питання цивільно-військових стосунків: «Хто буде охороняти охоронців?» поєднується з ще одним – «Як охороняти права охоронців, які є громадянами в уніформі?» Всі окремі аспекти цих двох питань взаємопов'язані не лише концептуально, але й у межах стратегії та політики інституційного розвитку суспільства й сектора оборони.

До міжнародно визнаних функцій омбудсмена відносять лише розслідування та рекомендації щодо певних рішень. Тобто, запровадження такого офісу, відповідно, не має виглядати як загроза існуючій владі.⁴ Обсяг діяльності омбудсмена з питань оборони значною мірою буде залежа-

⁴ У багатьох випадках така діяльність розглядається як несумісна з військовою субординацією і розглядається – вірно чи невірно – як така, що підриває авторитет військової або політичної влади.

ти від намірів, впливу або природи оборонного середовища, що змінюється. Навряд чи він буде «виходити за рамки».⁵ Корупція у своїх численних формах і проявах присутня в усьому спектрі цивільно-військових стосунків. Тому «повноцінний омбудсмен» повинен нести відповідальність і мати спроможність справлятися з усіма серйозними цивільно-військовими проблемами. Важливо зазначити, що запровадження цього офісу в ряді країн дало видатні результати у розвитку норм поведінки військового персоналу під час виконання службових обов'язків.

Моделі інститутів омбудсмена

Загалом інститути омбудсмена поділяються на дві групи: «класичні» та «організаційні». Відбувається постійна еволюція всередині кожної групи й, водночас, демаркаційні лінії між ними швидко змінюються.⁶ Однак оборонна сфера відрізняється, оскільки вона належить одночасно і до урядової політики, і до структур суспільства. З цієї причини існує багато різних типів інститутів омбудсмена в оборонній сфері, які суттєво відрізняються своїми завданнями і повноваженнями. З практичного досвіду можна виділити три основні моделі: класичний омбудсмен, потужний інституціалізований (омбудсмен з питань оборони) омбудсмен та слабкий організаційний омбудсмен у збройних силах.

Згадуючи про основний принцип менеджменту, який стверджує, що «те, що можна виміряти, це саме те, що реально зроблено», вплив омбудсмена розглядається тут у якості складової процесу моніторингу й оцінки оборонного врядування, зокрема, стосовно формування та виконання оборонної політики.

Класична модель омбудсмена з питань оборони

Ця модель будується на припущенні, що в будь-якій парламентській демократії парламент є найвищою національною гілкою влади. Лише парламент приймає всі остаточні рішення з питань оборони, включаючи рішення щодо виділення ресурсів та запровадження механізмів контролю, таких, як контроль бюджету, розгляд запитів, загострення уваги на певних проблемах шляхом парламентських слухань тощо. Ці механізми також можуть включати публічного захисника або військового омбудсмена, які, з одного боку, оберігають парламентський і суспільний вплив на вирішення питань оборонної політики і підкреслюють демократичний конституціоналізм всередині збройних сил, а з іншого боку, оберігають права військовослужбовців як людей, громадян і членів воєнної організації. Вставка 19.2 пропонує приклад класичного омбудсмена з питань оборони в Норвегії.

⁵ Phasoane Mokgobu, "Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force," *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html.

⁶ Згідно з матеріалами, опублікованими Асоціацією омбудсменів США, рамочною структурою з центром у США. Див., також, веб-сайт Омбудсмена збройних сил Канади, www.ombudsman.forces.gc.ca.

Вставка 19.2. Класична модель омбудсмена з питань оборони в Норвегії

Прикладом класичного омбудсмена з питань оборони є Парламентський Омбудсмен у збройних силах Норвегії – найперший у світі військовий омбудсмен, пост якого запроваджено з 1952 року. Сам омбудсмен та Комітет омбудсмена є підрозділами парламенту і становлять частину його наглядових та контрольних повноважень. Омбудсмен має охороняти права всіх представників (і колишніх також) збройних сил. Будь-яка особа, яка відчуває, що до нього чи до неї було неправильне, несправедливе або неадекватне ставлення, може звернутися із заявою до омбудсмена. Комітет омбудсмена зобов'язаний подавати щорічні доповіді до парламенту, однак, за потреби, може подати звернення до парламенту у будь-який час. Омбудсмен у межах своєї компетенції діє як радник парламенту й міністерства оборони. Комітет омбудсмена, виконуючи функцію незалежного військового контрольного механізму, інспектує військові частини як усередині країни, так і за кордоном. Після цього омбудсмен надсилає міністру оборони та головнокомандувачу збройних сил доповідь про інспектування з відповідними рекомендаціями.

Омбудсмен може звернутися або вжити заходів зі своєї власної ініціативи щодо будь-якого питання, яке потрапляє в поле його зору. Він має повноваження торкатися будь-яких випадків за участю представників влади, має доступ до будь-яких документів та інформації і може заслуговувати свідків або експертів. Омбудсмен є позапартійним і незалежним від міністра оборони, міністерства оборони та військових керівників.

Джерело: Веб-сайт омбудсмена з питань збройних сил Норвегії. Website of the Norwegian ombudsman for AF, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

Незважаючи на деякі відмінності у назвах, класичні інститути омбудсмена з питань оборони мають певні важливі спільні характеристики:

- Для захисту людських прав *функції омбудсмена визначені законом*, а сам омбудсмен призначається рішенням законодавчого органу влади, що забезпечує надійний правовий запобіжник для їх незалежності та конфіденційності отриманої інформації.
- Омбудсмен *має повноваження розслідувати, чи виконує уряд*, разом з міністерством оборони, свої функції у відповідності із законодавством та чи не порушує суспільні норми моралі.
- Омбудсмен *робить пропозиції або направляє рекомендації* до урядових органів з метою проведення змін або започаткування певних дій (включаючи дії правового характеру) з метою ліквідації несправедливих або невідповідних дій організації.
- Він чи вона *роблять результати своєї діяльності надбанням громадськості*, а також ініціюють *тиск* з боку неурядових організацій і преси з метою вжиття адміністративних або правових заходів з виправлення ситуації.

У всіх випадках інститут омбудсмена має бути неупередженим, позапартійним і аполітичним. Однак діяльності омбудсмена на політичній арені не можна запобігти.⁷ Він/вона мають повноваження вдатися до політичної відповіді, включаючи підготовку нового законодавчого акту, рекомендації звільнити політичного призначенця, оприлюднити інформацію про нелегальні політичні чи адміністративні практики, а також ініціювати секторальні чи структурні інституційні реформи. Критика міністра або іншого представника органу державної влади становить критику проти урядової політики (партії чи коаліції) і може бути використана опозицією (у т.ч. і для зловживань).⁸

Сила класичного омбудсмена у формуванні національної військової ідентичності та вихованні доброчесності полягає не лише у розслідуванні персональних випадків порушення різних прав. Роль омбудсмена у вихованні доброчесності може бути значною, якщо він чи вона будуть успішними у здійсненні впливу на політичний процес на етапі формування політики, посиленні легітимності його імплементації та наданні громадськості інформації про досягнуті результати. Омбудсмен відіграватиме ключову роль в житті суспільства та війська, якщо він чи вона посприяють встановленню атмосфери взаємної довіри та підтримки.

Інституційна (організаційна) модель

Оригінальна концепція омбудсмена ґрунтується на незалежності омбудсмена від виконавчої влади. Історично так склалося, що протягом минулих двох століть більшість урядових структур у демократичних країнах запровадили аутентичні модель та ролі омбудсмена шляхом встановлення внутрішніх процедур для прийняття скарг від працівників. Пізніше, класична концепція була модифікована шляхом її розширення за рахунок запровадження так званих «призначених омбудсменів», яких призначали керівники відомств, до яких направлялися скарги. Іноді це виглядає як альтернатива класичному інституту омбудсмена, створювану з метою гарантування відповідальності складних організацій, таких, як оборонне відомство. Такі альтернативи створюються для того, щоб ці омбудсмени відповідали специфічним потребам організації, а їх ролі і повноваження були відповідно структуровані. Такі альтернативи мають багато спільних характеристик, що пояснюють їх специфіку й обмеження:

- Вони діють у межах правил, встановлених міністром оборони. В результаті вони не мають надійних правових запобіжників і автономності, які може гарантувати окреме законодавство. У деяких випадках такі омбудсмени згадуються лише в контексті організаційної структури міністерства.

⁷ У цьому випадку політична арена формується політичними партіями, політичними інституціями на зразок парламенту, уряду, офісу президента, неурядових організацій, а також формальних і неформальних, законних і незаконних процедур, які вони використовують, щоб за певних умов взаємодіяти.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhagen, April 2005).

- Вони призначаються міністром оборони і безпосередньо й виключно йому підпорядковані без права прямого доступу до парламенту.
- В якості службовців міністерства оборони вони є частиною ієрархії міністерства з усіма перевагами та обмеженнями, що можуть впливати з цього факту.
- Їх доповіді, спостереження та рекомендації мають гриф «лише для службового користування» або навіть і вищого ступеня конфіденційності.
- Вони намагаються вирішувати питання по можливості неформально, при цьому, в разі необхідності, вони мають можливість розслідувати проблемні питання та надавати рекомендації, однак ця діяльність має проводитися згідно з установленим військовим порядком.

Аналітики і практики мають протилежні думки щодо того, яку цінність має ця модифікована концепція. Одна точка зору полягає у тому, що шляхом *інституційного* запровадження посади омбудсмена загальна ідея була зіпсована і має місце суттєвий відхід від оригінальної ідеї та цілей, яких планувалося досягти. Дійсно, виглядає очевидним, що у порівнянні з класичною моделлю будь-який інституційний омбудсмен має обмежений статус, повноваження та спроможність виконувати свої обов'язки. Протилежна точка зору полягає у тому, що саме по собі існування багатьох класичних і інституційних омбудсменів та офісів з функціями омбудсмена створило додатковий шар контролю й прозорості наряду з уже існуючими у структурах виконавчої гілки влади.

На додаток, досвід різних країн, що перебувають на різних стадіях демократичної зрілості та/або розвитку оборонних інститутів, дає достатньо аргументів для порівняння «сильних» або «слабких» моделей інституційного омбудсмена.

Сильний інституційний омбудсмен

У рамках «сильної» формули кінцева мета полягає у створенні ефективного і дієздатного офісу омбудсмена, в якому центральну роль відіграє не особа, а саме *офіс*. Принциповими якостями «сильного» офісу омбудсмена є незалежність і позапартійність, конфіденційність і спроможності (нормативні, ресурсні, кадрові) проводити такі огляди та розслідування, результати яких користуються довірою. В рамках цієї моделі ініціатива і відповідальність лежать на омбудсмені, який не повинен чекати на «клієнта» (солдата, офіцера, цивільного службовця або члена сім'ї), який би запропонував офісу провести моніторинг, дослідження, аналіз або розслідування зі своєї власної ініціативи, так само, як після спеціального запиту чи наказу.

Сильний інституційний омбудсмен з питань оборони існує тоді, коли він запроваджений актом законодавства із завданням здійснювати контроль за: 1) оборонною політикою в цілому; 2) менеджментом оборонних ресурсів; 3) рівнем бойової готовності збройних сил; 4) етосом особового складу, його правами і свободами, а також забезпечувати зворотній зв'язок. Вставка 19.3 пропонує приклад, що ґрунтується на досвіді Нідерландів. Це має бути великий і функціонально потужний офіс, який зазвичай очолюється генеральним інспектором, який перебуває за межами командної ієрархічної системи і підпорядкований безпосередньо міністру оборони. Весь військовий і цивільний персонал, а також всі функції, виконувані міністерством оборони та збройними силами, повинні бути під його контролем. Генеральний інспектор може починати розслідування та пропонувати рекомендації на виконання наказу, після отримання сигналу, або

Вставка 19.3. Генеральний інспектор як сильний інституційний омбудсмен

Прикладом сильного інституційного омбудсмена є генеральний інспектор збройних сил Нідерландів. Він перебуває поза межами військової ієрархії і підпорядкований безпосередньо міністру оборони. Він має мандат для того, щоб: інформувати міністра, або надавати йому рекомендації як на запит, так і з власної ініціативи, стосовно будь-яких справ у збройних силах; на додаток до функцій проведення розслідувань або виконання ролі посередника, він також розглядає проблеми окремих військовослужбовців та колишніх військовослужбовців, які звертаються до нього або до його помічників з письмовими заявами. До його функцій входить надання порад, а також посередництво під час подальшого розгляду звернень у відповідних інстанціях. Основами діяльності його офісу є незалежність і конфіденційність. Генеральний інспектор має широкі повноваження у проведенні розслідувань, включно з правом доступу до будь-якого місця або документу, що належать збройним силам, а також право викликати будь-кого зі складу збройних сил для заслуховування.

Джерело: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models.

зі своєї власної ініціативи. Він має значні влади і повноваження, і, при цьому, існує чіткий зв'язок між його можливостями встановлювати істину та довірою до нього у сфері його діяльності.

У рамках концепції так званого «інтегрованого» міністерства оборони, де адміністративний і оборонний персонал організаційно та функціонально інтегрований під подвійним керівництвом і контролем старшого цивільного адміністратора та командувача збройних сил, роль та відповідальність офісу генерального інспектора є набагато ширшими, ніж у того омбудсмена, який зосереджений головним чином на скаргах людей.

Такий задум діяльності в оборонному відомстві ґрунтується на чіткому концептуальному визначенні різниці між політичними, менеджерськими і командними функціями, а також максимальною інтеграцією цивільної та військової діяльності. Для належного функціонування така система конче потребує внутрішніх стримувань і противаг, призначених гарантувати як високий рівень дорадчої допомоги, так і якісні стосунки між цивільними та військовими. Щоб належно відповідати на зазначені виклики, генеральний інспектор, на додаток до його чи її принципових функцій забезпечення справедливого ставлення усім військовослужбовцям або працівникам міністерства оборони, виконує роль офісу з питань «внутрішнього незалежного аудиту». Таке розширення моделі омбудсмена має надзвичайно велику цінність з точки зору попередження та подолання корупції, особливо в таких чутливих сферах, як оборонні закупівлі, розподіл ресурсів і менеджмент. Організаційно та в контексті ресурсів це має бути великий і надзвичайно дієздатний офіс, який структурно перебуває поза межами військової ієрархії та підпорядкований безпосередньо міністру оборони.

Слабкий інституційний омбудсмен

У своєму «слабкому» варіанті інституційний омбудсмен допомагає своєму клієнту розробити, а потім і здійснювати його чи її власні плани щодо вирішення проблем. У цьому випадку

Вставка 19.4. Модель «слабкого» інституційного омбудсмена: приклад

Прикладом інституції, що є наближеною до поняття омбудсмена, є Інспекторат міністерства оборони Чеської Республіки (схожі випадки також спостерігаються в інших країнах-колишніх членах Варшавського Договору). Ця структура є найвищою інспекційною інстанцією міністерства оборони, відповідальною за проведення інспекційної діяльності у Чеських збройних силах, за винятком інспектування фінансової діяльності. Цей Інспекторат взаємодіє з інспекційними органами державного рівня, такими, як Вищий орган аудиту Чеської Республіки, Народний захисник прав – Омбудсмен, а також із структурами Чеської Республіки, відповідальними за кримінальне переслідування, і з Національною службою безпеки. Інспекторат координує формування антикорупційної стратегії всередині збройних сил та забезпечує координацію антикорупційної діяльності. Він також відповідає за розслідування причин авіаційних катастроф. Інспекторат очолює директор, підпорядкований міністру оборони.

Джерело: Веб-сайт міністерства оборони Чеської Республіки, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

навантаження покладається на «клієнта» (солдата, офіцера, цивільного службовця, бізнесову структуру, громадянина тощо). Зазначене створює суттєві відхилення від класичної концепції омбудсмена – це виглядає більше як адміністративний «офіцер прийому скарг і звернень», ніж інституція захисту демократії та прав людини. Він має певну цінність з точки зору інтересів людей у сфері оборони і може бути використаний для протидії корупції, однак має обмежену цінність для розвитку оборонного відомства як ефективної та демократичної, прозорої й підзвітної інституції для суспільства вільних і активних громадян, а також для парламенту як центру демократичного розвитку й контролю за виконавчою гілкою влади «від імені народу». Типові функції цієї моделі часто включають лише облік, заслуховування, надання інформації, допомогу в оформленні заяв, поради, формальне посередництво, пропозиції щодо змін у певних процедурах, а також моніторинг і доповідь певних тенденцій.⁹

Незважаючи на існування різних шляхів конкретного застосування цієї моделі, є одна загальна спільна для всіх риса: завдання омбудсмена – забезпечити, щоб діяльність органів державної влади відповідала вимогам законодавства та поваги до індивідуальних прав людини.¹⁰

Роль омбудсмена у вихованні доброчесності та зниженні ризику корупції у сфері оборони

Корупція є антитезою ефективного врядування, яке широко визнається як невід’ємна передумова економічного розвитку.¹¹ Старою та все ще існуючою точкою зору, яка має глибоке коріння

⁹ Див. матеріал про «десять питань», як це описано у літературі Асоціації омбудсменів США.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, speech on the occasion of the 50th anniversary of the Danish ombudsman’s institution, 1.

у деяких оборонних структурах, є переконання, що корупція – це лише «додаткові бізнесові витрати, які є типовими для ринкової економіки, а ті особи, що хочуть зробити бізнес у сфері оборони, мають просто сплатити ці витрати. Всі це роблять!» Насправді ж корупція призводить до погіршення показників діяльності з довгостроковими наслідками не лише для збройних сил, але й для держави в цілому. Корупція у сфері оборони сьогодні є одним з найбільших викликів суспільній моралі. Незважаючи на існування прикладів окремих країн, корупція може бути визначена як загальна причина певних грандіозних провалів у оборонних закупівлях, продажах нерухомого майна та управлінні об'єктами власності, призові та звільненні з військової служби і навіть у певних питаннях реформування організаційних структур.

Процес прийняття рішень у сфері оборони ґрунтується на (і проходить через них) політичних, адміністративних та військових процедурах, в яких (1) військові експерти визначають оперативні доктрини та необхідні потреби; (2) цивільні менеджери і політики приймають рішення з питань виділення ресурсів, закупівлі матеріальних засобів, торгівлі озброєннями та організаційного розвитку; а також (3) цивільні оборонні структури організують проведення тендерів з питань закупівель і надання послуг. На кожному етапі цього процесу є ризик корупції.

Більше того, з соціально-політичної точки зору, кожне потенційно корумповане рішення цивільного міністра негативно впливає на соціальну оцінку «вартості політики», підриває авторитет політиків, змінюючи його з символу демократії на «бізнесменів від політики», створює провали у довірі серед військових до політичного керівництва (незважаючи на підозри стосовно залучення їх військових колег) і враження про те, що кожна політична партія оточена своїм власним «колом компаній». Водночас, кожний випадок залучення військових до корупційної діяльності руйнує внутрішній етос і мораль людей в уніформі, довіру громадян та національну цінність оборонної інституції. Якщо виразити це одним реченням, корупція руйнує цілісність національної системи доброчесності, включаючи її військову опору.

Джон МакМіллан, омбудсмен з питань співдружності та збройних сил Австралії, ґрунтуючись на своєму значному досвіді стверджує: «Боротьба з корупцією не є головною чи навіть найбільшою функцією офісу омбудсмена. Він не має тієї влади втручатися, яка потрібна для цієї діяльності, такої, як повноваження щодо проведення прихованого спостереження, перехоплення телефонних розмов, а також арешт підозрілих осіб з метою проведення їх допиту. Ці функції серед іншого потребують суттєвих ресурсів і це виходить за межі можливостей офісу омбудсмена. На відміну від цього ключова функція офісу омбудсмена складається з двох частин: опрацьовувати скарги від громадян стосовно недоліків у діяльності органів виконавчої влади, а також періодично, з власної ініціативи, проводити дослідження системних проблем, які спостерігаються в діяльності уряду або окремих відомств.»¹²

¹¹ Як сказав одного разу у телевізійному інтерв'ю видатний аналітик з питань переходу Болгарії до демократії доктор Іван Крастев: «Державні посадові особи беруть хабарі, тому, що у них немає стимулу не брати хабарів. Приватні компанії дають хабарі, тому, що у них немає можливості не давати хабарів».

¹² Тези виступу Джона Макміллана на конференції ООН з питань антикорупційних заходів, ефективного урядування та прав людини. Польща, 8-9 листопада 2006 р.

Незважаючи на це роль інституту омбудсмена у рамках цілісного підходу до боротьби з корупцією полягає у забезпеченні таких цінностей і спроможностей:

- Власне факт існування офісу омбудсмена і той факт, що кожний чоловік або жінка в оборонному відомстві має право звертатися до нього або до неї з будь-якої проблеми, що виникла в результаті рішень чи діяльності представників політичної, адміністративної або військової влади, є доволі вагомим аргументом, що спонукає до дій у рамках закону і норм доброчесності.
- Запровадження в рамках оборонної структури окремого офісу, незалежного від командної ієрархії, створює відчуття наявності альтернативи в тих випадках, коли хто-небудь вважає, що може мати або має місце корупція. Персонал оборонного відомства має можливість і знає, що вимоги суворо дотримуватися процедур організації не можуть примусити їх мовчати, коли вони стали свідками корупційної поведінки.
- Доступність омбудсмена створює можливості для вирішення питань корупції незначного рівня, які зазвичай залишаються поза межами уваги органів правозастосування, а також адміністративних чи військових санкцій. Водночас, такі незначні випадки часто спрацьовують як віруси, що навіть після незначного проміжку часу роблять солідні системи, такі як оборонна, трухлявими.
- Потенціал офісу омбудсмена вивчати всі процеси прийняття рішень у сфері оборони, який на практиці означає переважну частину урядової діяльності, систематично і непередбачено, з потенційним використанням великої кількості джерел інформації, що є постійним нагадуванням для всіх причетних про те, що їх діяльність відслідковується зсередини та ззовні і що будь-які ознаки існування корупції або потенційної корупції можуть підняти тривогу на будь-якій стадії процесу прийняття рішення чи під час його імплементації.
- Доступ омбудсмена до таємних документів і приміщень з обмеженим доступом є сильним стримуючим чинником проти фальсифікації документів, свідчень та процедур з метою полегшення корупційної діяльності.
- Спроможність омбудсмена робити результати своєї діяльності публічним надбанням та оприлюднювати всі без винятку імена політичних, військових чи цивільних осіб, причетних до корупційної або іншої протиправної діяльності, є попередженням для кожної посадової особи щодо необхідності або триматися осторонь корупційної діяльності, або ризикувати своєю кар'єрою та честю.
- Той факт, що кожний громадянин, а не лише персонал оборонного відомства, має право на увагу офісу омбудсмена з питань оборони, створює важливе відчуття єдності між суспільством (користувачами безпеки та замовниками національної оборони) і збройними силами, що є однією з опор повноцінного відчуття національної єдності.

Таким чином, омбудсмен з питань оборони відіграє важливу роль у підтриманні здорового клімату всередині організації, сприяючи покращанню врядування та результатів діяльності, а також систематичному розвитку етосу і моралі людей в оборонному відомстві відповідно до найви-

щик професійних стандартів та стану зрілості соціальної і національної єдності. Як підкреслював Джон МакМіллан: «Багато офісів омбудсмена бачать себе ключовою структурою принципового реагування на скарги, свободи інформації та захисту тих, хто виступив проти корупції. Все це є невід'ємною частиною системи демократичних цінностей, яка може зміцнити систему діяльності уряду й слугувати бар'єром і попередженням проти корупції та зловживань.»¹³

Одним із важливих уроків світового досвіду боротьби з корупцією є те, що багатокомпонентна стратегія, яка об'єднує політичні, соціальні та економічні реформи зі зміцненням системи національної доброчесності, має більше шансів на успіх, ніж окремі антикорупційні заходи, незалежно від того, якими рішучими та актуальними вони є.¹⁴ Відповідно, запровадження інституту омбудсмена з питань оборони є важливим компонентом будь-якої антикорупційної стратегії. В світі не існує двох однакових моделей (див. Вставку 19.5 з прикладом дуже специфічної реалізації концепції омбудсмена). Модель омбудсмена буде успішною у втіленні свого призначення лише за умови, що вона відповідає тим вимогам, які призвели до її створення. Незважаючи на це, деякі принципи міркування, отримані в результаті узагальнення позитивного досвіду омбудсмена з питань оборони у різних країнах та з різних моделей, можуть бути враховані в разі, якщо країна чи оборонне відомство розглядають створення інституту омбудсмена.

- *Бачення.* Запровадження омбудсмена з питань оборони (або збройних сил) повинне переконати суспільство і оборонний істеблшмент у тому, що державна влада (парламент, уряд, глава держави та судова система) діє справедливим, ефективним, підзвітним та прозорим шляхом у рамках конституції та суворій відповідності демократичним цінностям і національній моралі. Розбудова й підтримання взаємної довіри життєво важливі для цивільно-військових стосунків у країні та для сектору національної безпеки. Рівень цієї довіри відображає сприйняття системи в цілому та її здатності успішно вирішувати питання національної безпеки, управляти обороною та реагувати на будь-яку кризу.
- *Роль.* Роль омбудсмена з питань оборони повинна полягати у сприянні зміцненню військової ідентичності й авторитету військовослужбовців збройних сил, цивільних службовців міністерства оборони та політичного керівництва у сфері національної оборони. У цьому контексті, омбудсмен грає роль організатора консенсусу шляхом діалогу, взаємоповаги та активного й всеохоплюючого сприяння зміцненню спільного розуміння цілей і завдань.
- *Місія.* Головною місією омбудсмена є сприяння зміцненню авторитету та поліпшенню результатів діяльності політичного керівництва в оборонній сфері, а також адміністративного та військового керівництва, оскільки успіх у формуванні ідентичності та вихованні доброчесності потребує підтверджених позитивних результатів роботи. Також офіс омбудсмена захищає суспільство у стосунках з міністерством оборони та збройними сила-

¹³ Там само.

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Вставка 19.5. Дотримання концепції омбудсмена щодо поліпшення доброчесності у сфері оборонних закупівель

З 2006 року в Кореї запроваджено Програму адміністрування оборонних закупівель (ПАОЗ). Цей крок було зроблено у відповідь на численні в минулому проблеми з доброчесністю й корупцією у сфері оборонних закупівель, а також під тиском з боку громадянського суспільства щодо необхідності фундаментальних реформ для забезпечення прозорості.

У 2003 році було створено спеціальний комітет з метою підготовки фундаментальних реформ у сфері оборонних закупівель. Його завданням було наглядати за процесами оборонних придбань і закупівель з метою зміцнення прозорості, економічності, ефективності та підзвітності всього процесу. До складу ПАОЗ входили 50 осіб штатного персоналу, що було на той час дуже важливим з огляду на перший досвід вторгнення у сферу відповідальності уряду, яка до цього була недоторканою. Залучення до участі у цьому проєкті громадянського суспільства теж було значним досягненням для Кореї.

Інструментами, які мала у своєму розпорядженні ПАОЗ, були комітет виконання програми, Пакти доброчесності, програми омбудсмена, а також політика «справжніх імен». За рекомендацією організації «Транспаренсі Інтернешнел» та Бюро аудиту й інспектування було призначено трьох цивільних омбудсменів. Принципами діяльності цих омбудсменів є незалежність, послідовність, участь, прозорість і нейтральність. Група омбудсменів щотижня проводить наради, пропонує рекомендації та коригування, а також публікує результати.

Система омбудсменів ПАОЗ була першою в Кореї, яка ґрунтувалася на положеннях закону, а також першим випадком, коли представники громадянського суспільства брали участь у моніторингу оборонних закупівель. Вперше почали запроваджуватися зміни до старих практик, що сприяло поліпшенню умов співробітництва.

З цього процесу можна виокремити такі уроки:

1. Участь громадянського суспільства є можливою і має значення на кожному з етапів.
2. Зовнішня присутність і моніторинг мають принципове значення для зміцнення доброчесності.
3. Залучення експертів також дуже важливе для забезпечення довіри до висновків розслідувань.
4. Неконфронтаційне ставлення та співучасть є ключовими чинниками заохочення добровільних змін.
5. Підтримання результатів змін є настільки ж важливим, наскільки важко їх досягти.

Джерело: Див. презентацію Sung-Goo Kang, Secretary-General of Transparency International Korea and Representative Ombudsman at the Defence Acquisition Programme Administration in Korea to the NATO Building Integrity conference in Monterey, California, 25-27 February 2009.

ми. Він спонукає до виправлення недоліків у адміністративних процедурах шляхом проведення незалежних перевірок скарг на адміністративні рішення міністерства, сприяючи створенню системи ефективного адміністративного врядування, яке буде підзвітним, якщо дотримуватиметься законів, буде справедливим, прозорим і чутливим до проблем людей, допомагаючи їм у вирішенні скарг на дії органів державної влади, розвиваючи підходи та принципи підзвітності, перевіряючи відповідність дій відомств визначеним їм повноваженням, тощо. Однак, місією омбудсмена не є заміна чи опозиція до рішень, які приймає уряд, міністерство оборони або збройні сили. Навпаки, інститут омбудсмена існує для того, щоб у межах своїх повноважень заохочувати ці відомства, зокрема, їхнє цивільне та військове керівництво, постійно пам'ятати про свою відповідальність перед суспільством, військовим і цивільним персоналом, про необхідність діяти відповідально, а також забезпечувати дотримання ними законодавства й врахування прикладів кращого досвіду управління й поваги до традиційного військового етосу. Омбудсмен з питань оборони має працювати на перетворення оборонної організації країни у таку організацію, яка є своєю й потрібною для всіх членів суспільства.

- *Функції і повноваження.* Незважаючи на те, яку модель обрано, головною функцією омбудсмена з питань оборони має бути розслідування будь-якої скарги на діяльність державних службовців. Головним результатом виконання цієї функції є не тільки виключно з'ясування порушення закону чи прав, але й сприяння забезпеченню згуртованості оборонної організації та її єдності з суспільством. Згуртованість означає єдність цілей у досягненні спільної мети.

Якщо країна має високі очікування, то їй потрібно вибирати модель якнайближче до *класичної моделі*, де омбудсмен з питань оборони має повноваження проводити розслідування у всіх сферах діяльності органів державної влади, включаючи ті, де мають місце процеси використання матеріальних засобів і послуг. Військова служба, питання зовнішньої політики, військові суди, стан мобілізаційних резервів, військові медичні та санаторно-курортні служби, серед іншого, підпадають під сферу відповідальності омбудсмена. Принциповим обов'язком омбудсмена має бути нагляд та забезпечення дотримання конституційних прав і вимог законодавства в усіх структурах оборонного сектору, незалежно від того, чи вони входять до складу міністерства оборони і збройних сил, оборонної промисловості чи громадянського суспільства. Омбудсмен з питань оборони може розслідувати скарги щодо адміністративних дій та питань застосування збройних сил, однак, зазвичай, не може розслідувати дії стосовно застосування дисциплінарних процедур або питання заохочення, нагородження чи відмови у нагородженні окремої особи. Лише у виняткових випадках омбудсмен розглядає скарги військовослужбовців, які не зверталися з ними по команді та не використали існуючих внутрішніх механізмів.

Якщо країна має амбіції запровадити *сильного інституційного омбудсмена*, то для забезпечення його ефективності, він (чи вона) повинні мати законодавчо визначену незалежність та незаангажованість, право не розголошувати інформацію, а також здатність проводити дієві перевірки та розслідування. Якщо наміри дійсно такі, то омбудсмен з питань оборони повинен мати можливість ініціювати розслідування, бути

зобов'язаним розслідувати скарги, а також повинен розслідувати будь-який випадок незаконної діяльності, самочинні або неадекватні рішення будь-якої особи, так само, як і несумлінне виконання своїх обов'язків.

Функції *слабкого інституційного омбудсмена* мають бути визначені таким чином, щоб забезпечувати можливість працювати переважно з людьми стільки, скільки потрібно для вирішення проблем, щоб у такий спосіб заповнити відстань між «офісом і споживачем».

Спільний знаменник різних моделей повноважень омбудсмена включає (але не обмежується ними) такі повноваження:¹⁵ розслідувати, за поданою скаргою чи з власної ініціативи, питання будь-якого адміністративного акту міністерства оборони, незалежно від стану впровадження цього акту, ініціювати самому або брати участь чи взаємодіяти з окремими особами та установами у тих конференціях, нарадах чи дослідженнях, які можуть покращити стан функціонування міністерства оборони та збройних сил, або знизити ризик появи суперечливого адміністративного акту; робити запити або отримувати потрібну допомогу чи інформацію від будь-якої особи у складі оборонної структури; прибувати без попередження на територію будь-якої частини чи установи з перевіркою; мати можливість викликати будь-яку особу для надання свідчень під присягою або для надання документів чи інших свідчень, які мають суттєве значення для розслідування; зберігати конфіденційність будь-якого питання, що стосується скарг та розслідувань; подавати проєкт бюджету офісу омбудсмена і розпоряджатися виділеними бюджетними коштами.

- *Цінності.*¹⁶ *Незалежність* і *незаангажованість* є найбільш характерними рисами інституту омбудсмена – вони є тим фундаментом, на якому має бути збудований цей офіс. Незалежність потрібна для забезпечення дійсної та теоретично необхідної незаангажованості, а також для встановлення тісних стосунків між омбудсменом і міністром. *Доброчесність* самого омбудсмена полягає у його чи її неухильному дотриманні суворого морального або етичного кодексу поведінки – його чи її поведінка має переконати людей, задіяних у сфері оборони, у тому, що вони повинні бути лояльними до держави та її демократичної політичної системи, які захищатимуть їх права та отримані привілеї і таким чином давати їм можливість докладати зусиль для досягнення позитивних результатів відповідним способом. Омбудсмен має бути *легкодоступним* для військовослужбовців і цивільних фахівців, а також для громадян і бізнесменів. Він чи вона повинні мати доступ до будь-якого місця розташування військового табору, підрозділу чи частини або до місць проведення інших робіт, запитувати й отримувати доступ до будь-яких документів, які стосуються предмету розслідування, з гарантією того, що ні в яких документах не буде відмовлено.

¹⁵ Адаптовано з прийнятого Асоціацією омбудсменів США «Модельного закону про омбудсмена для урядів окремих штатів» (Дейтон, Огайо, лютий 1997 р.)

¹⁶ Цінності також можуть вживатися у значенні «стандартів». Див.: International Ombudsman Association, *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008).

Конфіденційність повинна допомогти омбудсмену забезпечити довіру людей до цього інституту. Сама суть ролі офісу омбудсмена вимагає від кожного співробітника високого професіоналізму; їх професійна робота зміцнює *професіоналізм* у оборонних відомствах, а також загалом в органах державної влади. Омбудсмен має бути політично нейтральним; більше того, він чи вона не можуть бути членами будь-якої формальної чи неформальної асоціації всередині відомства, щоб таким чином убезпечити себе від явної чи удаваної ситуації, що загрожує конфліктом інтересів або компрометуватиме нейтральність офісу омбудсмена.

- *Призначення.* Незважаючи на тип прийнятої моделі, омбудсмен має призначатися після консультацій за участю, принаймні, міністра оборони та відповідного парламентського комітету. Одне з повноважень цього комітету має полягати у можливості вимагати надання свідчень з потрібних питань не лише від міністра, але й від будь-якого представника керівництва, чи від будь-кого іншого в оборонному відомстві.
- *Комплектування.* Різні офіси омбудсмена приймали різні варіанти моделей комплектування, особливо за необхідності мати справу з балансуванням потреби у незалежному цивільному персоналі відносно потреби у тих, який має військові знання та досвід. Німецький парламентський омбудсмен з питань збройних сил має повноваження вибирати собі співробітників для офісу самостійно. Офіс має штат приблизно 60 осіб, з яких майже половину становить персонал середнього-вищого та вищого рівня, який має безпосередньо займатися питаннями, що перебувають у полі зору омбудсмена.¹⁷ А офіс омбудсмена з питань збройних сил Австралії комплектується державними службовцями Австралії. До проведення досліджень цим офісом військовослужбовці не залучаються. У Нідерландах офіс генерального інспектора включає 16 військовослужбовців і 13 цивільних, а на саму посаду генерального інспектора призначають по черзі представника від трьох видів збройних сил.¹⁸
- *Прозорість та підзвітність.* Має існувати обов'язковість щодо інформування керівництва, яке здійснює призначення, та всього суспільства про діяльність омбудсмена. Омбудсмен щонайменше раз на рік має підготувати доповідь про свою діяльність для установи, яка його призначила, інших високопосадовців та суспільства загалом.¹⁹ Перелік також може передбачати ряд брошур та інформаційних звернень до громадськості, рекомендації щодо врахування найкращого досвіду з метою орієнтування громадян і установ з приводу

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ Див. веб-сайт (www.ombudsman.forces.gc.ca) омбудсмена збройних сил Канади.

¹⁹ Більшість офісів готують щорічну доповідь, у якій описуються підсумки роботи за минулий рік: кількість направлених запитів, кількість випадків неформального вирішення проблеми, випадки проведених розслідувань та ще незавершених розслідувань, подані рекомендації та результати їх врахування.

процедур взаємодії з офісом омбудсмена, підсумків інспекційної діяльності у міністерстві оборони та збройних силах, доповідей про розслідування адміністративних питань діяльності міністерства оборони і збройних сил, адресу веб-сайту омбудсмена та електронного бюлетеня, в якому описуються останні випадки окремих досліджень, що можуть бути цікавими для широкого загалу, плакати, які дають уявлення про роль і конкретні інтереси омбудсмена, подання омбудсмена до парламентського комітету тощо.²⁰

Висновок

Інститут омбудсмена є одним з ключових компонентів «горизонтальної» підзвітності державних систем політики, виконавчої влади та безпеки. Призначення омбудсмена з питань оборони повинно служити запобіганню будь-яким порушенням з боку політичних, адміністративних або командних інстанцій у сфері оборони, урядових або публічних адміністративних рішень, забезпечуючи при цьому дотримання прав і обов'язків військовослужбовців, цивільних фахівців та громадянського суспільства згідно з демократичними нормами й цінностями.

Гнучкість моделі омбудсмена означає, що доброчесності у сфері оборони можна сприяти різними шляхами – через розслідування, доповіді, публічні виступи, подання до парламенту та зустрічі з вищими урядовими посадовцями. У будь-якому випадку це має бути офіс, який незалежно отримує й розслідує сигнали про недоліки управління.

Для забезпечення ефективності у зміцненні національної і оборонної доброчесності, інститут омбудсмена та його функції мають бути визначені законом, захищені від волюнтаристських змін або цензури, забезпечені адекватним бюджетом і незаангажованим персоналом, а також бути легкодоступним для кожної особи чи громадянина у сфері оборони. Тоді державні посадові особи будуть змушені поважати його рекомендації і діяти відповідно до них, включаючи ті питання, що стосуються виховання доброчесності у сфері оборони.

²⁰ Цей перелік ґрунтується на досвіді офісів омбудсмена Австралії, Канади, Німеччини, Норвегії та США.

Розділ 20

Оборонна промисловість як союзник у зниженні корупції

Для того, щоб система боротьби з корупцією ефективно функціонувала, оборонна промисловість повинна взаємодіяти з нею. Постачальники оборонного відомства добре усвідомлюють важливість корпоративної соціальної відповідальності та легітимізації, які асоціюються з більшою прозорістю. Цей розділ пропонує до розгляду політику виховання доброчесності двох значних оборонних контракторів і визначає подальші заходи, яких може бути вжито оборонною промисловістю та органами державної влади в інтересах зміцнення доброчесності в оборонному секторі.

1. Оборонна промисловість як учасник вирішення питання зменшення корупції: американська перспектива

Існує думка про те, що корупція у певних ринкових ситуаціях є лише додатковою ціною за можливість робити бізнес на цих ринках. Наслідком такого судження стає висновок нібито про те, що зусилля у боротьбі з корупцією є марними і необов'язковими. Однак ця точка зору ігнорує цілком реальні негативні наслідки корупції. Вона руйнує громадську довіру до урядів і корпорацій, знижує якість продукції та послуг, які закуповуються за народні гроші, а також підриває ефективність функціонування вільного ринку. На щастя, такий погляд стає менш авторитетним у сьогоднішньому взаємозалежному світі, де факти широкомасштабної корупції, що рано чи пізно майже завжди викриваються, оприлюднюються і критикуються, завдаючи шкоди всім залученим сторонам.

Протягом останніх років оборонна промисловість неодноразова піддавалася звинуваченням щодо корумпованої поведінки в різних країнах світу. Це суттєво послабило довіру до цього сегменту промисловості, який залежить переважно від публічних коштів. При цьому може здаватися неадекватною теза про те, що партнерство між промисловістю та урядом є єдиним ефективним засобом боротьби з корупцією. Однак, якщо трохи відступити назад, то стає очевидним, що на проблему корупції потрібно вести наступ з обох боків – як з боку постачальників, а це, як правило, оборонна промисловість, так і з боку замовників, яких в основному представляють урядові відомства і посадові особи.

Ця частина досліджує корупцію з боку постачальників, зосереджуючись на кращому досвіді найбільших оборонних корпорацій США, зокрема, Локхід Мартін, щодо забезпечення ведення бізнесу відповідно до високих етичних стандартів.

Ініціатива оборонної промисловості (ІОП)

Більшість основних оборонних підрядників всередині Сполучених Штатів приєдналися до ІОП. Цю ініціативу було започатковано у 1986 році у відповідь на ерозію громадської довіри до промисловості, спричиненої широко оприлюдненими випадками обману, марнотратства і зловживань як усередині промисловості, так і в міністерстві оборони. Всі підписанти ІОП погодилися прийняти й дотримуватися шести принципів самоврядування, наведених у Вставці 20.1.

Кожний підписант ІОП погоджується заповнити детальний щорічний опитувальник стосовно їх етичних програм і практики. Результати опитування узагальнюються і згодом публікуються у щорічній Доповіді публічної підзвітності ІОП.¹

Незважаючи на те, що всі члени ІОП запроваджують свої власні підходи до виконання цих шести принципів, з плином часу та врахуванням поширення досвіду щодо етичних програм основних оборонних контракторів США з'явилися певні спільні елементи.

Елементи ефективною етичної програми

а. Кодекси етики або поведінки

Кожний з підписантів ІОП запровадив кодекс етики, який також іноді називають кодексом поведінки. Кодекс поведінки встановлює цінності і стандарти, яких компанія та її співробітники

Вставка 20.1. Принципи самоврядування Ініціативи оборонної промисловості

1. Кожний підписант повинен мати в наявності й дотримуватися письмового кодексу бізнесової поведінки. Кодекс встановлює високі етичні цінності, яких мають дотримуватися всі співробітники організації-підписанта.
2. Кожний підписант повинен організувати підготовку всіх співробітників з питань їх персональної відповідальності за дотримання положень кодексу.
3. Підписанти повинні заохочувати внутрішні доповіді про порушення кодексу, при цьому має виконуватися умова непокарання за такі доповіді.
4. Підписанти беруть зобов'язання щодо самоврядування шляхом застосування механізмів контролю для моніторингу дотримання федеральних законів та запровадження процедур добровільних доповідей у відповідні інстанції щодо інформації про порушення федерального законодавства з питань закупівель.
5. Кожний з підписантів повинен прийняти зобов'язання перед іншими підписантами стосовно поширення кращого досвіду дотримання принципів ІОП; кожен підписант має брати участь у щорічному форумі передового досвіду.
6. Кожний підписант має бути підзвітним суспільству.

Джерело: Charter of the Defense Industry Initiative, Article III: www.dii.org.

¹ Починаючи з 2003 року, щорічні доповіді можна знайти на веб-сайті ІОП: www.dii.org.

мають дотримуватися. Щоб бути ефективним, кодекс повинен відображати особливі традиції компанії та відповідальне ставлення до доброчесності. Багато кодексів, прийнятих у компаніях США, на додаток до визначення переліку цінностей компанії, встановлюють стандарти відповідності. Кодекси членів ЮП зазвичай включають стандарти, які стосуються широкого кола питань – від дискримінації і залякування до бізнесового протоколу ввічливості, протидії корупції та відкатів.

Кодекс компанії Локхйд Мартін «Встановлення стандарту, кодекс етики та бізнесової поведінки»² існує з самого початку діяльності корпорації. Кодекс підкреслює зобов'язання компанії Локхйд Мартін щодо дотримання найвищих стандартів доброчесності, а також важливої ролі кожного співробітника у дотриманні цих зобов'язань. Він ознайомлює співробітників із важливими для Локхйд Мартін цінностями та їх роллю у дотриманні цих цінностей. Кожен співробітник повинен засвідчити отримання кодексу, а також підтвердити факти прочитання, розуміння і готовності дотримуватися.

Таким чином, наприклад, один з розділів кодексу, який називається «Роби бізнес етично за межами Сполучених Штатів», декларує, що Локхйд Мартін бере зобов'язання щодо глобального застосування високих стандартів етичної поведінки. Кодекс також зазначає:

Хабарництво, порушення експортно-імпортного законодавства, участь у незаконних бойкотах руйнують довіру до ринку, підривають демократію, псують економічний і соціальний розвиток, а також шкодять кожному, хто залежить від довіри й прозорості під час здійснення бізнесових операцій.³

Це відображає головну цінність Локхйд Мартін: «Робити як належить». Також у цьому розділі від працівників компанії вимагається дотримуватися загальнонаціонального і місцевого законодавства тих країн, де відбуваються операції Локхйд Мартін. Розділ недвозначно спрямовує працівників компанії приділяти виключну увагу питанням дотримання антикорупційного законодавства, включаючи акти, прийняті відповідно до Конвенції з протидії хабарництву серед іноземних посадових осіб Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), а також, серед інших міжнародних антикорупційних конвенцій, Закону США про іноземну корупційну практику.⁴

б. Організації формальної етики

Більшість великих підрядників міністерства оборони США мають у своєму складі організації формальної етики, які відповідають за менеджмент й імплементацію етичної програми компанії. Програми формальної етики сприяють забезпеченню дієвості кодексу поведінки компанії. Як правило, така програма виконує принаймні дві важливі функції: (1) комунікація, тренування й

² Можна завантажити з веб-сайту: www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct* (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, October 2008), 12.

⁴ Там само, 12.

інформаційне супроводження виконання всього, що стосується цінностей компанії, відданості кодексу, а також дотриманню його положень; і (2) забезпечення виконання кодексу.

Під час реалізації своїх функцій комунікації та інформаційного супроводження організація в основному намагається забезпечити ситуацію, коли відданість дотриманню стандартів доброчесності буде невід'ємною частиною культури компанії. З різних точок зору, це найбільш важливі функції, які може здійснювати програма формальної етики. Найбільш ефективним шляхом попередження порушень або корупції є забезпечення такого стану, коли створюється культура розуміння всіма працівниками невідворотності відповідальності за недостойні дії.

Однак, культура доброчесності не пустить коріння, якщо працівники вважатимуть, що цінності та кодекс організації – це просто слова на папері, які не відображають реального стану діяльності компанії. Відповідно, надзвичайно важливим є балансування потреби захисту приватних інтересів працівників з потребою інформувати їх про наслідки для тих, хто ігноруватиме кодекс компанії.

Вибір місця цієї організації в структурі органів управління компанії також має важливе значення. Воно має бути достатньо високим в структурі всієї організації, щоб забезпечувати дотримання важливих норм етики і доброчесності та мати необхідний рівень незалежності. Зокрема, у США більшість етичних програм підзвітні керівному органу або безпосередньо особисто управляючому компанії. Більшість також підтримує канали зв'язку або звітування з радою директорів.

Нарешті, найбільш ефективні етичні організації мають повноцінних або частково зайнятих відповідальних посадових осіб (офіцерів) з питань етики, які знаходяться в гущі виробничих або управлінських процесів. Посадовці з питань етики фактично є людським обличчям етичних організацій і можуть надавати консультації та поради, а також розслідувати випадки звинувачень у порушеннях. Оскільки вони знаходяться в гущі бізнесових проектів, то ці посадовці також можуть давати певні поради з поточних питань бізнесової діяльності.

У складі Локхйд Мартін етична організація доповідає голові, управляючому та президенту компанії, а також раді директорів. Організація нараховує понад шістьдесят п'ять посадовців з питань етики, з повною і частковою зайнятістю, які працюють всередині основних бізнесових операцій.

в. Гарячі лінії, лінії допомоги або канали доповідей

Невід'ємним елементом більшості етичних програм США є засоби, за допомогою яких працівник може повідомити про своє занепокоєння або запитати про керівні вказівки етичну організацію. Більшість етичних програм США встановили для своїх працівників багато різних каналів для звернень з проблемних питань або отримання керівництва до дій з етичних питань. Ці канали включають особисті зустрічі з посадовцями з питань етики, звернення через електронну пошту безпосередньо до певного посадовця або через загальну корпоративну електронну адресу, залишення повідомлень на визначеному веб-сайті або відправку листів факсом чи поштою. Однак, найбільш важливими каналами зв'язку є гарячі лінії або лінії допомоги. Зазвичай це безкоштовний номер телефону, по якому працівник може безпосередньо з'єднуватися з етичною організацією. Такі гарячі лінії загалом дозволяють працівникам звертатися зі своїми проблемами анонімно, якщо

вони не бажають називати себе. Вони також мають встановлені засоби спілкування, що дозволяють працівникам, які залишили анонімну доповідь, подзвонити ще раз по тій самій телефонній лінії й отримати відповідь стосовно реагування етичної організації на їх запити.

Ефективні канали спілкування забезпечують можливість для тих працівників, які побачили певні порушення або відчувають тиск щодо залучення до участі у корупційних схемах, отримати канал спілкування, який допоможе їх почути й відреагувати на їх стурбованість. Ефективність компанії визначається також її здатністю неухильно забезпечувати такий стан, за якого вона не дозволяє помсти проти працівників, які скористалися цими каналами зв'язку з найкращими намірами. Боязнь помсти є однією з найвагоміших причин, через яку працівники не доповідають компанії про проблемні випадки.

г. Підготовка та інформаційне супроводження

Більшість етичних програм США також включають тренінги з питань дотримання та з питань кодексу поведінки компанії. Навчання з питань дотримання є концентрованим курсом підготовки, що стосується окремих сфер регуляторних або правових ризиків, які постають перед компанією в конкретних умовах промислової діяльності. Тренінги з питань кодексу поведінки компанії, яке у Локхйд Мартін називають «тренінгами усвідомлення», можуть включати питання дотримання, але більше фокусуються на цінностях компанії, її культурі та етиці прийняття рішень. Ні навчання з питань дотримання, ні підготовка з питань кодексу поведінки компанії не ставлять за мету перетворити працівників на експертів щодо конкретного закону чи настанови. Вони створені для підняття рівня свідомої відповідальності й допомогти працівникам зрозуміти, де можна отримати пораду перед тим, як почати діяти.

У компанії Локхйд Мартін працівники проходять через комп'ютерне навчання з питань дотримання, що базується на врахуванні тих функцій, які працівники виконуватимуть під час роботи в організації. Наприклад, нам не потрібно, щоб механік, який працює на збірці літака, проходив підготовку з питань експорту/імпорту, оскільки його повсякденні обов'язки не передбачають знання цього предмету. З іншого боку, всі працівники повинні пройти через курси з питань умов праці, оскільки статус компанії, як контрактора уряду США, вимагає від усіх працівників певного рівня знань у цій сфері. Нарешті, певні особливі умови створюються для тих працівників, які не мають доступу до комп'ютера або мають певні особливі потреби.

Тренінг усвідомлення проводиться щорічно. На відміну від комп'ютерного навчання з питань дотримання, більша частина тренінгу усвідомлення у Локхйд Мартін проводиться через особисте спілкування з керівником працівника. Це відбувається так званим «каскадним методом», коли, наприклад, Боб Стівенс, управляючий компанією Локхйд Мартін, навчає своїх підлеглих, які, у свою чергу, навчають їхніх підлеглих і так далі, вниз по структурних східцях організації, доки всі працівники не отримають цю підготовку. Курс підготовки зазвичай триває протягом години і ґрунтується на відеосценаріях та обговоренні певних питань.

д. Комунікація

Ефективні етичні програми також докладають значних зусиль для створення інноваційних методів комунікації для того, щоб усі працівники пам'ятали про важливість дотримання етич-

них стандартів компанії. Компанії використовують дайджести новин, електронні листи, плакати поштові картки та веб-сайти для доведення до працівників важливих повідомлень, які стосуються питань етики і доброчесності, протягом усього року. Креативні способи комунікації привертають увагу працівників часто навіть краще, ніж обов'язкові навчальні курси. Багато компаній у США інтенсивно використовують сучасні технології для розвитку нових засобів доведення етичних повідомлень до своїх працівників. Наприклад, компанії розміщують відеосюжети щодо нестандартних етичних ситуацій на YouTube і потім обговорюють у блогах ці ситуації або поточні події, що стосуються етичних успіхів або невдач.

У Локхйд Мартін найбільш популярним методом, яку використовує етична організація, є *Хвилина доброчесності*. Цей метод – Хвилина доброчесності Локхйд Мартін – має вигляд коротких серій відеосюжетів, що надсилаються електронною поштою працівникам Локхйд Мартін з метою доповнення щорічного курсу з тренінгу усвідомлення шляхом стимулювання уваги до питань етики, етнічної різноманітності та відповідального лідерства протягом усього року. Локхйд Мартін випускає три серії Хвилин доброчесності протягом кожного року. Вони спеціально підібрані до конкретних ситуацій, які відбуваються на робочих місцях у компанії. Кожна серія висвітлює важливі теми, такі, як належне ведення міжнародного бізнесу, агресивність, конфлікт інтересів, дискримінація та інші випадки невідповідної поведінки працівників. Сценарії демонструються двохвилинними сегментами протягом трьох тижнів. Перші два сегменти закінчуються оголошення про те, що працівників запрошують налаштуватися на перегляд наступного сегменту, який покажуть на наступному тижні і тоді можна буде дізнатися про остаточну розв'язку подій попередніх сегментів.

Спеціальні методи боротьби з корупцією

На основі дієвих етичних програм, які забезпечують, щоб доброчесність була невід'ємною частиною культури компанії, нижче пропонується узагальнений виклад деяких методів, які в Локхйд Мартін вважаються ефективними у боротьбі з корупцією:

- Розділи кодексу поведінки, в яких визначені питання протидії корупції, надання й отримання бізнесових стимулів, а також конфліктів інтересів.
- Детальне викладення політики компанії стосовно відкатів, бізнесових стимулів і конфліктів інтересів.
- Керівництво для врахування національних особливостей знаків гостинності, яке встановлює відповідні обмеження для бізнесових стимулів у країнах, де ми проводимо свою діяльність. Це керівництво є легкодоступним для наших працівників.
- Регулярні доповіді вимагаються у всіх випадках бізнесових подарунків, що перевищують ліміти гостинності, вказані у керівництві, та у випадках оплати витрат як прояву гостинності іншої сторони.
- Навчання з питань дотримання і тренінги з питань кодексу поведінки компанії, які тісно пов'язані з практикою антикорупційної діяльності компанії.
- Аудит усіх аспектів наших антикорупційних заходів.

- Ретельне вивчення інформації про всіх представників третьої сторони і консультантів ще до того, як залучати їх до надання послуг. Це включає, як мінімум, вивчення відкритих джерел інформації, перевірку наданих документів, направлення запитів до посольств у цих країнах, а також особисті інтерв'ю.
- Від представників третьої сторони і консультантів вимагається дотримання кодексу поведінки компанії Локхід Мартін «Дотримання стандартів» і, більш конкретно, антикорупційних стандартів Локхід Мартін.
- Домовленості стосовно представників третьої сторони і консультантів є предметом періодичних перевірок, включаючи проведення процедури ретельного вивчення інформації.

2. Політика доброчесності: приклад Європейського оборонного підрядника

Протягом останніх років основні міжнародні компанії прийшли до розуміння того, що суворі етичні стандарти і дотримання міжнародного законодавства повинні бути невід'ємною частиною їх стратегічного бачення. Відповідаючи на основні зміни у глобальному економічному й геополітичному контексті та на зростання глобальних аспектів у їх операціях, компанії змушені були уважно подивитися на те, як вони вирішують окремі питання свого бізнесу, від менеджменту людських ресурсів до маркетингу і продажів, промислових операцій та відносин власності. У 2001 році компанія Талес була однією з перших Європейських компаній, що запровадили власну політику корпоративної відповідальності і таким чином офіційно сприяли цим суттєвим змінам.

Складна, мінлива обстановка

Протягом своєї історії французька компанія Талес успішно адаптувалася до змін у навколишньому середовищі. Поточні трансформації інституційних підвалин, що визначають «суверенітет промисловості» на початку 21 століття, є принаймні настільки ж важливими, як і будь-які інші зміни.

Талес разом із придбаними в інших країнах (Сполучене Королівство, Нідерланди, Австралія тощо) бізнесовими структурами протягом десятиріч діяла у жорстких національних рамках під прискіпливим контролем держави. В якості головного споживача продукції, а часом і співвласника, держава також брала участь у формуванні корпоративної стратегії, фінансуванні науково-дослідних робіт, наданні експортних дозволів та інших аспектах бізнесу.

Тепер, коли Талес стала багатонаціональною компанією, вона вже не діє в єдиних, чітко визначених і послідовних національних рамках, а, скоріше, у стратегічному середовищі з глобальними параметрами. У цьому новому контексті такі завдання, як менеджмент людських ресурсів або міжнародні бізнесові операції, стають як ніколи складними.

Незважаючи на отриманий глобальний статус, бізнес цієї компанії продовжує покладатися на технології, які є чутливими, стратегічними і принциповими для національного суверенітету кожної держави. Це структурне протиріччя створює багато викликів і для транснаціональних

компаній, і для їх контролерів, а також заохочує до прийняття інших методів менеджменту, які ґрунтуються на інноваційних концепціях корпоративного врядування.

Більше прозорості і пунктуальності

На додаток до вже існуючої складності цього міжнародного економічного середовища, міжнародні організації і національні законодавці продовжують створювати нові правила та приймати нові закони, і не завжди послідовно, в той час, як зацікавлені представники громадянського суспільства, разом з неурядовими організаціями, продовжують вимагати нових і вищих стандартів від бізнесового співтовариства.

За відсутності глобальної моделі врядування, самі лише кількість і складність цих різних правил і вимог роблять бізнесове середовище навіть більш нестійким, зокрема, враховуючи ту обставину, що певні «м'які закони» типу кодексів і стандартів, багато з яких мають британське або американське походження, перебувають у складних стосунках з правовими системами інших держав. В умовах зростання глобалізації бізнесу та складного законодавчого і нормативного контексту, створюваного багатьма органами, вимога щодо прозорості постійно зростає, змушуючи компанії запроваджувати набагато вищий рівень відкритості і пунктуальності у своїх бізнесових операціях.

Етичний менеджмент

У той час, як тиск на урядові методи діяльності збільшується у всьому світі, сфера впливу офіційних структур – єдиних органів, що мають повноваження запроваджувати «тверді закони», – поступово звужується, тому що жодний з цих твердих законів не може бути адекватним економічним реаліям довгий час. Часті перегляди та внесення змін потрібні для того, щоб підтримувати закон у належній відповідності, однак, чим більше їх переглядають, тим більше закони можуть стати розпливчастими. В результаті серед законодавців спостерігається зростаюча тенденція вкладати в закони лише основні законодавчі принципи, залишаючи на розсуд компаній визначення їх власних кодексів, основ і стандартів етичної поведінки. Концепція етики і корпоративної відповідальності починається там, де закінчується закон.

Зміни у середовищі управлінської діяльності накладають більшу відповідальність на компанії, безпосередньо впливаючи на їх менеджерську діяльність та моделі бізнесу. Декілька років тому компанія Талес запровадила всеохоплюючу політику з питань етики й корпоративної відповідальності, яка стала частиною загальних зусиль адаптації до нових умов. В умовах жорсткого нормативно-правового поля від менеджерів постійно вимагається робити вибір щодо застосування різних стандартів. Вони зобов'язані знаходити баланс між мінімальними і оптимальними зусиллями, орієнтуючись на можливі варіанти забезпечення стійкого зростання бізнесу та збільшення його дохідності упродовж довгого часу. Ці пошуки вибору є ключовою частиною відповідальності менеджера, і вони стають ще важчими, коли число задіяних учасників збільшується, а їх вимоги стають більш конкретними.

Менеджмент також має зрозуміти і врахувати моральні очікування всіх працівників компанії, вихованих у різних культурних середовищах, а їх традиції відрізняються тим більше, чим більше компанія розширює свої закордонні представництва. Щоб ефективно управляти компаніями

у контексті глобалізації, важливо рухатися від очікувань до конкретики, від усних традицій до письмових правил, від самочинного прийняття рішень до поведінки, керованої прийнятним передовим досвідом. Тобто, виникла нова парадигма менеджменту.

Менеджмент ризиків

Будь-який бізнесовий проект пов'язаний з певною долею ризику. Водночас, широке розповсюдження чутливих технологій по всьому світу, зростання складності нормативно-правових актів, нові вимоги в суспільствах та як ніколи інтенсивна конкуренція роблять справу визначення та менеджменту ризиків важливою як ніколи. На додаток, питання цивільної і кримінальної відповідальності компаній та їх керівництва все частіше виявляються у центрі уваги, оскільки бізнесовий світ стає все більш залежним від сфери діяльності судової влади.

Як наслідок, а також з огляду на специфіку своєї основної діяльності, корпоративна відповідальність у компанії Талес ґрунтується не лише на поглибленому аналізі ризиків недотримання, але й на правилах етичної поведінки й доброчесності, за виконанням яких слідує вище керівництво компанії, яке з цього приводу регулярно спілкується з усіма працівниками. Такий підхід посилює усвідомлення менеджментом важливості відповідних питань і забезпечує в межах всієї компанії клімат постійного вдосконалення, який визначає подальший розвиток вже сформованих підходів.

Управління процесами

У Талес вважають, що відповідальне ставлення до бізнесової діяльності означає, в першу чергу й понад усе, дотримання правил міжнародної торгівлі та, зокрема, вжиття заходів щодо попередження експорту чутливих технологій і озброєнь та військової техніки до визначених ризикованих країн, щоб таким чином допомогти знайти відповіді на виклики розповсюдження зброї масового ураження та глобального тероризму. Процедури внутрішнього контролю посилюються по всій компанії з метою боротьби з корупцією настільки ефективно, наскільки це можливо, зокрема, у тих секторах, де відбуваються фінансові транзакції на значні суми, а також у випадках взаємодії з країнами, що відрізняються низькими етичними стандартами.

Жорсткі процедури попередження корупції

Добре опрацьований пакет директив і жорсткі процедури делегування відповідальності допомагають забезпечити дотримання національного та міжнародного антикорупційного законодавства. Зокрема, було вжито заходів з метою недопущення самостійного започаткування оперативними підрозділами стосунків по контракту з агентами або зовнішніми структурами з метою полегшення міжнародних бізнесових операцій. Всі структури, що забезпечують підтримку експортних продаж і маркетингових зусиль оперативних підрозділів, перебувають під керівництвом визначених організацій, у даному випадку Талес Інтернешнел. Лише ці організації мають акредитацію від компанії для супроводження зазначених складних питань у жорстких нормативних рамках. Така політика покращує ефективність продажів і маркетингових зусиль Талес, а також забезпечує неухильний моніторинг дотримання під час виконання міжнародних комерційних операцій.

Зазначені процедури і директиви стосуються всіх, хто надає зовнішні послуги, включаючи окремих осіб, консультативні фірми і компанії, які підтримують Талес в операціях з маркетингу й продажу, що виконуються як з державними, так і з приватними замовниками. Консультанти повинні мати визнаний експертний статус у сфері своєї діяльності на регіональному та міжнародному рівнях. До них застосовуються суворі процедури: обов'язкове заповнення анкети, надання копій реєстраційних документів компанії та всіх інших офіційних документів, зокрема, щорічних доповідей, а вище керівництво повинно взяти зобов'язання дотримуватися всіх вимог законодавства стосовно етичної поведінки у міжнародній торгівлі. Вся ця інформація аналізується й підтверджується зовнішнім органом. Підозра у наявності чинників ризику виникає тоді, коли отримана інформація потребує більш глибокого дослідження, а також звертання до менеджера вищого рівня для прийняття рішення. Певні типи інформації класифікуються як неприйнятні і призводять до негайної зупинки процесу відбору. Оплата цих послуг також є предметом жорстких процедур. Наприклад, операції не можуть проводитися на адресу фінансової установи, зареєстрованої в офшорі, а всі виплати повинні чітко відповідати реально наданим послугам і точно відображати наданий тип послуги.

Всі ці процедури викладені у *Настанові з передового досвіду*, яку розробило й затвердило корпоративне керівництво Талес. Відбувається процес постійного вдосконалення з метою підвищення дієвості процедур та заходів їх дотримання.

Напрацювання передового досвіду

Компанія ризикує програти конкурентам, які здатні забезпечити відповідність мінімальним законодавчим вимогам і при цьому вирішувати менше етичних дилем. Тому потрібно застосовувати єдині підходи в усьому секторі для розроблення і прийняття загальних стандартів в якості передового досвіду всіма компаніями, щоб таким чином зрівняти умови для всіх учасників. Талес брав участь у започаткуванні саме такої ініціативи в рамках Європейської асоціації аерокосмічної та оборонної промисловості (Aerospace and Defence Industries Association of Europe – ASD).

Етика й корпоративна відповідальність у компанії Талес

Корпоративний менеджмент Талес визнає, що ефективна політика дотримання повинна виходити за межі міжнародних маркетингових операцій та продажів і має включати всі операції компанії. Політика Талес щодо етики й корпоративної відповідальності викладена у Кодексі етики, екземпляр якого видається кожному працівникові, а також у декількох загальних процесах і процедурах компанії з питань комерції, навколишнього середовища, праці та соціального забезпечення. Також було створено відповідну систему, в якій Комітет з питань етики й корпоративної відповідальності формулює політику Талес, а визначений корпоративний департамент відповідає за імплементацію цієї політики. Місцева імплементація – на рівні підрозділу та на рівні країни – забезпечується через мережу посадовців з питань етики.

Водночас, широкомасштабні кампанії з питань усвідомлення, інформування і навчання, у т.ч. програма дистанційної освіти, були розроблені для підтримки зусиль із залучення працівників компанії та забезпечення такого стану, коли всі працівники поділяють етичні цінності компанії.

3. Подальші заходи з поліпшення стану доброчесності в оборонній промисловості

Нещодавно основні підрядники у Західній Європі і Північній Америці почали демонструвати прогрес у прийнятті та забезпеченні дотримання кодексів етики й стандартів нетерпимості до проявів корупції у всіх її формах. Промислові асоціації стали ретельніше ставитися до підведення підсумків і покращання промислових стандартів. У Вставці 20.2 пропонується приклад діяльності в рамках Європейської асоціації аерокосмічної та оборонної промисловості.

Звертаючись до пропонуючої сторони корупції, основні підрядники і асоціації оборонної промисловості мають намір продовжувати оцінювання й намагатися підвищити ефективність кодексів і стандартів доброчесності, залучити постачальників оборонної продукції, включаючи малі та середні підприємства, а також розширити географічне покриття таких підходів. Рівні умови і справедлива конкуренція можуть бути гарантовані лише через застосування послідовних і гармонізованих стандартів серед усіх компаній-експортерів.

Основні оборонні підрядники також повинні забезпечувати, щоб субпідрядники, оборонні консультанти, а також всі інші посередники, яких вони залучають, дотримувалися такого самого кодексу етики, що й самі основні підрядники. Лише забезпечивши повний контроль «ланцюга постачання» вони можуть переконливо стверджувати, що запропонований ними продукт є вільним від корупції.

Урядам рекомендується допускати до фінальної частини тендерних процедур лише тих учасників, які прийняли загальні стандарти оборонної промисловості з питань доброчесності і боротьби з корупцією. Крім цього, вони повинні відсікати тих постачальників оборонної продукції, які застосовували корупційні методи для отримання контрактів, і ділитися цією

Вставка 20.2. Діяльність з питань етики й боротьби з корупцією в Європейській асоціації аерокосмічної та оборонної промисловості

У 2006 році управляючі компаніями, які входять до Ради Асоціації, підтвердили свою постійну підтримку зусиль зі створення вільного від корупції ринку продуктів оборонної промисловості, таким чином дозволяючи всім учасникам міжнародного ринку конкурувати в рівних і справедливих умовах.

Промисловість заявила про взяті на себе зобов'язання дотримуватися правил, упроваджених у національне законодавство на виконання *Конвенції ОЕСР 1997 року з питань боротьби з хабарами для іноземних посадових осіб під час міжнародних бізнесових операцій*, а також на виконання інших відповідних законів. Асоціація створила Робочу групу з питань етики і боротьби з корупцією. Ця група провела спеціальні навчання для оцінки існуючих підходів серед компаній-учасників. Внутрішні кодекси етики цих компаній було проаналізовано незалежним юристом, який також очолює Комісію з боротьби з корупцією Міжнародної Торговельної Палати (МТП).

У результаті цієї діяльності було створено «Загальні промислові стандарти для Європейської аерокосмічної промисловості і оборони», затверджені у квітні 2007 року. Члени Асоціації з числа національних асоціацій отримали пропозицію затвердити стандарти, а компанії-учасниці – підписати Заяву компанії про дотримання. 3 жовтня 2008 року затвердження стало обов'язковим і тепер, для того, щоб заохотити й переконати компанії затвердити стандарти, здійснюється постійний моніторинг прогресу із застосуванням відповідних індикаторів.

За підтримки Міжнародної Торговельної Палати, Асоціація сприяє ініціативам з розширення географії своєї етичної та антикорупційної діяльності за межами країн-членів ОЕСР.

Джерела: Aerospace and Defence Industries Association of Europe, *Annual Report 2007* (Brussels: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org; Стандарти "Common Industry Standards for European Aerospace and Defence" також є на сайті: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

інформацією з урядами інших країн. У такому разі від асоціацій оборонної промисловості очікується, що вони повинні позбавляти порушників статусу членства.

Такі міжнародні організації, як НАТО, можуть сприяти розробці ефективної, збалансованої і всеохоплюючої стратегії з метою зміцнення доброчесності у сфері оборонних постачальників. Вони також можуть заохочувати до більшої прозорості в оборонній промисловості, включаючи прозорість власності, а також підтримувати постачальників оборонної продукції у виконанні ними вимог доброчесності.

Лише співробітництво між урядами й постачальниками, міжурядовими організаціями й промисловими асоціаціями може перетворити оборонні компанії в надійних союзників у спільній боротьбі проти корупційного потенціалу в секторі оборони.

Розділ 21

Роль громадянського суспільства і засобів масової інформації

Вступ

Цей розділ розглядає ту надзвичайно важливу роль, яку громадянське суспільство і засоби масової інформації (ЗМІ) відіграють у вихованні доброчесності та зниженні рівня корупції у секторі оборони та безпеки. Головним чином, він розглядає питання «виховання доброчесності» через призму реформи сектору безпеки, тобто концепції, яка виникла у 1990х роках у відповідь на визнання того факту, що розвиток і безпека є двома сторонами однієї медалі і що зусилля з покращення безпеки мають докладатися в рамках зміцнення демократичного й ефективного врядування. По своїй суті ефективне врядування має бути зосередженим на потребах людей, справедливим, підзвітним і прозорим. Воно передбачає широке залучення і консультації на етапах планування та прийняття рішень, ефективний і економічний менеджмент державного сектору, а також активне залучення і сприяння участі громадянського суспільства. Іншими словами, ефективне врядування легітимізується за рахунок процесів, у яких приділяється значна увага антикорупційним зусиллям та підзвітності. Воно акцентує увагу на ефективному й економічному використанні ресурсів і заохочує активне залучення приватного сектору до взаємодії з питань важливих інтересів.¹

У 2004 році Комітетом з питань підтримки розвитку Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) було запропоновано аналітичну доповідь, з висновками і пропозиціями якої погодились усі члени Організації. Зокрема, у доповіді наголошувалося, що потрібно «переглянути ставлення до безпеки і зрушити дискусію з позицій реалізму до більш всеохоплюючого і кооперативного підходу».² Цей комітет ОЕСР визначив реформу сектору безпеки як «трансформацію системи безпеки (яка включає учасників, їх ролі, відповідальність і дії) шляхом спільних зусиль, направлених на створення такого менеджменту і такого типу діяльності си-

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. Збірка статей з фундаментальних питань парламентського контролю над сектором безпеки (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, January 2003), Glossary, 240–241.

² Комітетом з питань підтримки розвитку ОЕСР (OECD Development Assistance Committee), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Париж: ОЕСР, 2004 р.)

стеми, які більш суттєво відповідали б демократичним нормам і ключовим принципам ефективного врядування, що дозволило б створити набагато кращі умови діяльності у безпековому середовищі».³ Отже, намагаючись створити «інституційну культуру доброчесності» (Розділ 24), треба мати на увазі, що не потрібно видумувати ще одне концептуальне колесо – цілі й стандарти, визначені у згаданій доповіді комітету ОЕСР для реформування сектору безпеки, вже є доволі прийнятними. А чого не вистачає, так це, головним чином, ефективного запровадження багатьма урядами існуючих стандартів, особливо з питань прозорості й підзвітності,⁴ а також повного використання потенційного внеску ключових учасників, особливо громадянського суспільства.

Оскільки ситуація у сфері реформування сектору безпеки протягом останніх років помітно змінювалася, громадянське суспільство відіграло важливу роль у забезпеченні цілісності такого підходу, і, окрім цього, серед багатьох країн і в Організації Об'єднаних Націй спостерігається зростаючий рівень визнання того, що неурядові учасники, ЗМІ та парламентарі можуть виконувати важливі функції цивільного контролю і моніторингу. Самі лише парламентарі не можуть гарантувати ефективний контроль та забезпечити підзвітність уряду з питань всіх рішень і діяльності у секторі безпеки, оскільки у них недостатньо часу, ресурсів і навичок, щоб це робити. Як зазначається в доповіді комітету ОЕСР, «залучення громадянського суспільства до програм реформування сектору безпеки є передумовою для створення більш широкій і всеохоплюючій місцевій базі реформ, а отже й для довготривалості зусиль».⁵ Як уже зазначалось у попередніх розділах цього видання⁶, незалежний контроль з боку організацій громадянського суспільства та ЗМІ є необхідним елементом виховання доброчесності, а також відіграє принципову роль у ефективній імplementації ініціатив з реформування сектору безпеки, направлених на зміцнення ефективного врядування в оборонних відомствах і обмеження корупційних ризиків.

Однак, загалом, практична роль організацій громадянського суспільства і ЗМІ в питаннях реформування сектору безпеки та виховання доброчесності є доволі обмеженою, причому, не лише в нестійких державах або тих, які перебувають у стадії трансформацій (часто з при-

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Париж: ОЕСР, 2005 р.), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

⁴ У цьому контексті «підзвітність» головним чином означає «під-відповідальність» – у тому сенсі, що мова йде про зобов'язання відповідати на запитання про те, що робиться, що буде робитися і чому. Це визначення використовується групою авторів у аналітичній доповіді Світового банку, див.: William Byrd and Stephane Guimbert in The World Bank, "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan", Policy Research Working Paper 4806 (The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, January 2009), сноска 11.

⁵ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2007).

⁶ Див., наприклад, розділи 5 і 6 про національні підходи та офсетні механізми, відповідно. Обидва автори аргументують, що організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у забезпеченні прозорості й підзвітності.

чин природи авторитарних режимів та слабкості громадянського суспільства), але також й у більш демократичних суспільствах і особливо всередині НАТО (де можливості для залучення громадянського суспільства у певних випадках залишаються обмеженими, про що буде сказано нижче). Цей розділ має на меті сприяти стимулюванню обговорення причин зазначеного стану, а також того, що потрібно зробити для зміцнення ролі громадянського суспільства і ЗМІ у моніторингу й реформуванні оборонних відомств.

Він починається з розгляду ролі окремо громадянського суспільства і ЗМІ, а також труднощів з тим, як відігравати ці ролі в рамках трьох конкретних сценаріїв: в нестійкій державі, в державі у стадії трансформації та всередині НАТО. Розділ завершується пропозиціями стосовно можливих варіантів і рекомендацій щодо захисту й посилення здатності громадянського суспільства і ЗМІ у вихованні доброчесності й зниженні рівня корупційного потенціалу в оборонних відомствах.

Роль громадянського суспільства

Дієве громадянське суспільство є ключовою вимогою до демократії. Воно має потенціал створювати противагу потужності держави, чинити опір авторитаризму і, завдяки своєму плюралізмові, не дозволити, щоб держава контролювалася приватними інтересами. Протягом останніх десятиліть політичний простір у багатьох частинах світу, а не лише в розвинутих демократіях, набув більшої відкритості завдяки розвитку і розширенню діяльності груп громадянського суспільства. Не існує єдиного погодженого визначення громадянського суспільства. У зазначеній вище доповіді комітету ОЕСР «громадянське суспільство» визначається як «політичний простір між особистістю і урядом, виражений через членство в неурядових організаціях (НУО), соціальних групах, асоціаціях та інших організаціях і мережах. Організації громадянського суспільства включають НУО на національному рівні, місцеві організації, релігійні групи, професійні групи та групи за інтересами, такі як профспілки, ЗМІ, приватні бізнесові компанії, асоціації правників, групи захисту прав людини, незалежні консультанти, університети і незалежні дослідницькі організації».⁷

«Група видатних особистостей» при Генеральному Секретареві ООН стосовно відносин між ООН та громадянським суспільством пропонує більш вузьке визначення громадянського суспільства як такого, що включає асоціації громадян (поза межами сім'ї, друзів, уряду і бізнесу), що зв'язали себе добровільними відносинами задля просування своїх інтересів, ідей та ідеологій.⁸ Однак, у цьому розділі в якості вихідних даних для обговорення питань громадянського суспільства досліджуються три секторальні моделі, в яких держава розглядається як сукупність уряду, ринку і громадян. У цьому контексті громадянське суспільство нале-

⁷ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

⁸ Див. документ Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй: *United Nations General Assembly, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, A/58/817* (New York, 11 June 2004), 13.

жить до третього сектору, і воно існує паралельно та у взаємодії з державою і прибутковими організаціями (включаючи й ЗМІ) у формі соціальних рухів, НУО, релігійних органів, груп захисту прав жінок і молоді, організацій підтримки корінного населення, професійних асоціацій, науково-дослідних центрів, союзів тощо, які здійснюють діяльність в межах окремої країни або у міжнаціональному просторі.

Таке визначення громадянського суспільства виключає прибутковий бізнес (у тому числі більшість основних ЗМІ) та організації, що представляють урядовий сектор. Водночас, як стане ясно пізніше, кордони між цими трьома секторами стають все більш розмитими. Відбувається певне перетинання, наприклад, між функціями організацій громадянського суспільства, приватним бізнесом і ЗМІ, особливо у випадку зростаючого використання неурядовими організаціями так званих «нових медіа»⁹, щоб здійснювати роль захисників та моніторинг. У наступних параграфах розглядається питання про те, чому громадянське суспільство має відігравати таку роль у вихованні доброчесності та зниженні рівня корупції у сфері оборони, що саме включає ця роль, поточний досвід реформування сектору безпеки і сучасні проблеми діяльності НУО.

Громадянське суспільство і «нова дипломатія»

Громадянське суспільство складається з суміші організацій і рухів, що мобілізують соціальну енергію для того, щоб голосно заявляти про свої принципові цінності й переконання.¹⁰ НУО є серцевиною громадянського суспільства. Вони можуть бути (але можуть і не бути) засновані на формальному членстві або формально зареєстровані, однак, як правило, вони незалежні від урядів і політичних партій, а також часто фінансуються з незалежних джерел. Вони беруть участь у наданні суспільних послуг (безпека також є важливою послугою, яку потрібно надавати),¹¹ політичному сприянні та розвитку, заходах громадської освіти та інших формах неприбуткової діяльності, і можуть суттєво відрізнитися за розмірами – від величезних міжнародних структур

⁹ Термін «нові медіа» означає ті ЗМІ, які почали широко використовувати нові цифрові технології, а також комп'ютеризовані або мережеві та комунікаційні технології, такі як Інтернет або веб-сайти, у період наприкінці 20-го сторіччя. Відповідно, до «старих медіа» відносять телевізійні програми, художні фільми, журнали, книги та паперові публікації.

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1.

¹¹ Безпека як суспільна послуга має певні специфічні ознаки, які визначають спосіб надання цієї послуги та варіанти підзвітності й організацію фінансування. Моніторинг діяльності тих, хто надає послуги з безпеки, може бути нелегким, оскільки структури безпеки озброєні й потенційно можуть загрожувати цивільним спостерігачам. При цьому рівень готовності цих структур у мирний час буває важко оцінити, а критерії оцінки часто можуть викликати незгоду з отриманими результатами. Для більш детального ознайомлення див. дискусію: William Byrd and Stephane Guimbert in The World Bank, "Public Finance" (January 2009).

на зразок Транспаренсі Інтернешнел, до якої входять понад 2,2 мільйони членів та підписувачів у понад 150 країнах і регіонах, до невеликих місцевих самодіяльних організацій. Стосовно ж дослідницьких інститутів, то вони можуть бути або НУО, або центрами академічної науки, незалежними від влади, або, навпаки, бути пов'язаними з урядом, наприклад, через державне фінансування або залучення колишніх міністрів та інших офіційних осіб (або в якості членів, або співробітників).

У минулому стосунки між НУО та органами державної влади багато в чому були напруженими або по-справжньому ворожими. У багатьох частинах світу вони такими залишаються й сьогодні (або знову повертаються до цього стану, як про це буде сказано пізніше). Однак, за останні два десятиліття з ряду питань та у зростаючій кількості місць (включаючи майже всю Європу і обидві Америки, значну частину Південної Азії й Африки, а також у окремих місцях на Близькому Сході) ці стосунки змінилися – від конфлікту до зростаючого співробітництва. Деякі коментатори охарактеризували конструктивні стосунки між НУО та владою як «нову дипломатію».¹² До певної міри це стало результатом зростаючого розуміння багатьма урядами того, що важливі складові національної безпеки й стабільності забезпечуються шляхом посилення ролі людської складової безпеки (human security).¹³

Контроль оборони з боку громадянського суспільства

У контексті основної теми цього видання представники громадянського суспільства – головним чином вузьке коло НУО та дослідницьких інститутів – можуть (і в окремих, обмежених випадках уже це роблять) підтримувати співпрацю з владою, парламентами і суспільством у п'ять основних способів:

- *Освіта суспільства і сприяння зростанню усвідомлення:* Попередження суспільства про депресивну ціну корупції, як це описано у Розділі 1, і, відповідно, мобілізація підтримки ініціатив державної влади та міжнародних зусиль з виховання доброчесності, підвищення прозорості та покращення підзвітності є принциповими видами діяльності НУО (та ЗМІ). Головною метою сприяння зростанню усвідомлення є забезпечення того, що імплементація внутрішніх зусиль з реформування сектору безпеки буде сприйматися як сучасний, але довгостроковий процес, і що суспільство усвідомить пов'язаність цього питання з власними інтересами та інтересами окремих громад. НУО успішно використовували свій статус активної причетності та застосовували стратегію «називай і засуджуй» в якості засобу прямої дії проти специфічних випадків і порушень.

¹² David Davenport, "The New Diplomacy," *Policy Review* 116 (December 2002 & January 2003).

¹³ Традиційною метою «національної безпеки» завжди була оборона держави від зовнішніх загроз. І навпаки, фокусом безпеки людини є захист окремих осіб. Див.: *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

- *Діючи в якості каталізаторів та посередників:* НУО та інші організації громадянського суспільства, такі як аналітичні центри, університети і науково-дослідні інститути, можуть відігравати посередницьку або «мостобудівну» ролі. У цьому контексті Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) й організація Транспаренсі Інтернешнел протягом більш ніж десяти років були двома провідними джерелами світла, які зробили величезний внесок у розвиток парламентської компетентності та формування відповідних спроможностей шляхом підготовки аналітичних доповідей і проведення курсів підготовки й семінарів. Багато груп громадянського суспільства з Латинської Америки, а також Центральної та Східної Європи наприкінці 1980х і протягом 1990х років також відігравали важливу роль у налагодженні діалогів у час, коли щойно обрані цивільні уряди починали реструктуризацію своїх збройних сил. Ці діалоги спочатку допомогли зруйнувати ізольованість збройних сил і відкрили дорогу до професійних дискусій між представниками громадянського суспільства, обраними посадовими особами та військовим командуванням. Однак, загалом, до спілкування має бути залучено більше представників громадянського суспільства, особливо у нестійких державах і таких, що перебувають на стадії трансформації, для того, щоб бути посередниками між владою (особливо – їх оборонними відомствами) та певними секторами суспільства, які є або байдужими, або потенційно антагоністичними до уряду.
- *Підтримання кількісного рівня експертного та інтелектуального середовища:* Значна кількість різних місцевих НУО та організацій громадянського суспільства створили умови для зростання кількості груп експертів і окремих активістів, які мають необхідні знання й навички з питань методологій, необхідні для реформування сектору безпеки та реформи ефективного врядування. Наприклад, НУО співпрацювали з військовими з питань підвищення безпеки зберігання небезпечних речовин, надавали поради щодо розвитку програм маркування зброї та її пошуку, а також відігравали критичну роль у пост-конфліктному роззброєнні, програмах демобілізації та реінтеграції. Незважаючи на те, що іноді наявність достатніх знань та потрібного персоналу може бути замалою у деяких специфічних випадках стосовно потреб сектору оборони, про які йдеться у Частині II цього видання, проте вони однаково існують і потенційно можуть бути затребувані національними урядами або міжурядовими організаціями для того, щоб підтримати ініціативи з питань протидії корупції та недолікам у сфері оборони. Наявність більш глибоких знань з питань реформування сектору безпеки може допомогти налагодженню ефективного врядування, а також використанню спеціальних знань однієї сфери у менеджменті сектору оборони. Водночас, незважаючи на те, що певне обмежене використання досвіду й технічних знань відбувається, наприклад, під час парламентських слухань, але загалом цей ресурс використовується мало. Також суттєвим чинником є недостатня довіра з обох сторін і конкуруючі пріоритети в умовах обмежених ресурсів для різних НУО у гуманітарній сфері, захисті прав людини та сфері розвитку.
- *Проведення важливих досліджень і формування пропозицій до політичного курсу:* Одним з найбільш вагомих внесків організацій громадянського суспільства є дослідження і документування стану так званого «прокляття корупції» (Розділ 1), від викриття недоліків і протиріч у процесі прийняття рішень щодо застосування збройних сил – у контексті як

рішення про участь у вже триваючому конфлікті, так і рішення про початок проведення воєнної операції – до недоречних, неефективних та іноді незаконних способів оборонного менеджменту, закупівель і експорту. Шляхом покращення розуміння цих питань в суспільстві та органах державної влади, громадянське суспільство і ЗМІ відіграють важливу роль у створенні можливостей для формування адекватних відповідей. З такими дослідженнями тісно пов'язана діяльність аналітичних НУО та дослідницьких інститутів, які намагаються запропонувати нові підходи і стратегічні варіанти у справі виховання доброчесності та зниження рівня корупції у сфері оборони. Така робота включає порівняння найкращого досвіду різних регіонів світу, розробку нових підходів та висування практичних пропозицій стосовно зміни існуючих підходів.

- *Проведення моніторингу:* З моменту, коли політика щодо реагування на «прокляття корупції» буде прийнята урядом, НУО також отримують важливу роль працювати «сторожовим псом» – проводити моніторинг імплементації рішень політиків та відслідковувати діяльність уряду на предмет будь-яких недоліків і провалів, які можуть трапитися. При цьому НУО, особливо національні та міжнародні організації захисту прав людини, такі, як Міжнародна Амністія і Товариство захисту прав людини, відіграють важливу роль у моніторингу діяльності структур безпеки та збройних сил з метою попередження порушень ними прав людини і міжнародного гуманітарного права.

Нижче буде обговорюватися та обставина, що на шляху до виконання громадянським суспільством своєї ролі існує багато труднощів і перешкод. Як мінімум ефективні уряди й парламенти мають забезпечити доступ до всіх відповідних політичних документів, а також стимулювати існування і функціонування незалежного третього сектору, включаючи контроль сектору оборони. Одним із дієвих шляхів досягнення останнього є, наприклад, залучення незалежних аналітичних структур, дослідницьких інститутів, університетів та НУО до проведення досліджень і аудиту у специфічних сферах сектору безпеки та оборони (наприклад, з питань злочинності, закупівель і кадрової політики). Однак, якщо громадянське суспільство повинне відігравати певну активну роль у питаннях виховання доброчесності та, особливо, у заохоченні альтернативних обговорень серед громадян, то незалежні НУО повинні бути здатними залучати й утримувати необхідний рівень експертної думки, яка має забезпечувати добре поінформовані погляди на урядову політику з питань безпеки, оборонний бюджет, закупівлі та варіанти використання ресурсів. На сьогодні потрібний рівень експертних знань є недостатнім навіть у розвинутих демократіях і потребує більше зусиль для підвищення спроможностей і більшого бажання спонсорів їх фінансувати.

Представники громадянського суспільства були особливо активними протягом десяти років у розповсюдженні принципів міжнародного законодавства, як це вбудовано у Хартію ООН та інші багатосторонні угоди й інституції. Багато країн бачать у них можливість отримання підтримки та надійного партнерства. Громадські рухи та НУО стали головними захисниками інтересів громадян у багатьох сферах, включаючи права людини, навколишнє середовище, розвиток, демократичне врядування та попередження конфліктів. Вони надавали допомогу у поширенні міжнародних норм і договорів, а також допомагали сформулювати

основоположні моральні та політичні стандарти, які пізніше були покладені в основу політики й актів законодавства.

Приклади дієвих рухів громадянського суспільства включають боргову кампанію «Ювілей 2000», яка переконала уряди країн «Великої сімки» скасувати \$100 мільярдів доларів боргів бідних країн, Оттавську кампанію із заборони протипіхотних мін,¹⁴ а також опозицію до вторгнення коаліції під проводом США на територію Іраку у 2003 році. Також НУО відіграли принципову роль у створенні Міжнародного кримінального суду, прийнятті рішення щодо доповнення додаткового протоколу до Конвенції з прав дитини (визначивши поза законом призов на військову службу дітей віком до 18 років), а також просування заходів боротьби з розповсюдженням стрілецької зброї.

Громадянське суспільство та реформування сектору безпеки

Завдяки процесові, очолюваному Міністерством міжнародного розвитку Сполученого Королівства та Директоратом розвитку і співробітництва ОЕСР, у 2007 році було розроблено посібник, який мав забезпечити «керівництво з питань запровадження рекомендацій ОЕСР щодо реформування сектору безпеки, а також закрити розрив між рішеннями, що приймаються, і реальною практикою».¹⁵ Стосовно залучення громадянського суспільства до реформування сектору безпеки посібник наголошує, що «організації громадянського суспільства можуть виступати в ролі отримувачів допомоги, неформальних контролерів, партнерів та захисників реформ, а також надавати послуги. Допомога у реформуванні сектору безпеки також може бути надана міжнародними представниками громадянського суспільства, які можуть відігравати важливу роль у створенні спроможностей, а також у розробці, захисті, виконанні, моніторингу та оцінці реформ».¹⁶

НУО пропонують підходи знизу, які часто бувають більш доречними й ефективними, ніж заходи, що ініціюються зверху, наприклад, шляхом організації каналів комунікації з місцевими громадами, з якими держава часто має обмежений контакт чи обмежений вплив на них. Посібник також наголошує, що:

Програми реформування сектору безпеки повинні включати глибокий аналіз контексту, ролі й позицій організацій громадянського суспільства, оскільки їх спроможності, ефективність та рамки діяльності суттєво відрізняються у різних країнах. Оцінки стосовно громадянського суспільства повинні брати до уваги всю сукупність місцевих учасників, а не лише тих, хто «визнається» державою, і виділяти тих, хто щиро зосереджений на покращенні безпеки бідних, жінок, дітей і молоді, а також інших груп, які часто бувають виключені з дискусій на теми безпеки.¹⁷

¹⁴ Див., наприклад: Kenneth Anderson, "The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", *European Journal of International Affairs* 2:1 (2000).

¹⁵ *OECD DAC Handbook on Security System Reform* (OECD, 2007).

¹⁶ Там само, с. 226.

¹⁷ Там само.

Окрім цього, у посібнику дискутуються можливі сфери залучення громадянського суспільства, такі як миротворчі процеси, національні бюджетні процеси та огляди безпеки і оборони. Теоретично, громадянське суспільство може виконувати багато важливих функцій, зокрема: моніторинг заходів, що стосуються безпеки й оборони; дослідження ефективності заходів боротьби з тероризмом на предмет того, чи вони передбачають дотримання прав людини та принципів верховенства права; контроль діяльності збройних сил, правоохоронних органів та інших структур безпеки й оприлюднення порушень законодавства і визначених підходів, або негативних наслідків у разі прийняття неадекватних законів і підходів; проведення досліджень щодо вірогідних корупційних та інших зловживань; підготовка пропозицій з питань поліпшення заходів реформування сектору безпеки. Однак, на практиці, організації громадянського суспільства часто бувають відсутні на консультативній ролі,¹⁸ а високопарні принципи, які проголошуються в посібнику, постійно ігноруються.

Навіть наявність активного громадянського суспільства не є чарівною паличкою або гарантом успіху. Наприклад, напередодні геноциду 1994 року в Руанді, країна мала один з найбільш розвинутих в Африці неурядових секторів, однак її суспільство було роз'єднаним за етнічною ознакою і швидко опустилося до насилля і хаосу.¹⁹

Реакція проти НУО?

Той ентузіазм до громадянського суспільства, який виник наприкінці 1980х та у 1990х роках після падіння Берлінської стіни й поширення демократичних режимів, згідно з окремими дослідженнями, змінюється протягом останніх років на реакцію протидії на багатьох рівнях і фронтах. Ця реакція відбувається в діапазоні від поновлених, систематичних репресій проти громадянського суспільства в авторитарних державах, з одного боку, до більш загального ставлення під сумнів неупередженості організацій громадянського суспільства, особливо НУО, з іншого боку.²⁰

¹⁸ Див.: Daniel Bendix and Ruth Stanley, "Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature", *African Security Review* 17:2 (June 2008): 93–104.

¹⁹ Більшість НУО в Руанді у 1994 році були щойно створеними, майже повністю залежними від зовнішніх донорів і держави, причому, там було дуже мало програм стримування расизму та етнічної ненависті. Див.: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164–176.

²⁰ Jude Howell, et al., "The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror", *Development in Practice* 18:1 (2008): 82–93. Стосовно останнього пропонується відмітити, наприклад, нібито невинне речення з Розділу 4 цього Компендіуму: "Відповідальні організації громадянського суспільства повинні розглядатися як партнери і помічники на шляху до спільної мети – інституційної доброчесності" [акцент додано]. Однак, немає схожого визначення для використання при описанні або ідентифікації інших учасників.

Громадськість, науковці, рядові активісти, міждержавні організації (МЮ), ЗМІ, корпорації та уряди все більш активно ставлять під питання природу повноважень НУО говорити від імені інших громадян та намагаться впливати на внутрішні й міжнародні процеси. (В принципі, це цілком законне запитання, але відповідь на нього лежить за межами змісту цього розділу.²¹ Не можна також не сказати й про те, що питання доброчесності та підзвітності всередині організацій громадянського суспільства й ЗМІ є принциповими передумовами прийнятності для суспільства і влади їхньої контролюючої ролі та статусу провідників потрібних змін.) Мова йде про реакцію, яка лише загострилася після терористичного нападу 11 вересня 2001 року та наступного розгортання глобальної війни проти тероризму. Бачення недержавних структур як загрози національній безпеці призвело до обмежувальних законодавчих і регуляторних заходів, які ускладнили для багатьох НУО можливості діяти вільно й ефективно.²² НУО, а також організації та рухи, які кидають виклик репресивним режимам, напевне провакують невдоволення представників влади, але протягом останніх років демократичні держави, МЮ та транснаціональні корпорації (ТНК) пристосувалися до мови антитероризму для інтенсифікації свого наступу на критиків з боку громадянського суспільства. Негативні наслідки були особливо відчутними у зонах конфліктів та серед груп, які кидають виклик урядовій політиці через свою діяльність у сферах миротворчості, демократизації та прав людини.²³ Так, ніби зазначеного вище недостатньо, уряди (та значною мірою й приватний сектор) іноді створюють «авторитетні» НУО, які працюють на підтримку позицій істеблішменту і затрудняють можливість почути справжній голос громадянського суспільства.²⁴ У декількох випадках корпорації та уряди ще й засиляли «шпигунів» всередину НУО.²⁵ Таким чи-

²¹ Для більш глибокого вивчення цього питання див.: Lisa Jordan and Peter van Tuijl, eds., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); and Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (United Nations, 2006).

²² Наприклад, у США, де ворожість до залучення НУО в питаннях глобального врядування стала визначальною рисою позиції неоконсерваторів, такі обмежувальні підходи визначені в президентському указі №13224, у так званому законі «Патріотичний Акт», та у добровільному антитерористичному фінансовому керівництві для благодійних організацій, виданому міністерством фінансів США. Водночас, схожі регуляторні підходи, направлені на розширення повноважень поліції, розвідки та структур безпеки з питань розслідування діяльності та арешту підозрюваних, причому без суттєвої уваги до контролю судової влади або захисту прав особистості, спостерігалися й у багатьох інших країнах світу.

²³ Для більш глибокого ознайомлення з прикладами див.: Alistair Millar with David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf and George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame (March 2009).

²⁴ Moises Naim, "What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society", *Foreign Policy* (May/June 2007): 96.

²⁵ Saeed Shah, "BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters", *The Independent* (27 February 2007); George Monbiot, "A Parallel State", *The Guardian* (13 February 2007).

ном, спостерігається напружений сучасний контекст, у якому від громадянського суспільства очікується сприяння у вихованні доброчесності та зниженні рівня корупції у сфері оборони. Замість того, щоб безперешкодно виконувати свою роль «сторожового пса», численні НУО опинилися під підозрою і стали предметом підвищеного моніторингу їхньої діяльності з боку держави й приватного сектору.

Роль засобів масової інформації

Принциповою контролюючою функцією журналістів є викриття порушень і недостойної поведінки. Поза цим механізмом підзвітності незалежні ЗМІ також можуть функціонувати як інструмент ефективного врядування шляхом надання точної, збалансованої та своєчасної інформації з важливих для суспільства питань. Це дозволяє громадянам приймати свідомі поінформовані рішення стосовно того, хто ними керує та як ними керують. Іншими словами, гарна журналістика «грає принципово важливу роль у визначенні ключових моментів у конкретній політиці або рішенні, формуванні проблем для громадськості, аналізі питань та визначенні можливих рішень і альтернатив».²⁶ Прискіпливий нагляд з боку ЗМІ широко визнається як важливий елемент контролю над збройними силами. Однак, стосунки між «четвертою владою» і політикою безпеки є складним предметом з багатьма нюансами і цей розділ лише торкається декількох ключових тенденцій і питань.

Багато з традиційних засобів передачі інформації поступово стають неконкурентоспроможними в умовах швидкого розвитку передових сучасних технологій. Майже кожний традиційний вид ЗМІ та розповсюдження інформації має сучасного двійника: поверхнєве телебачення проти супутникового телебачення; електронні публікації проти традиційних публікацій, а також голосовий зв'язок через Інтернет-протокол проти звичайного телефонного зв'язку. Експоненціальне зростання видань електронних новин (як за обсягами випуску, так і за споживанням) стали особливо значущою тенденцією. Наприклад, протягом 1990х років число користувачів супутникового та кабельного телебачення зросло з 85 мільйонів до 300 мільйонів, а дюжина чи більше регіональних каналів новин з'явилися вперше. У поєднанні з Інтернетом, яким зараз у світі користується майже 1,8 мільярда осіб (понад 25% всього населення планети), все це дозволило багатьом громадянам отримати регулярний доступ до «іноземних ЗМІ» як альтернативного джерела новин про події у світі. Багато з цих передових технологій також пропонують журналістам суттєві потенційні переваги у намаганнях підтримувати й зміцнювати їхню «свободу слова», хоча деякі уряди відповідають на виклики, створені новими медійними технологіями шляхом застосування своїх власних надзвичайно ефективних технологій (відомим прикладом є спроби Китаю встановити контроль за допомогою контрольованої державою Служби Інтернет провайдера, яка має контролювати доступ до Інтернету).

²⁶ Для більш детального ознайомлення із стосунками між ЗМІ й сферою безпеки та управлінням нею див.: Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Geneva: DCAF, 2004), chapter 1.

Журналісти наштовхуються на численні перепони і виклики під час виконання своєї загальної функції «сторожового пса», а ці виклики часто є загостреними або дуже чутливими під час здійснення репортажів на теми, що стосуються оборони. Зокрема, контрольні функції ЗМІ стосовно органів безпеки та розвідки часто виявляються слабкими, особливо у мирний час.²⁷ Частково це відбувається через те, що порівняно мало журналістів спеціалізуються у цій сфері – більшість з яких перебуває або у складі великих медійних організацій (таких, як БіБіСі, основні мережі в США, та інші найбільші національні газети і мережі), або у складі спеціалізованих оборонних видань (таких, як Група Джейнс) – а також через зниження рівня журналістики з питань державного управління та загальне «отупіння» новин протягом останніх близько десяти років. Водночас, існує багато інших чинників, які потенційно можуть загрожувати ефективності ЗМІ під час виконання ними контрольних функцій у сфері оборони. Так зване «публічне інформаційне поле бою» після подій 11 вересня 2001 року нараховує багато таких перешкод і викликів, так само, як це відбулося з організаціями громадянського суспільства, про що зазначалося вище.²⁸

Найважливішим загальним принципом є те, що ЗМІ повинні дотримуватися належного рівня незалежності, особливо від держави та діючого уряду, а також і від інших зацікавлених сторін. Однак, після подій 11 вересня 2001 року основні джерела західної преси почали критикувати за їхню патріотичність і послужливість. Зростання концентрації власності (яке лише частково було збалансоване зростанням різноманітних «нових медіа») лише загострює таку стурбованість. Ця тісна взаємодія між корпоративними інтересами, певними політичними елітами та медійними монополіями призводить до обмеження незалежного й критичного журналізму. Вона також може звужити спектр висловлюваних думок, особливо щодо важливих суспільних питань. Отже, так само, як антиєвропейські газети-таблоїди у Сполученому Королівстві відіграють важливу роль у підтримці широкого, однак малопоінформованого євроскептицизму в публічній дискусії, подібний вплив застосовується до параметрів дискурсу з питань національної безпеки. Як зауважив один з критиків підтримки американською пресою інтервенцій в Ірак і Афганістан, «багато впливових американських журналістів і дописувачів продовжують нагадувати придворних писак на зразок тих, яких тримали монгольські імператори».²⁹

Ця тенденція до співпраці (відтворення офіційних заяв і поглядів замість застосування до них критичного аналізу) вочевидь є найбільш поширеною у сфері безпеки – так само, як і ризик прийняття як керівництва до дій офіційної лінії або дозвіл маніпулювати собою для певних інсайдерів (включно з державними посадовими особами). Наприклад, у більшості країн НАТО ставлення до ЗМІ сьогодні загалом таке саме, як і в будь-якій іншій великій організації, яка має директорат комунікацій та спеціалістів у сфері зв'язків з громадськістю. Також сьогодні для

²⁷ На противагу репортажам про військові справи у мирний час, репортажі періоду війни, як виявляється, приваблюють більшу кількість журналістів. Наприклад, близько 5 тис. журналістів інформували про воєнні дії під час війни у Косово у 1999 році.

²⁸ Carl Conetta, "Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare'", *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No.9 (18 February 2004).

²⁹ Pankaj Mishra, "Kissinger's Fantasy is Obama's Reality", *The Guardian* (11 December 2009).

зацікавлених сторін стає майже звичайною практикою під час військових операцій залучати послуги фірм-лобістів для презентації своєї позиції. Така практика вперше була популяризована урядом Кувейту у 1990 році, вона продовжувалася у період дезінтеграції Югославії і нещодавно використовувалася урядами Грузії та Афганістану.³⁰

Журналістам також потрібен необхідний рівень захисту для того, щоб їх несправедливо не звинувачували в упередженості, не засуджували, не кидали до в'язниці чи навіть не вбивали за те, що вони викривають відомих офіційних осіб у корупційних діях. Водночас, більше третини населення планети проживає у країнах, де немає свободи преси, і нові типи конфліктів між етнічними, ідеологічними, релігійними і просто кримінальними інтересами зробили журналістські розслідування надзвичайно небезпечними.

Іншою ключовою тенденцією є зростаюча спроможність глобальних ЗМІ розпалювати «чуттєвість до втрат» з метою або підтримки, або протидії іноземній інтервенції. Цей так званий «CNN ефект» став предметом суттєвої стурбованості в оборонному середовищі, починаючи з 1990х років.³¹ Початок і закінчення операції США в Сомалі, а також швидке закінчення війни в Перській Затоці у 1990-1991 роках (після розповсюдження репортажів про так званий інцидент на «Шосе смерті») в обох випадках частково підтвердили цей ефект. Це, у свою чергу, призвело до більших зусиль уряду щодо менеджменту стосунків з пресою, посилення контролю за розповсюдженням інформації та формувало підходи до репортажів про військові операції у

Вставка 21.1. Журналістські розслідування виявляють випадки корупції у сфері оборони

Контрактування «чорної діри» в Іраку

Комбінований вплив журналістських розслідувань, добровільних викривачів, урядових аудиторів та стривожених законодавців поступово ліквідували порочну практику контрактування з боку США в Іраку. Розслідування програми БіБіСі «Панорама» у 2008 році нібито виявило аж \$23 мільярди, які могли бути втрачені, вкрадені або неточно враховані в Іраку. Звинувачень у неналежному менеджменті, обмані та перевитратах було більш ніж достатньо: підрядники вибиралися з огляду на їх зв'язки в уряді США без змагання під час проведення тендерів; підрядники завищували вартість своїх послуг і вдавалися до подвійних обрахунків, щоб збільшити свої прибутки, і також були підозри, що декілька мільярдів доларів на відбудову Іракської армії опинилися в кишенях окремих урядовців Іраку.

³⁰ Jaimy Lee, "National Security Council of Georgia hires Public Strategies", *PR Week* (19 November 2009).

³¹ Іноді це означало будь-яке залучення ЗМІ, однак, цей вираз більш точно відображає переконання у тому, що, зокрема, телевізійні репортажі в реальному масштабі часу здійснюють небезпечний вплив на кризовий менеджмент та розгортання військ за межами демократичних країн. Див.: Margaret H. Belknap, "The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?" *Parameters* (Autumn 2002): 100–114.

Джерела: Ed Harriman, "Where Has all the Money Gone?", *London Review of Books* 27:13 (7 July 2005):3-7; Daylight Robbery: BBC Panorama (10 June 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

Фінансування Талібану в Афганістані

У 2009 році Арам Ростон, який спеціалізується на журналістських розслідуваннях, відслідкував, як цивільні підрядники Пентагону в Афганістані дійшли до того, що заплатили групам повстанців, щоб захистити від нападів маршрути постачання американських військ. Військові офіційні особи США в Кабулі сказали Ростону, що мінімум десять відсотків логістичних контрактів Пентагону складають виплати Талібану.

Джерело: Aram Roston, "How the US Funds the Taliban", *The Nation*, 30 November 2009.

Справа Айткена – Сполучене Королівство

У квітні 1995 року колишній заступник міністра оборони Сполученого Королівства Джонатан Айткен пообіцяв застосувати «меч правосуддя» проти газети Гардіан і подав проти неї судовий позов за наклеп щодо його оборудок з торгівцями зброєю з Саудівської Аравії. У 1999 році він був засуджений до семи місяців тюрми за неправдиве свідчення після того, як був викритий у неодноразовому обмані.

Джерело: "The Aitken Affair", Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Файли BAE – Сполучене Королівство

У лютому 2010 року британська фірма з виробництва зброї BAE Системз визнала себе винною та погодилася виплатити штраф у США та Сполученому Королівству загальним обсягом у декілька мільйонів доларів для залагодження всіх довготривалих звинувачень у корупції проти неї, що вперше були оприлюднені газетою Гардіан у 2003 році.

Джерело: "The BAE Files", *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Операція «Західний край», Індія

Операція «Західний край» була спеціальною операцією проти корупції, що заповнила сферу великих збройових контрактів Індії. Початковий матеріал розслідування журналу Тегелка (незалежного тижневого журналу новин Індії) у 2001 році був спрямований проти декількох членів тогочасної правлячої урядової коаліції. Він викривав декілька політичних фігур, а також старших армійських офіцерів, у змові з метою отримання хабарів за затвердження оборонних контрактів. Після того, як плівки з розмовами були опубліковані, міністр оборони подав у відставку, але пізніше його відновили на посаді. Спочатку уряд, замість того, щоб діяти відповідно до отриманих свідчень, звинуватив Тегелка у фабрикації звинувачень. Однак, через п'ять років, у жовтні 2006 року, Центральне бюро розслідувань Індії висунуло звинувачення проти керівних осіб у випадку ракети Барак, стверджуючи, що мали місце достатні підґрунтя для підозр у корупції та злочинній змові.

Джерела: Tarun J. Tejpal, "The Tehelka Expose", www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan, "Dubious Deal", *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

період після 11 вересня 2001 року шляхом, наприклад, «вживляння» журналістів у бойові порядки військ під час війни в Іраку у 2003 році та скоординованого формування основних випусків новин і їх розповсюдження. Незважаючи на продовження такої обмежувальної політики в Афганістані – включаючи обмеження щодо «негативних» вживлених журналістів³² – стратегічна література була заповнена домислами щодо здатності Талібану та Аль-Каїди використовувати в якості «CNN ефекту» й чутливість до втрат у пошуку асиметричних переваг над Сполученими Штатами та їх союзниками з НАТО.³³

Останнім і давнім складним питанням є секретність. У той час, як уряди можуть законно закрити певну інформацію, якщо вони вважають, що її оприлюднення може зашкодити суспільним або національним інтересам, вони також можуть використовувати поняття «національної безпеки» як підґрунтя для втаємничення інформації, яка б призвела до незручностей або скандалу з огляду на наявність корупції чи неефективного менеджменту. Обстановка посиленої уваги до питань безпеки, яка з'явилася після подій 11 вересня 2001 року, також призвела до поновлення уваги до урядової секретності і часткового розвернення назад розпочатих після закінчення «холодної війни» тенденцій щодо більшої прозорості, громадської підзвітності та доступності офіційної інформації.

Громадянське суспільство і ЗМІ у нестійких державах, перехідних державах і НАТО

У багатьох нестійких державах³⁴ надмірно жорсткі дії служб безпеки надзвичайно ускладнюють або роблять небезпечними для громадянського суспільства та ЗМІ навіть спроби моніторингу і просування ідеї виховання доброчесності в національних оборонних відомствах. Створення спеціальних сил безпеки та інтенсифікація операцій проти повстанців і тих, кого вважали злочинцями і терористами, призвели до різкого зростання числа не розслідуваних випадків таємних вбивств та викрадень співробітників організацій боротьби за права людини і політичних активістів у багатьох нестійких державах, до яких відносять певний перелік (який, безумовно, не є вичерпним) таких країн, як Бангладеш, Ефіопія, Кенія, Пакистан, Уганда та Зімбабве. При цьому,

³² Charlie Reed, "Pentagon Hires PR firm to Weed out 'Negative' Embedded Journalists", *Stars and Stripes* (25 August 2009), www.reclaimthemedias.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_out2535.

³³ Див., наприклад: Peter Singer, "Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan" (The Brookings Institution, 23 October 2001); Thomas Elkjer Nissen, "The Taliban's Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities", Brief (Royal Danish Defence College, December 2007); Tim Foxley, "Winning the Information War", Blog entry, SIPRI website (12 May 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

³⁴ Нестійкі держави (які також іноді називають державами, що не відбулися, або слабкими державами) – це ті, які загалом не здатні забезпечити безпеку своїх громадян, або своєї території, і які є корумпованими й нелегітимними в очах своїх громадян.

в Колумбії, Непалі, Палестинських Територіях, Сомалі, Шрі-Ланці та інших зонах конфліктів, НУО іноді розглядаються і владою, і повстанцями однаково як політичні противники. У деяких зонах конфліктів НУО не дозволяють доступу, а в інших – таких, як Могадішо та окремі частини Іраку й Афганістану – діяльність організацій громадянського суспільства іноді просто припиняється через надзвичайну небезпеку.³⁵

Схожим чином у багатьох «перехідних державах»³⁶ бюрократичні бар'єри на шляху до законної реєстрації НУО, погана історія політичної свободи та загалом слабкі громадянські суспільства вказують на те, що стосовно реформування сектору безпеки і оборони недержавні суб'єкти відіграють лише мінімальну роль у формуванні політики.³⁷ Як було попередньо зазначено, репресивне законодавство і тиск на громадянське суспільство зросли після подій 11 вересня 2001 року. Антитерористичне законодавство та заходи проти «екстремізму» використовувалися для нападок на НУО й політичних активістів, що критикували політику влади у багатьох перехідних державах, включаючи (і, знову ж, не обмежуючись) Китай, Єгипет, Ель-Сальвадор, Індонезію, Йорданію, Філіппіни, Росію, Судан, Туніс, Узбекистан та Ємен.³⁸ Незважаючи на те, що 1990-ті роки бачили значний обсяг оптимістичних доповідей про реформування сектору безпеки в Росії, однак протягом останніх років російське громадянське суспільство й ЗМІ виглядають значно ослабленими. Водночас, залучення громадянського суспільства та нагляд за сектором безпеки все ще іноді можливі у перехідних державах, особливо завдяки зовнішній допомозі з боку МУО. Наприклад, на пострадянському просторі Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) зробила багато для того, щоб стримати такі негативні тенденції шляхом сприяння стабільності через зміцнення ефективного врядування, громадянського суспільства і свободи ЗМІ. Подібним чином ЄС також, з перемінним успіхом, показував добре розуміння ролі недержавних суб'єктів як певних альтернативних точок дотику у нестійких та перехідних державах. Європейська ініціатива з прав людини (ЄПЛ) і Механізм швидкого реагування (МШР) унікальні тим, що вони фінансують громадянське суспільство, демократію, права людини й проекти попередження конфліктів без необхідності отримання дозволу від своїх урядів.

Також існують приклади важливого внеску у справу реформування сектору безпеки, зробленого суб'єктами громадянського суспільства у середовищі перехідних держав. Наприклад, Південноафриканська мережа оборони та безпеки є спонсорованим видом діяльності у секторі безпеки, яка має на меті підвищення професіоналізму й підзвітності ши-

³⁵ Див., наприклад: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ Цей термін зазвичай вживається стосовно колишніх радянських республік, які стали незалежними державами, але він також іноді застосовується й до будь-якої держави, що здійснює перехід від авторитарного чи військового правління до демократичного врядування.

³⁷ З питань громадянського суспільства і реформування сектору безпеки у посткомуністичних країнах див.: Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ Див., наприклад: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

рокого спектру суб'єктів (включаючи громадянське суспільство) і взаємодію між ними. Однак, незважаючи на окремі приклади, коли місцеві організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у нагляді та моніторингу на «м'якшому» краю реформування сектору безпеки (зокрема, дії поліції та судова реформа), на важчому боці (пов'язані з обороною місії та інституції, що висвітлюються у цій книзі) активність організацій громадянського суспільства майже непомітна.³⁹

Один огляд декількох випадків дійшов до висновку: «у всіх досліджуваних країнах громадянське суспільство рідко буває повноцінним партнером, а його програми залишаються більше сфокусованими на тих, хто забезпечує безпеку і право, ніж на тих, хто їх потребує».⁴⁰ А інший огляд інтегрованих місій в Бурунді, Демократичній Республіці Конго, Гаїті та Косово прийшов до висновку, що у кожному випадку «незначна увага приділяється розвитку парламентських механізмів контролю над сектором безпеки або відповідних механізмів громадянського суспільства. Підтримка зміцнення спроможностей парламентів і суб'єктів громадянського суспільства, таких як ЗМІ та НУО, загалом надається з боку ПРООН, хоча вона рідко буває сфокусованою на секторі безпеки».⁴¹ Іншою слабкістю порядку денного, який включає реформу сектору безпеки та ефективне врядування, є те, що вона напевне виглядає як щось таке, що інші держави мають виконувати. Таким чином, наприклад, у той час як один з провідних союзників, Міністерство міжнародного розвитку Сполученого Королівства багато зробило для заохочення реформ у секторі безпеки та залучення НУО у перехідних і нестійких країнах, власний нещодавній⁴² досвід Британії вважається суперечливим: провідний виробник озброєнь в країні постав перед суттєвими звинуваченнями в корупції стосовно збройно-

Вставка 21.2. Участь та партнерство громадянського суспільства у процесі реформування сектору безпеки і контролю оборонного сектору

Ряд організацій і мереж громадянського суспільства подають приклади успішної участі у реформуванні сектору безпеки та здійсненні контролю за сферою оборони. Серед них є такі:

³⁹ Edward Rees, "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field", External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (March 2006).

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, "Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era" (Vera Institute of Justice, June 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

⁴¹ Heiner Hanggi and Vincenza Scherrer, "Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations" (Geneva: DCAF, November 2007), www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

⁴² Див., наприклад: UK Department for International Development, "Understanding and Supporting Security Sector Reform", www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

Африканська мережа сектору безпеки (The African Security Sector Network (ASSN), www.africansecuritynetwork.org) і Південноафриканська мережа оборонного та безпекового менеджменту (Southern African Defense and Security Management Network (SADSEM), www.sadsem.org)

Африканську мережу було створено в Гані у 2003 році з метою надання допомоги і сприяння врядуванню у секторі безпеки в Африці шляхом докладання зусиль, які включали б дослідження, захист, розвиток спроможностей та забезпечення умов для взаємодії й обміну інформацією з партнерами та іншими учасниками. Африканська мережа залучила учасників з усього спектру реформування сектору безпеки (зокрема, політиків, професіоналів, донорів та громадянське суспільство), а також запровадила курси з питань врядування у секторі безпеки, які, наприклад, були запропоновані Південноафриканській мережі. А Південноафриканська мережа – це діяльність у секторі безпеки, що підтримується за рахунок донорської допомоги і має на меті підвищення професіоналізму й підзвітності широкого кола учасників діяльності у секторі безпеки (включаючи громадянське суспільство) та взаємодії між ними. Цінність обох мереж полягає у тому, що вони пропонують площадку для спілкування офіційних осіб з сектору безпеки та представників академічної науки й громадянського суспільства, і таким чином відіграють важливу роль у порозумінні та створенні спроможностей.

Сейфеуолд, Сполучене Королівство (Saferworld – UK, www.saferworld.org.uk)

Академія миру та розвитку, Сомалі (Academy for Peace and Development, Somalia, www.apd-somaliland.org)

Центр дослідження розвитку Пунтланд, Сомалі (Puntland Development Research Centre – Somalia, www.pdrksomalia.org)

Центр досліджень і діалогу, Сомалі (Centre for Research and Dialogue – Somalia, www.crdksomalia.org)

Понад 15 років тому Сейфеуолд почав працювати над створенням регіональної угоди з питань торгівлі зброєю у Європейському Союзі – тобто, розпочав рух, який призвів до підписання в межах ЄС зобов'язуючої угоди з питань контролю над експортом озброєнь. На початку тисячоліття у Сполученому Королівстві законодавство, яке регулювало питання безвідповідальних поставок озброєнь, було змінено вперше з часів Другої світової війни, і в результаті воно ускладнило виробникам озброєнь та їх агентам збут зброї до тих регіонів, де вона може завдати найбільшої шкоди.

У Сомалі, де не існувало ефективного врядування понад 18 років, Сейфеуолд працював з місцевими організаціями, бізнесовим сектором та іншими групами громадянського суспільства, щоб донести їхні ідеї з питань безпеки та розвитку країни до уваги міжнародних політичних діячів, включаючи представництво Ради Безпеки ООН у Джибуті. Місцеві сомалійські партнери включають Академію миру та розвитку, Центр дослідження розвитку Пунтланд та Центр досліджень і діалогу. Хоча залишаються величезні виклики, однак, перші цеглини вже закладено, що дозволить організаціям громадянського суспільства робити внесок у мирні процеси та розвиток, а також допомогти у досягненні консенсусу стосовно того, як дати мир Сомалі.

вих контрактів у Африці, на Близькому Сході та у Східній Європі.⁴³ Національний офіс аудиту охарактеризував програму оборонних закупівель Британії як «непідйомну» після того, як були оприлюднені підозри в існуванні «чорної діри» в планах витрат міністерства оборони розміром від 6 до 36 мільярдів фунтів.⁴⁴ Отже, ключовим уроком із зазначеного досвіду Британії є те, що виховання доброчесності та зниження рівня корупції у сфері оборони починається вдома. Хоча, звичайно, у порівнянні з ситуацією в нестійких та перехідних державах ситуація в Британії набагато менш критична.

Для того, щоб НАТО продовжував існувати на тому самому підґрунті, на якому він був створений – для захисту свободи, спільної спадщини та цивілізації своїх народів, заснованих на принципах демократії, індивідуальної свободи і верховенства права (Північноатлантичний Договір, 1949 рік) – від нього очікується здатність бути відкритим, прозорим та підзвітним суспільству. Система колективного прийняття рішень в НАТО може бути достатньо підзвітною, якщо члени парламенту будуть постійно і повністю поінформованими про рішення НАТО та якщо вони матимуть фінансовий контроль. Однак, цього немає у обох випадках. Нагляд, безумовно, існує у національних законотворчих органах і парламентських комітетах, також відбулися окремі високоефективні розслідування діяльності НАТО (наприклад, стосовно Боснії, Косово та Афганістану). Водночас, такі зусилля часто ускладнювались проблемами в отриманні доступу до відповідної інформації. Окрім цього, роль національних парламентів у їхній безперечно найважливішій функції узгодження політики є не досить розвиненою. Багато парламентів просто не мають достатніх повноважень щодо попереднього узгодження військових операцій або визначення часового терміну для майбутньої місії.

Так само й Парламентська асамблея НАТО не була задумана таким чином, щоб мати формальний вплив або контроль за процесом прийняття рішень в альянсі. Рішення з питань оборони, безумовно, не повинні бути виключною прерогативою виконавчої гілки влади або впливових міжурядових бюрократій. Це, наприклад, стосується рішень з питань закупівель, які приймаються в рамках Конференції національних директорів озброєнь – вищого органу НАТО, відповідального за співробітництво між країнами-членами з питань проектів оснащення та проведення досліджень.

Громадяни (і парламентарі) у країнах-членах НАТО до цього часу діють в рамках правил збереження таємниці, які були запроваджені у цілком інший час – коли суспільство мало інші очікування стосовно участі у формуванні питань оборони та зовнішньої політики, коли дуже мало членів альянсу прийняли закони стосовно права доступу до інформації і коли загроза для країн

⁴³ Див.: "BAE Faces Corruption Charges", *New York Times* (1 October 2009). Для більш детального ознайомлення див.: "The BAE Files", *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Цікаво, що у даному випадку мова йде про скоординовану акцію громадянського суспільства між організацією Корнер Хаус (Corner House) та рухом Кампанія проти торгівлі зброєю (Campaign Against Arms Trade), яка призвела до судового перегляду рішення Офісу надзвичайних фальсифікацій (Serious Fraud Office) про припинення розслідування щодо контрактів BAE з Саудівською Аравією.

⁴⁴ Nicholas Timmins, "Warning of 'Black Hole' in Defence Budget", *Financial Times* (15 December 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, "Damning UK Defence Equipment Review", *Financial Times* (15 October 2009).

Заходу була набагато більш суттєвою і безпосередньою. Всі ці обставини змінилися, але режим секретності, який регулює поширення інформації, залишається незмінним за багатьма параметрами. Як наслідок, все ще залишаються утрудненими можливості для парламентарів і громадян брати участь у формуванні варіантів політики, які мають глибокий вплив на їхні свободи та безпеку.

Щоб якось виправити цей недолік, у квітні 2009 року було створено нову мережу громадянського суспільства «НАТО Уотч» (NATO Watch). «НАТО Уотч» має на меті: заохочувати НАТО до прийняття політики інформаційної відкритості, яка б відповідала духу законів про доступ до інформації, вже прийнятих у всіх 28 країнах-членах альянсу; сприяти незалежному моніторингу й аналізу оперативної та адміністративної діяльності в рамках НАТО; підвищити прозорість, стимулювати залучення парламенту та ознайомлення й залучення широких верств суспільства до процесу прийняття рішень в НАТО. Учасники мережі «НАТО Уотч» з різних країн-членів, країн-партнерів та контактних країн будуть заохочуватися до підтримки цілей проекту шляхом використання своїх власних парламентських представників і національних мереж, до яких входять відповідальні керівники та впливові особи.⁴⁵ Зустріч груп громадянського суспільства на Тіньовому самміті НАТО в Брюсселі також закликала НАТО до «відновлення зв'язків з громадянами», заявивши, що «поглиблення й розширення спільних ціннісних основ в рамках Альянсу... означає оновлений, більш відкритий, прозорий та підзвітний Альянс, який відповідатиме очікуванням 21 століття».⁴⁶ Окрім цього, «П'ять принципів відкритого й підзвітного НАТО», сформульованих групою «Акセス Інфо» (Access Info), закликають НАТО до встановлення стандартів оприлюднення ключової інформації, які передбачали б механізм направлення громадянами запитів про інформацію та створення незалежного спостережного органу для розгляду звернень з приводу відмов у наданні або оприлюдненні інформації протягом короткого терміну.⁴⁷

Висновки: покращення партнерства між НУО та урядами у вихованні доброчесності

Громадянське суспільство відіграє фундаментальну роль у вихованні доброчесності та зниженні рівня корупції у сфері оборони. Багато урядів вже зрозуміли важливість внеску НУО,

⁴⁵ Для кращого ознайомлення з деталями див.: www.natowatch.org.

⁴⁶ Див. «Декларація громадян з питань безпеки Альянсу» ("Citizens Declaration of Alliance Security"), яка прийнята на Тіньовому самміті НАТО в Брюсселі 31 березня – 1 квітня 2009 р., www.isis-urope.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; див. також: "The Shadow NATO Summit Report", www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ Див.: NATO Shadow Summit Report, "Five Principles for an Open and Accountable NATO", Appendix 4. «Акセス Інфо» (Access Info) (www.access-info.org) є організацією захисту прав людини, яка базується у Мадриді та працює над заохоченням і захистом дотримання прав доступу до інформації шляхом сприяння прозорості національних та наднаціональних офіційних структур. «НАТО Уотч» та «Акセス Інфо» запропонували створення спільної експертної групи з числа представників громадянського суспільства і НАТО з метою перегляду політики альянсу з питань розкриття інформації.

інших секторів громадянського суспільства та незалежних ЗМІ. Організації громадянського суспільства і ЗМІ можуть підтримувати здатність до ефективного нагляду шляхом постійного оприлюднення та протистояння випадкам зловживань у оборонному секторі, а також шляхом організації громадської підтримки у питанні створення більш відповідального врядування, що ґрунтується на верховенстві права. Однак, у тих країнах, де такого взаємовигідного партнерства не вистачає або воно відсутнє, владі потрібно створити відповідні умови, щоб таке партнерство стало реальним і ефективним.

Формування такого суспільного клімату, в якому зазначеним питанням буде приділятися суттєва увага, вимагає зміни психології та закріплення в повсякденному житті суспільства норм відкритості, консультування, співробітництва й довіри як з боку влади, так і з боку тих таки НУО та структур громадянського суспільства. Окрім цього, потрібно залучати до участі й більш широкі верстви активних представників громадянського суспільства від ЗМІ, НУО, академічної науки, профспілок і жіночих організацій – а не лише «дружніх до істеблішменту» оборонних «мозкових трестів». На жаль, доволі часто до голосів з цього більш широкого представництва громадянського суспільства, як і до їхньої ролі, увага виявляється обмеженою, а іноді вони просто ігноруються. Потрібні зміни не відбудуться протягом однієї ночі. Однак потенційні вигоди для суспільства і влади (див. Розділ 14) роблять ці зміни на користь посилення ролі громадянського суспільства бажаними і потрібними.

З часу терористичних нападів 11 вересня 2001 року, Сполучені Штати та декілька їх союзників почали вважати себе у стані війни, тому цілком зрозуміло, що під час воєнного стану стосунки між ЗМІ–громадянським суспільством і владою–збройними силами регулюються за іншими правилами. У більшості демократичних суспільств переважна частина людей добре розуміє, що під час війни влада буде застосовувати як секретність, так і обман. Однак, якщо стосовно доцільності обмежень на дії ЗМІ та громадянського суспільства під час війн за виживання нації практично немає дискусії, то випадки застосування цих правил до «війн по вибору» (до яких, зокрема, можна віднести операцію в Іраку та інші операції в рамках «війни з тероризмом») отримали набагато меншу підтримку суспільства.

У відповідь на тиск і обмеження, застосовані до груп громадянського суспільства з 11 вересня 2001 року, окремі НУО забезпечили свої власні права діяти вільно без втручання й тиску з боку влади. Заснований у США Міжнародний центр за неприбуткові права, наприклад, сформулював перелік принципів захисту громадянського суспільства, які ґрунтуються на універсальних конвенціях прав людини і деклараціях, які визнаються практично всіма урядами.⁴⁸ Держави не лише повинні уникати необережного втручання у питання прав людини та основних свобод, але вони повинні ще й захищати ці права й гарантувати їх упорядковане дотримання. Принципово важливо, щоб держави створювали сприятливе середовище, в якому структури громадянського суспільства можуть діяти без обмежень.

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, "Defending Civil Society", *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (April 2008): 31-33.

У свою чергу, групи громадянського суспільства й особливо товариства з питань розвитку, прав людини та громадянських свобод повинні бути більш тісно залучені до суспільної дискусії з питань стратегій безпеки та вибору належного підходу до подолання ризику корупції в оборонній сфері. Ці структури громадянського суспільства можуть утворити інтернаціональну мережу для того, щоб говорити єдиним голосом і брати участь у погоджених заходах з метою протидії тим викликам, про які говориться у цій книзі. Організації громадянського суспільства можуть допомогти сформуванню та заохотити підтримку в такому непростому питанні, як забезпечення оптимального балансу між зусиллями у вихованні доброчесності, прозорістю й підзвітністю, з одного боку, та підтриманням ефективності й невитратності збройних сил, з іншого (див. Розділ 2). НУО разом з досвідом організацій громадянського суспільства виявилися добре пристосованими до цих викликів. Багато з них має значний досвід перебування у зонах конфліктів та виконання своїх загальних місій, наприклад, у подоланні соціального відчуження, і можуть забезпечити цінний внесок у справу створення середовища, несприятливого для розвитку корупції у сфері оборони.

Дослідження досвіду Південної Кореї, описане у Розділі 19, показує, чого можна було б досягти. Після численних проблем з доброчесністю й корупцією у сфері оборонних закупівель уряд Південної Кореї з 2003 року започаткував процес реформ. Трьома роками пізніше було запроваджено систему омбудсмена, яка стала першою в Кореї, що була законодавчо визначеною, та першим випадком участі громадянського суспільства у моніторингу оборонних закупівель. Організації громадянського суспільства мають бути більш активними у донесенні свого досвіду та мудрості до більш широкої аудиторії політиків і суспільства, а також повинні шукати можливості для своєї провідної ролі у реформуванні політичних підходів до виховання доброчесності на всіх рівнях обговорення питань оборони і безпеки. Групи громадянського суспільства повинні допомагати у формуванні нової тематики дискусій шляхом більш практичних та водночас більш етичних підходів. Організації громадянського суспільства повинні створювати нові ЗМІ та нові засоби для комунікації такого бачення і протидії фальшивим намаганням та дезінформації. Для забезпечення повної реалізації потенціалу громадянського суспільства можливі спонсори заохочуються до передачі ресурсів для посилення спроможностей НУО у виконанні зазначених вище ролей.

НУО не повинні нехтувати вимогами щодо більшої прозорості та підзвітності у своїх власних фінансових питаннях і операціях. Легітимність і громадська доброчесність мають важливе значення для організацій громадянського суспільства у контексті ефективності виконання ними своєї місії. Якщо прозорість і підзвітність вимагаються від НУО, то такі ж самі прозорість і підзвітність потрібні й урядові та його відомствам, а також і НАТО. Протягом всієї історії НАТО, коли члени національних парламентів запитували про рішення НАТО, то їм напевне відповідали, що такі рішення є конфіденційними. А коли такі ж запитання задавали Генеральному Секретареві, то він напевне відповідав, що НАТО є альянсом суверенних держав. Ця ситуація замкненого кола може й мала б сенс у часи «холодної війни», однак сьогодні вона вже не є прийнятною. Всередині НАТО потрібно терміново створювати адекватні механізми прозорості та підзвітності.

Розділ 22

Роль міжнародних організацій

Міжнародні організації грали ключову роль у тому, що за останні двадцять років відбулося величезне зрушення у всьому світі у питанні ставлення до корупції. Вони також відігравали головну роль у практичних зусиллях щодо подолання корупції шляхом запровадження міжнародних конвенцій і стандартів, сприяння встановленню ефективного врядування, моніторингу та громадської дії. У той час, як більша частина цієї роботи була зосереджена у сферах міжнародного бізнесу та розвитку, сьогодні спостерігається зростання уваги до проблеми корупції в оборонному та безпековому секторах. Це природне розширення зростаючої уваги до оборонного врядування протягом останнього десятиліття було ініційовано саме зростаючим розумінням у таких інституціях, як, наприклад, НАТО, того, що ефективний менеджмент ресурсів є життєво важливим питанням для забезпечення успіху операцій.

Міжнародні організації (в інтересах цього розділу до них віднесено й міждержавні організації) мають величезні ресурси й передові технології, які можуть знадобитися тим офіційним особам і простим громадянам, хто бажає зробити внесок у справу боротьби з корупцією у своїх відомствах або суспільстві. Цей розділ має на меті допомогти таким читачам краще зрозуміти питання наявних ресурсів, доступу до них та можливості їх ефективного використання. Спершу буде розглянуто різні ролі та підходи у боротьбі з корупцією, якими користуються міжнародні організації взагалі та у сфері оборони зокрема. Після цього більш глибоко буде досліджено декілька важливих інституцій з метою визначення, як найкраще використати спроможності цих інституцій, щоб прискорити зміни у національному контексті.

Роль міжнародних організацій: широкий контекст

Принаймні до початку 1990х років корупція розглядалася переважною більшістю міжнародного бізнесу та співтовариством розвитку як постійна (можливо, навіть «прийнятна») додаткова частина вартості контрактів. У деяких країнах Заходу вважалося іноді прийнятним навіть включати корупційні виплати до переліку легітимних витрат у податкових деклараціях. Однак, уже протягом декількох десятиліть спостерігалось зростаюче розуміння величезного навантаження, яке корупція накладає на програми розвитку, а також на руйнівний економічний вплив корупції. Дебати навколо закону США «Про корупційні іноземні практики» від 1977 року, наприклад, показали, що понад 400 американських корпорацій визнали виплати у понад \$300 мільйонів своїх корпоративних фондів іноземним посадовим особам. Цей реальний факт виглядав не лише неетичним, але також і поганим для бізнесу, руйнуючи довіру до корпорацій,

які це робили, та (з огляду на перевагу приватних обладунк над ефективністю) підриваючи цілісність системи вільного ринку загалом.¹ Величезний руйнівний ефект корупції також утворювався в результаті перетворень у напрямі «вільного ринку» в Росії та інших пострадянських країнах, в яких приватизаційні програми, рекомендовані щирими (однак наївними) західними експертами, дегенерували у повномасштабне розкрадання державної власності. Створення у 1993 році організації Транспаренсі Інтернешнел, батьками якої були офіційні особи з безпосереднім досвідом отримання руйнівних наслідків корупції для розвитку, дало цій зростаючій стурбованості свій голос. З того часу зростаюча мережа національних і міжнародних інституцій використовувала освіту, лобіювання та цілеспрямовані дослідження для того, щоб напевне внести проблему корупції (та необхідність боротьби з нею) до світового політичного порядку денного.

Сьогодні десятки відомих міжнародних, міжурядових та глобальних неурядових організацій активно залучені до зусиль з подолання корупції. Вони заповнюють ряд важливих ніш у антикорупційній екосистемі (прохання враховувати, що через обмежений обсяг розділу тут згадуються лише окремі організації в інтересах презентації ніш, а не їх повного представлення):

Розробка й запровадження антикорупційних угод і стандартів на світовому та регіональному рівнях. Сьогодні вже існує більше десятка таких угод, найбільш відомими з яких є Конвенція ООН проти корупції (UN Convention against Corruption (UNCAC)), яка вступила в дію у грудні 2005 року, а також Конвенція ОЕСР з питань боротьби з хабарництвом серед іноземних державних посадовців (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), підписана у грудні 1997 року. Моніторинг імплементації таких конвенцій відіграє важливу роль для таких інституцій, як ОЕСР, так само, як і виявлення та розповсюдження передового досвіду. У цій роботі підтримка часто надходить через мережу організацій, наприклад, в Європі: Рада Європи, Група держав проти корупції (Group of States against Corruption (GRECO)), Європейська Комісія та Координатор ОБСЄ з питань економічної та екологічної діяльності. На континентах обох Америк Організація американських держав забезпечує підтримку Міжамериканській конвенції проти корупції. Також потрібно зазначити важливу нішеву роль таких організацій, як: Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF) – провідна організація з питань боротьби з відмиванням коштів шляхом розвитку й імплементації міжнародних стандартів; Світова організація торгівлі, що виконує антикорупційну функцію у рамках Робочої групи з питань прозорості та урядових закупівель.

Парламентські асамблеї можуть допомогти у розвитку міжнародних угод і підходів до боротьби з корупцією, лобіюванні адаптації всередині країн та подальшій імплементації. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) є найкращим прикладом в контексті своєї роботи в рамках Цивільної та Кримінальної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією. Інша видатна організація – Глобальна організація парламентарів проти корупції (Global Organisation of Parliamentarians against Corruption (GOPAC)) зі штаб-квартирою в Канаді – підтримує членів

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

національних парламентів у питаннях захисту їх власної доброчесності в рамках дотримання кодексу поведінки, а також для ефективного розуміння та виконання своєї наглядової функції. Зазвичай, для цього потрібні індикатори стану виконання цієї функції. Інші регіональні парламентські асамблеї, наприклад, Парламентська асамблея країн Азії, також звертають увагу на проблеми корупції.

Банки розвитку стали провідними учасниками антикорупційних заходів – як з метою підтримання цілісності своїх власних програм, так і, у більш широкому контексті, щоб приборкати корупцію як серйозну перешкоду на шляху економічного і соціального розвитку; корупція розмиває верховенство права, ослаблює інституції, які потрібні для економічного зростання, і підриває служби соціального забезпечення, на які покладаються бідні люди. Програми банків розвитку часто застосовують різнопланові підходи до протидії корупції, допомагаючи створити корпоративне врядування й менеджмент у інституціях, що отримують кредити, підвищуючи політичну відповідальність за витрачання ресурсів, а також зміцнюючи здатність громадянського суспільства вимагати вжиття заходів та контролювати їх виконання. Світовий банк та Міжнародний валютний фонд є двома найбільшими світовими гравцями. Окрім них, регіональні банки розвитку, такі, як Європейський банк реконструкції та розвитку, Азійський банк розвитку та Міжамериканський банк розвитку, також мають антикорупційні програми.

Провідні позабанкові міжнародні (й національні) організації розвитку також активно борються з корупцією в рамках зростаючих зусиль щодо забезпечення ефективного врядування, яке відіграє життєво важливу роль у питаннях людського розвитку. З корупцією все більше борються відкрито й безпосередньо, оскільки її руйнівний вплив на врядування став краще зрозумілим. Інституціями, що докладають зусиль для виявлення й розповсюдження передового досвіду, є Програма розвитку ООН, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами та Глобальна мережа сприяння реформуванню сектору безпеки (Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)).

У цьому сенсі НАТО також працює як організація з питань «розвитку», прив'язуючи свої антикорупційні програми до власного інтересу щодо ефективного врядування у секторі безпеки та демократичного цивільного контролю.

Координація правоохоронних заходів. Глобальні інституції, такі, як Інтерпол та Офіс ООН з питань боротьби з наркотиками й злочинністю (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)), відіграють значну роль у координації та доповненні національних антикорупційних зусиль. Звертаючись до цієї однієї із шести пріоритетних сфер боротьби зі злочинністю, Інтерпол розробив кодекси етики й поведінки для правоохоронців, стандарти для офіцерів поліції та запитальник поліцейської доброчесності для того, щоб краще виділити спроможності, зібрані у Бібліотеці передового досвіду, з метою надання допомоги слідчим у розслідуванні корупційних справ, а також створив групи національних координаторів з питань боротьби з корупцією. Він також курує Групу експертів Інтерполу з питань корупції (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)) з метою сприяння, спільно з іншими міжнародними партнерами, у питаннях координації й гармонізації національних і регіональних підходів до боротьби з корупцією. Офіс ООН UNODC та Інтерпол домовилися відкрити першу в світі Антикорупційну Академію, що буде розташована поблизу Відня, Австрія. Європейська Комісія також має потужні антикорупційні програми,

Вставка 22.1. Перелік міжнародних організацій та їх веб-сайтів

Азійський банк розвитку	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Азійська організація вищих аудиторських інститутів	http://www.asosai.org
Парламентська асамблея країн Азії	http://www.asianparliament.org
Рада Європи	http://www.consilium.europa.eu
Європейський банк реконструкції та розвитку	http://www.ebrd.com
Європейська Комісія	http://ec.europa.eu
Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF)	http://www.fatf-gafi.org
Женевський центр демократичного контролю над збройними силами	http://www.dcaf.ch
Глобальна мережа сприяння реформуванню сектора безпеки	http://www.ssrnetwork.net
Глобальна організація парламентарів проти корупції	http://www.gopacnetwork.org
Група держав проти корупції	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Міжамериканський банк розвитку	http://www.iadb.org
Міжнародна асоціація суддів	http://www.iaj-uim.org
Міжнародна асоціація прокурорів	http://www.iap-association.org
Міжнародна асоціація адвокатів	http://www.ibanet.org
Антикорупційна комісія Міжнародної торговельної палати	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Міжнародна комісія юристів	http://www.icj.org
Міжнародний валютний фонд	http://www.imf.org
Інтерпол	http://www.interpol.int
Організація Північноатлантичного договору (НАТО)	http://www.nato.int
Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)	http://www.oecd.org
Організація американських держав	http://www.oas.org
Координатор ОБСЄ з питань економічної та екологічної діяльності	http://www.osce.org/eea
Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ)	http://assembly.coe.int
Транспаренсі Інтернешнел	http://www.transparency.org
Організація Об'єднаних Націй	http://www.un.org
Глобальна антикорупційна мережа профспілок (UNICORN)	http://www.againstcorruption.org
Офіс ООН з питань боротьби з наркотиками та злочинністю (UNODC)	http://www.unodc.org
Програма розвитку ООН (ПРООН)	http://www.undp.org
Світовий банк	http://www.worldbank.org
Світова організація торгівлі (СОТ)	http://www.wto.org
Робоча група СОТ з питань прозорості державних закупівель	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

й так само їх мають окремі регіональні інституції, наприклад, правоохоронні робочі групи у регіоні Балтійського моря та на Балканах.

Міжнародні професійні організації часто мають програми підтримання доброчесності й боротьби з корупцією у сфері своєї відповідальності. До прикладів глобальних організацій відносять Міжнародну асоціацію суддів, Міжнародну комісію юристів, Міжнародну асоціацію адвокатів та Міжнародну асоціацію прокурорів. Також існує ряд регіональних організацій з питань аудиту, зокрема, Азійська організація вищих аудиторських інститутів.

Сприяння і моніторинг. Ряд міжнародних неурядових організацій працюють над підвищенням рівня усвідомлення небезпеки корупції та заохоченням до антикорупційних дій, використовуючи для цього як політичний, так і соціальний тиск. Маючи міжнародну мережу та понад 90 національних розділів, Транспаренсі Інтернешнел є провідною організацією у цій сфері. Її зусилля доповнюються іншими інституціями, такими, як антикорупційна організація профспілок UNICORN та Міжнародна торговельна палата – бізнесова асоціація, що підтримує таке функціонування глобальної економіки, яке характеризується вільною і справедливою конкуренцією. У складі Міжнародної торговельної палати є Антикорупційна комісія, головним завданням якої є заохочення до саморегуляції бізнесу щодо протистояння рекету і хабарництва, а також забезпечення врахування інтересів бізнесу у міжнародних ініціативах боротьби з корупцією.

Зв'язок з обороною

Підвищення уваги до важливості ефективного врядування, яке спостерігається в оборонному середовищі, та усвідомлення прямої загрози для нього з боку корупції відбувається паралельно з такими ж процесами у середовищі розвитку. Досвід програми «Партнерство заради миру» у країнах Центральної та Східної Європи добре ілюструє цю ситуацію. У 1990х роках спостерігалися сподівання на швидкі демократичні ринкові перетворення у посткомуністичних державах. Міжнародне військове співробітництво доповнювало ці процеси шляхом надання можливості військовим професіоналам спілкуватися один з одним під час виконання спільних завдань миротворчості та гуманітарної допомоги. Тому головним завданням програм допомоги й співробітництва тих часів була взаємосумісність – здатність збройних формувань до розвитку спільних (або принаймні узгоджених) підходів, процедур та технічних спроможностей, необхідних для того, щоб діяти пліч-о-пліч під час спільних операцій. Демократичний контроль над збройними силами в якості окремого питання розглядався переважно у сенсі оперативного контролю.

Протягом наступного десятиліття спостерігався значний прогрес у розвитку оперативної взаємосумісності. Водночас, вже у 1990х роках ставало зрозумілим, що взаємосумісність – це лише половина справи, а інша половина – це розвиток нових спроможностей і методів, які відповідали б потребам ведення сучасних операцій. Ця тенденція до нових трансформацій була ще більш прискорена з урахуванням важливих антитерористичних місій після подій 11 вересня 2001 року. На відміну від взаємосумісності, трансформаційні процеси не можуть відбуватися ізольовано на зразок заходів міжнародного військового співробітництва. Навпаки, вони по-

требують нових бачень зі сфери політики, інноваційного планування та збільшення бюджетних ресурсів. Однак, якщо демократичний цивільний контроль вже існував у оперативному сенсі (тобто, президент був «верховним головнокомандувачем»), то оборонні інституції, відповідальні за питання воєнної політики, планування, забезпечення ресурсами тощо, були все ще слабкими у багатьох країнах. Без ефективного цивільного міністерства оборони, яке б забезпечувало керівні вказівки й лобювання інтересів військових, останні ставали жертвами власної інерції та апатії політичного класу до питань національної безпеки (і оборонних бюджетів).

Зазначене поставило питання врядування у секторі безпеки в центр уваги оборонного співробітництва – ця тенденція отримала підтвердження через прийняття у 2004 році програми «Будівництво оборонних інституцій» (Defence Institution Building) в рамках Програми НАТО «Партнерство заради миру». А коли вже питання ефективного врядування впевнено зайняли місце у порядку денному оборонного співробітництва, то увага до проблеми боротьби з корупцією стала лише питанням часу. Це якраз і проявилось у вигляді програми НАТО «Виховання доброчесності та зниження рівня корупції у сфері оборони» (яка є спонсором цього компендіуму). Ця програма розглядає боротьбу з корупцією як невід'ємну частину процесу реформ, однак продовжує зосереджуватися на розвитку позитивної динаміки у питаннях доброчесності, прозорості та підзвітності як найбільш важливих для ефективного оборонного менеджменту.

Вибрані установи та програми

Роль *Організації Об'єднаних Націй* у протидії корупції зосереджена загалом навколо імплементації Конвенції ООН проти корупції, яка вступила в дію у грудні 2005 року. Метою конвенції є розвиток спільної глобальної мови з питань корупції та ефективної системи індикаторів для цілеспрямованого виконання відповідних стратегій. Вона формує чотирьохкомпонентний підхід до боротьби з корупцією, який включає превентивні заходи, криміналізацію, міжнародне співробітництво та повернення цінностей.

Офіс ООН з питань боротьби з наркотиками і злочинністю втілює Глобальну програму проти корупції в якості каталізатора й ресурсу, який допомагає державам ефективно виконувати положення Конвенції. Він допомагає державам із вразливим станом економіки (що розвивається або перебуває у перехідному стані) шляхом заохочення антикорупційних заходів у державному та приватному секторах, у тому числі високі фінансові й політичні кола. Сфери застосування включають кодифікацію передового досвіду й політики, технічну допомогу у поширенні цього передового досвіду у державному й приватному секторах та ознайомлення суспільства. Конкретні знаряддя для цього включають Групу доброчесності судової влади, запитальник самооцінки і законодавче керівництво для підписантів Конвенції.

Протягом останніх декількох років під тиском з боку ЗМІ та урядів країн-членів Департамент миротворчих операцій ООН також посилив свої антикорупційні зусилля, провівши декілька розслідувань та, в окремих випадках, відмовившись від залучення військ з країн, що мали проблеми з корупцією в минулому.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) є міжнародною організацією, до складу якої входить 31 країна, кожна з яких поділяє цінності плюралістичної демократії, засновані на верховенстві права та повазі до прав людини, дотриманні відкритих і прозорих принципів ринкової економіки та спільних цілей стабільного розвитку.² ОЕСР стала одним з найбільш впливових форумів для діалогу з глобально важливих питань і робить суттєвий внесок у створення сильнішої, чистішої та справедлившої світової економіки. Використовуючи одне з найбільших у світі та найбільш надійне джерело порівняльної статистики, вона здійснює моніторинг тенденцій, аналізує і прогнозує економічний розвиток, а також досліджує соціальні зміни або еволюційні процеси у торгівлі, навколишньому середовищі, сільському господарстві, технологіях, податковій системі та державному управлінні.

Однією з важливих сфер діяльності організації є боротьба з корупцією. Остання є загрозою для ефективного врядування, демократичного процесу, стабільного розвитку та справедливості у бізнесовій діяльності. Шляхом застосування багатокomпонентного підходу ОЕСР торкається проявів корупції у бізнесі, податковій системі, наданні допомоги з питань розвитку та у врядуванні всередині країн-членів та за їх межами. Це включає протидію тій стороні корупції, що представляє «пропозицію», запобігаючи хабарництву через експортні кредити, унеможливаючи зменшення оподаткування за рахунок хабарів, заохочуючи відповідальну поведінку бізнесу, попереджуючи корупцію у сфері державного управління шляхом створення дієвої системи підтримки доброчесності та покращення врядування через підтримку розвитку.³

ОЕСР допомагає країнам у попередженні конфліктів інтересів і корупції у системі державної служби. Вона зосереджує увагу на таких вразливих сферах, як державні закупівлі та менеджмент контрактів, лобіювання і стан справ у політико-адміністративних стосунках. На основі перегляду й аналізу передового досвіду різних країн ОЕСР розробила відповідні інструменти для проведення своєї політики, настанови з питань їх імплементації та практичні рекомендації, щоб допомогти керівникам і менеджерам зміцнювати доброчесність і посилювати опір корупції у сфері державного управління.

Ключовим документом антикорупційних зусиль ОЕСР стала прийнята у 1997 році Конвенція з питань боротьби з хабарництвом серед іноземних державних посадовців (так звана «антихабарницька конвенція») та інші відповідні документи, які стосуються питань оподаткування, експортних кредитів, двосторонньої допомоги, багатонаціональних проектів і державних закупівель.⁴ Ця конвенція є обов'язковим до виконання міжнародним договором, що

² До складу ОЕСР входять: Австралія, Австрія, Бельгія, Канада, Чилі (приєдналася у січні 2010 року), Чеська Республіка, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Італія, Японія, Корея, Люксембург, Мексика, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Словацька Республіка, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Туреччина, Сполучене Королівство та Сполучені Штати.

³ Для отримання більш детальної інформації див.: www.oecd.org/corruption.

⁴ OECD, "Key OECD Anti-Corruption Documents," www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_3744_7_41799402_1_1_1_1,00.html.

розглядає «активну корупцію» – окремих осіб чи компанії, які обіцяють, пропонують або дають хабарі іноземним посадовим особам для того, щоб отримати або зберегти бізнесові переваги. Всі країни-члени ОЕСР плюс 7 економік країн-не членів є учасниками цієї «антихбарницької конвенції», і вони зобов'язалися у своєму національному законодавстві визнавати хабарі іноземним посадовим особам у міжнародному бізнесі кримінальним злочином, а також вживати ефективних заходів з метою попередження, виявлення, розслідування та покарання іноземного хабарництва.

Своєю боротьбою за викорінення хабарництва іноземних посадових осіб зі сфери конкуренції за контракти й інвестиції ОЕСР робить важливий внесок у запровадження рівних умов у сфері транснаціонального бізнесу, включаючи й оборонну промисловість. Унікальність впливу антикорупційних інструментів ОЕСР полягає в тому, що вони вимагають від усіх учасників суворого контролю, за ефективність якого відповідає Робоча група ОЕСР з питань хабарництва. Детальні звіти про моніторинг оцінюють якість виконання країною антикорупційного законодавства.

Процес взаємної оцінки створює «дружній» тиск всередині Робочої групи і мотивує країни до найвищого рівня дотримання цієї конвенції.

Група держав проти корупції (GRECO) під егідою Ради Європи працює над підтриманням і зміцненням плюралістичної демократії, прав людини та верховенства права. Зусилля Ради у справі боротьби з корупцією ґрунтуються на розумінні загрози, яку корупція становить самим основам цих ключових цінностей. Підхід Ради Європи у цій справі складається з трьох

Вставка 22.2. «Антихбарницька конвенція» ОЕСР та інтереси національної безпеки

Відповідно до статті 5 «антихбарницької конвенції» ОЕСР, питання розслідування фактів хабарництва іноземних посадових осіб та переслідування за них не повинні бути мотивовані національними економічними інтересами, потенційним впливом на відносини з іншою державою або особливостями причетної фізичної чи юридичної особи. Стаття 5 визнає можливість певних рамок прокурорської позиції, але обмежує ці рамки лише професійними мотивами (тобто вагою доказової бази), виключаючи неприйнятний вплив підходів політичного характеру. Дієвість статті 5 цієї Конвенції ОЕСР було піддано випробуванню у Сполученому Королівстві, коли розслідування надзвичайного випадку підозри у дачі хабара іноземній посадовій особі було зупинено нібито з причини необхідності забезпечення національної та міжнародної безпеки.

Факти. У період між липнем 2004 року та груднем 2006 року Офіс надзвичайних фальсифікацій (Serious Fraud Office (SFO)) Сполученого Королівства розслідував підозри у хабарництві з боку компанії ВАЕ Системз під час реалізації контрактів «Аль-Ямамах» на поставку військових літаків до Королівства Саудівська Аравія. У жовтні 2005 року компанія ВАЕ намагалася переконати генерального прокурора та SFO зупинити розслідування на підставі того, що його продовження може негативно вплинути на відносини між Сполученим Королівством і Саудівською Аравією, а також не дозволить Сполученому Королівству отримати, як було заявлено, найбільший експор-

тний контракт за останнє десятиліття. У липні 2006 року, коли SFO впритул наблизився до отримання доступу до рахунків у швейцарському банку, раптом з'явилися особи, яких дехто вважає «саудівськими представниками», і висунули недвозначну погрозу керівникові апарату прем'єр-міністра Джонатану Пауеллу: якщо розслідування не буде припинено, то не відбудеться контракт на експорт літаків типу Тайфун, а також припиниться тісне розвідувальне й дипломатичне співробітництво. З цього приводу міністри висловили думку про те, що заявлені погрози може бути виконано, а це призведе до надзвичайно негативних наслідків для торгівлі озброєннями та для безпеки британських громадян і військовослужбовців. Вважаючи, що зазначені загрози життю були реалістичними, у грудні 2006 року директор SFO вирішив зупинити розслідування. У квітні 2008 року, після запиту від двох НУО щодо проведення розгляду в судовому порядку, Вищий Суд Сполученого Королівства прийшов до висновку, що розслідування у справі контрактів «Аль-Ямамах» було зупинене незаконно і у спосіб, який голова суду Мозес та член суду Салліван визначили як «успішна спроба з боку іноземного уряду вплинути на судовий процес у Сполученому Королівстві». У липні 2008 року Палата Лордів, найвища апеляційна інстанція в країні, підтримала апеляцію SFO і призупинила рішення Вищого Суду, погодившись із тим, що директор SFO діяв у межах своїх повноважень, тому, з урахуванням можливості застосування статті 5 до питань національної безпеки, було прийнято остаточне рішення про те, що подальший розгляд потрібно залишити лише у компетенції Робочої групи ОЕСР з питань хабарництва.

Доповідь ОЕСР. У своїй доповіді про вивчення стану справ у Сполученому Королівстві Робоча група ОЕСР з питань хабарництва зробила висновок про неприйнятність інтерпретації статті 5 у контексті зазначеної вище ситуації, що стала предметом розгляду доповіді. Зокрема, у доповіді увагу зосереджено на процедурах застосування статті 5 та зроблено такі висновки: i) в разі, коли припинення розслідування ставиться в залежність від положень статті 5, слідчі повинні застосовувати чіткий, суто принциповий підхід з метою з'ясування дійсних інтересів у прийнятті рішень посадовцями в рамках наявних повноважень; ii) справу не можна закрити на підставах інтересів національної безпеки допоки всі альтернативні рішення не будуть старанно досліджені і весь уряд не прийде до спільної позиції. Таким чином, випадок незавершеного розслідування у справі контрактів «Аль-Ямамах» висвітлив у Сполученому Королівстві ряд недоліків у системі розслідування і доведення до суду справ, які торкаються інтересів національної безпеки, зокрема, щодо умов застосування прокурорської позиції. Також він загострив необхідність глибокої реформи застарілого антихабарницького законодавства у Сполученому Королівстві. Він також показав необхідність подальших академічних досліджень та авторитетної інтерпретації статті 5 Конвенції ОЕСР з метою роз'яснення рамок очікуваного покарання за хабарі для іноземних посадових осіб.

Джерела: OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf; The UK High Court judgment, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html; The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009.

взаємопов'язаних елементів: (1) запровадження європейських норм і стандартів; (2) моніторинг дотримання цих стандартів; (3) пропозиція допомоги для окремих країн і регіонів у створенні необхідних спроможностей шляхом виконання програм технічного співробітництва.

Рада Європи розробила ряд правових інструментів для вирішення таких питань, як криміналізація корупції у державному та приватному секторах, відповідальність та компенсації за шкоду, заподіяну корупційними діями, поведінка державних посадових осіб і фінансування політичних партій. Ці інструменти направлені на підвищення спроможності держав у боротьбі з корупцією як усередині країни, так і на міжнародному рівні.

Моніторинг дотримання цих стандартів доручено проводити Групі держав проти корупції (GRECO). Цю Групу було створено Радою Європи у 1999 році з метою забезпечення моніторингу дотримання державами-членами антикорупційних стандартів. На сьогодні до її складу входять 46 членів, 45 європейських держав та Сполучені Штати Америки. Головним завданням Групи є підвищення здатності держав-членів боротися з корупцією. Це досягається шляхом підтримання динамічного процесу взаємних оцінок і «дружнього» тиску під час роботи моніторингових місій, які оцінюють дотримання державами стандартів Ради Європи, знаходять недоліки у національних антикорупційних підходах, а потім пропонують необхідні законодавчі, інституційні й практичні реформи. Група GRECO також забезпечує форум для обміну передовим досвідом у попередженні та виявленні корупції.

У липні 2008 року НАТО започаткував Трастовий фонд з метою виховання доброчесності та скорочення рівня корупції в оборонних структурах. Ця програма призначена для того, щоб підвищити національні спроможності у застосуванні трьох принципових інструментів:

- інструменту самооцінки, призначеного для оцінки поточного стану доброчесності та антикорупційних програм у оборонних структурах;
- курсів з питань виховання доброчесності для військового й цивільного персоналу;
- розробки компендіуму для сприяння поширенню передового досвіду (який саме зараз ви читаєте).

Трастовий фонд виховання доброчесності впроваджується спільно з такими партнерами, як Оборонна академія Сполученого Королівства, Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, Женевський центр політики безпеки та Транспаренсі Інтернешнел.

Цей Трастовий фонд є природнім продовженням Плану дій НАТО з питань будівництва оборонних інститутів (Partnership Action Plan for Defence Institution Building (PAP/DIB), який було започатковано у липні 2004 року з метою надання допомоги країнам-партнерам у розвитку та утриманні ефективних оборонних інститутів, що діють під демократичним цивільним контролем. План PAP/DIB визначив десять цілей (див. Вставку 22.3) для країн, які будують оборонні структури, і запропонував три головні кроки, щоб допомогти цим країнам у досягненні цих цілей:

- інтеграція процесу будівництва оборонних інститутів у процес оборонного планування ПЗМ (так званий «Процес планування та оцінки сил» – ППОС);

- розробка заходів для полегшення обміну досвідом; наприклад, модельна програма навчання пропонує детальний набір навчальних завдань та матеріал для допомоги у розробці програми навчання;
- допомога у формуванні двосторонніх оборонних і безпекових програм допомоги.

Трастовий фонд також покликаний допомогти державам виконати свої міжнародні зобов'язання, включаючи виконання Конвенції ООН проти корупції, «антихабарницької конвенції» ОЕСР, стратегії Світового банку з питань корупції, а також антикорупційних інструментів інших міжнародних і регіональних організацій.

Інтенсивне безпекове й оборонне співробітництво між НАТО та Україною під егідою Хартії про особливе партнерство створювало своєрідний інкубатор для інноваційних проектів. Цей приклад містить корисний досвід, який може бути застосований більш широко.

Одним з найбільш успішних інноваційних кроків було створення у 1998 році Спільної робочої групи між Україною і НАТО з питань оборонної реформи (СРГ-ОР). За понад десятирічний термін своєї діяльності СРГ-ОР допомогла Україні залучити досвід країн-членів НАТО з питань реформування секторів безпеки й оборони у різних форматах: від експертних семінарів до щорічних

Вставка 22.3. Цілі Плану дій ПЗМ з питань будівництва оборонних інститутів

Цілями Плану дій є такі:

- створення ефективних і прозорих умов для демократичного контролю за оборонною діяльністю;
- участь цивільних у розробці питань політики оборони і безпеки;
- ефективний та прозорий законодавчий і судовий нагляд за сектором оборони;
- поглиблений аналіз безпекових ризиків та вимог національної оборони, які забезпечуються шляхом створення й підтримання посильних і взаємосумісних спроможностей;
- оптимізація менеджменту міністерств оборони та інших відомств, що мають споріднені організаційні структури;
- дотримання міжнародних норм і практики у секторі оборони, включаючи й експортний контроль;
- ефективні й прозорі процедури фінансування, планування та забезпечення ресурсами у сфері оборони;
- ефективний менеджмент оборонних витрат, а також соціально-економічних наслідків оборонної реструктуризації;
- ефективні і прозорі системи кадрового менеджменту у збройних силах;
- ефективне міжнародне співробітництво та добросусідські відносини з питань оборони і безпеки.

Джерело: Partnership Action Plan for Defence Institution Building, www.nato.int.

консультацій на рівні міністрів. Це виявилось особливо цінним у сенсі допомоги Україні в розробці програм реформування за рахунок отримання кращого міжнародного досвіду та практичної можливості працювати разом з країнами НАТО і залучати міжнародну допомогу, включаючи й розробку ряду інноваційних програм, створених спеціально під потреби України. Цей спільний менеджмент також передбачав регулярні оцінки досягнутого прогресу.

Ряд конкретних ініціатив, що виникли в результаті співробітництва в рамках СРГ-ОР, заслуговують на увагу:

- експертна допомога у розробці ключових документів національної безпеки, що створюють дорожню карту реформ, зокрема, це Оборонні огляди у 2003 та 2009 роках, а також Стратегія національної безпеки у 2006 році;
- експертна допомога в розробці «Білих Книг», що забезпечували публічність оборонної політики та політики у секторі розвідки/безпеки й стану їх виконання;
- залучення багатьох технічних радників від країн-членів НАТО до роботи у Міністерстві оборони України, а також створення Об'єднаного координаційного комітету для координації цієї діяльності;
- співробітництво з парламентом у питаннях демократичного контролю, включаючи проведення семінарів, експертизу законодавчих актів і публікацію збірника нормативних документів з питань безпеки та оборони;
- створення Робочої групи між НАТО й Україною з питань демократичного контролю у секторі розвідки, в рамках якої вдалося зібрати разом десятки офіційних осіб і експертів з питань розвідки з країн НАТО й України для обговорення діяльності розвідувальних відомств у демократичних країнах;
- створення Програми професійного розвитку, в рамках якої отримали підготовку сотні цивільних службовців від оборонного та безпекових відомств України;
- створення мережі партнерства для розвитку експертизи у громадянському суспільстві з питань оборони і безпеки шляхом налагодження зв'язків між експертами з України та країн НАТО.

Багато з цих зусиль було імплементовано у тісній координації з Женевським центром демократичного контролю над збройними силами

Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) є однією з провідних світових організацій з питань реформ сектору безпеки та управління сектором безпеки. Заснований урядом Швейцарії у 2000 році, він діє як міжнародна фундація, до якої входять 53 країни. ДКЗС розробляє і сприяє впровадженню відповідних демократичних норм на міжнародному й національному рівнях, пропагує передовий досвід і проводить дослідження з питань політики у сфері реформування сектору безпеки, а також надає дорадчу допомогу та проводить програми практичної допомоги. Він забезпечує виконання таких програм:

- Програма врядування у секторі безпеки;
- Програма дорадчої допомоги урядам;

- Програма допомоги парламентам;
- Програма громадянського суспільства;
- Програма оборонних реформ;
- Програма реформування поліції;
- Програма прикордонної безпеки;
- Програма підзвітності розвідки;
- Програма гендерних, дитячих та інших аспектів безпеки.

В основному ДКЗС зосереджує увагу на регіонах Західних Балкан та нових незалежних держав, що утворилися після розпаду Радянського Союзу, однак, останнім часом все більше уваги приділяється Близькому Сходу, Південній Америці та Азії.

Організація Транспаренсі Інтернешнел (ТІ) є позапартійною глобальною мережею, яка забезпечує поєднання міжнародної присутності глобальних НУО з місцевими можливостями своїх понад 90 національних представництв. Ці представництва займаються тим, що заохочують контакти між відповідними представниками від уряду, громадянського суспільства, бізнесу та ЗМІ з метою забезпечення прозорості під час виборів, у діяльності установ державної влади, під час закупівель та бізнесових операцій. Вони також іноді здійснюють програми стимулювання урядів до імплементації антикорупційних реформ.

Глобальними пріоритетами для ТІ є боротьба з корупцією у сфері політики, державних закупівлях та приватному секторі. Вони також підтримують дотримання міжнародних антикорупційних конвенцій і працюють над подоланням бідності й підтримкою розвитку. ТІ не займається проведенням розслідувань за підозрою в корупції або оприлюдненням інформації про її окремі прояви, однак, іноді співпрацює з тими організаціями, які це роблять.

Починаючи з 2000 року, представництво ТІ у Сполученому Королівстві почало працювати над питаннями корупції у сфері оборони. Спочатку основна увага приділялася сфері збройового експорту, і ТІ зібрала разом представників урядів-експортерів зброї та оборонної промисловості, щоб обговорити можливі конструктивні заходи, які б допомогли знизити рівень корупції у цій сфері. Ці ідеї включають можливість створення оборонного консорціуму проти корупції, покращення стану імплементації Конвенції ОЕСР, пактів доброчесності щодо закупівель і більш тісного співробітництва з іншими міжнародними організаціями.

Останнім часом ТІ почала співпрацювати з НАТО в рамках Трестового фонду з метою розв'язання проблеми корупції та корупційних ризиків у сфері оборони. Вона також розпочала ініціативу, направлену на краще оцінювання ефективності зусиль в рамках програм доброчесності у сфері оборони.

Використання потенціалу міжнародних організацій для сприяння змінам

Величезна кількість міжнародних організацій, міжурядових організацій та глобальних інститутів громадянського суспільства беруть участь у боротьбі з корупцією. За таких обставин

для прихильників реформ з числа офіційних осіб міністерства оборони або громадян виклик полягає у тому, як використати цей потенціал для започаткування позитивних змін. Наступні три підходи вже підтвердили свою успішність:

1. *Міжнародні стандарти*: Національна інституція, зацікавлена у реформах, починає співпрацювати з міжнародною інституцією, яка забезпечує дотримання міжнародного стандарту. Це може бути антикорупційний стандарт під егідою ОЕСР, або це може бути етичний стандарт на зразок Керівництва ООН з питань конфлікту інтересів для державних посадових осіб, або стандарт доброчесності якогось процесу, наприклад, аудиту. Метою є дотримання стандарту з використанням будь-яких механізмів зворотного зв'язку для того, щоб отримати престиж, гордість за виконану роботу та покращення ефективності – все те, що може дати дотримання міжнародних стандартів. У тісній співпраці з групою оцінки інспекції створюють відмінні можливості не лише для отримання зворотної інформації, але й для того, щоб включати важкі реформи до порядку денного вищого керівництва.
2. *Спільні проекти*: Національна інституція зацікавлена в отриманні допомоги від міжнародної організації для вирішення специфічного питання, важливого для керівництва цієї інституції, але на його вирішення не вистачає місцевих ресурсів. Для цього створюється спільна програма з об'єднаним механізмом менеджменту, тобто, виконавчі групи, спостережні структури для забезпечення керівництва, спільного оцінювання і спільних доповідей тому органу, в рамках якого регулярно зустрічається вище керівництво обох сторін. Такий підхід дозволяє національним інституціям закріпитися в рамках дотримання в своїй роботі міжнародних стандартів доброчесності, прозорості та підзвітності. Спільні проекти також можуть бути ефективними механізмами для передачі норм, цінностей і методів роботи. Прозорість поліпшується паралельно з тим, як вільні інформаційні потоки «західної» частини проекту змушують місцевих партнерів дотримуватися такого ж рівня точності й чесності у своїх доповідях (див., наприклад, Вставка 22.4).
3. *Будівництво «мостів»*: Часто в національних інституціях або десь у суспільстві можна виявити таких прихильників у питанні виховання доброчесності, які мають і мотивацію, і ресурси (принаймні – людські ресурси). Водночас, можливість їх зустріти може бути обмеженою через саму природу бюрократії або суспільства, наприклад, через взаємну підозру чи бюрократичні правила. Міжнародні організації можуть допомогти зустрітися цим природнім союзникам, поділитися знаннями і досвідом, сформувавши довіру один до одного та працювати разом у спільній мережі. У цьому випадку буде корисним, якщо національний уряд заохочуватиме міжнародні організації до створення широких зв'язків з суспільством і в державному апараті для того, щоб мати відповідну інформацію й контакти, які дозволять грати паритетно. Міжнародні організації, як правило, мають хороші можливості для організації спілкування офіційних осіб держави і неурядових експертів чи активістів з їхніми іноземними партнерами. Розвиток подібних мереж може мати суттєвий результат принаймні у двох напрямках: 1) створення професійного та добре інтегрованого експертного класу; 2) зростання професійного рівня громадянського суспільства, який дозволить здійснювати більш ефективний незалежний моніторинг.

Вставка 22.4. Програма професійного розвитку НАТО-Україна

У 2005 році НАТО й Україна спільно визнали недостатнім рівень підготовки цивільних державних службовців міністерства оборони та інших структур оборонного сектору. Військові офіцери мали можливість регулярно отримувати підготовку як вдома, так і за кордоном, але їх цивільні колеги таких можливостей не мали. Це протиріччя вело до розбалансування системи управління обороною.

Україна звернулася за допомогою у вирішенні цієї проблеми й у 2006 році НАТО й Україна створили спільну Програму професійного розвитку для підготовки цивільних службовців з сектора оборони. Було визначено відповідальних з української сторони і створено спільну керівну групу програми на базі Офісу зв'язку НАТО в Україні. Представника Департаменту кадрової політики Міністерства оборони було визначено для допомоги менеджеру програми з числа співробітників офісу. На додаток, було створено робочу групу з питань менеджменту програми, до якої увійшли представники від основних зацікавлених сторін: керівництва Міністерства оборони (помічник міністра), Департаменту кадрової політики Міністерства оборони, Апарату Ради національної безпеки і оборони, а також спеціальний оборонний радник від Сполученого Королівства (Сполучене Королівство стало провідною державою у цьому проекті), голова Офісу зв'язку НАТО та менеджер програми. Від імені цієї менеджерської групи менеджер програми 3-4 рази на рік робив доповідь для основних спонсорів програми у Брюсселі.

Підготовка й освіта за кордоном є важливою частиною програми і на момент написання цього розділу понад 1000 українських офіційних осіб отримали підготовку на відповідних курсах. Однак, з огляду на високу зацікавленість у таких курсах, виник суттєвий корупційний ризик (який був розповсюджений у внутрішній системі відбору). І для того, щоб дотриматися стандартів доброчесності у цій програмі, було запроваджено такі процедури:

1. Потреба у підготовці подавалася за рік до початку курсів на основі трансформаційних цілей Міністерства оборони. Це допомагало забезпечити мотивацію менеджерів до направлення тих людей, які дійсно могли добре виконувати поставлені завдання.
2. Потреби у підготовці мали відповідати вибраним курсам та перспективам потенційних кандидатів (або принаймні їх займаним посадам) і відображені у річному плані, який затверджує вище керівництво міністерства.
3. Менеджери програми, у взаємодії з Міністерством оборони, визначають резерв можливих кандидатів з огляду на відповідність вимогам та посаді, а також за умови погодження керівництва. Відібрані кандидати беруть участь у конкурсі, проходять мовне тестування, а також інтерв'ю у менеджерській групі, до якої входять представники України і НАТО.
4. Спільний менеджмент і відповідальність за результати, а також регулярні звіти для вищого керівництва заінтересованих сторін.

Стосовно останнього пункту необхідно зазначити, що підтримка з боку керівництва міністерства мала вирішальне значення для забезпечення доброчесності рішень, що приймалися, й у декількох випадках винних осіб було суворо покарано за спроби обійти встановлені правила.

У всіх зазначених випадках ключовим чинником є люди: їх відданість справі, порядність та добрі стосунки з партнерами є визначальними для успіху справи. Для міжнародних організацій першочерговою передумовою успіху є наявність національного партнера, здатного терпляче працювати з усіма заінтересованими відомствами, допомагати у врегулюванні протиріч, виступати з принципових позицій, коли це потрібно, та, в решті решт, брати на себе відповідальність за процес, спочатку разом, а потім, в ідеалі, поступово перебирати зростаючу відповідальність за виконання проекту. Тому можна допустити шанс того, що читач, який зміг дочитати так далеко у цьому компендіумі, може виявитися якраз придатною для цього особою.

Частина IV

Імплементация програм виховання доброчесності

Ця заключна частина компендіуму розглядає практичні аспекти формування і виконання програм виховання доброчесності у сфері оборони. У цьому контексті важливе значення має визнання наявності культурних особливостей конкретної оборонної структури в конкретній країні та посилення тих рис організаційної культури, які сприяють вихованню індивідуальної та організаційної доброчесності і стримують корупційні прояви. Такий передовий досвід пізніше можна буде поширити на інші органи державної влади в країні.

Розділ 23

Практична робота над змінами

Не існує двох оборонних організацій, які мають однакові проблеми з доброчесністю та корупцією. Відповідно, ініціативи з питань виховання доброчесності можуть потребувати різного рівня і типу зусиль – від незначних вдосконалень у певних процедурах, наприклад, підвищення прозорості і доброчесності у процедурі закупівель, до всеохоплюючих заходів реформування, метою яких є підвищення рівня доброчесності у всіх основних процедурах оборонної економіки, а також зміна загального ставлення і поведінки персоналу організації.

У цьому розділі основну увагу зосереджено на останньому випадку. Він має дати читачеві розуміння суті уже випробуваних менеджерських стратегій і процесів, з усіма їх перевагами і недоліками. В ньому також дається інформація стосовно можливих несподіванок і пропозиції щодо подолання викликів формування й виконання програм виховання доброчесності.

Загальна структура таких програм ґрунтується на твердому розумінні поточного стану й динаміки змін доброчесності у сфері оборони та корупційних ризиків, а також на належному рівні відповідальності і стратегічному баченні.

Оцінка поточного стану

Часто трапляється так, що керівництво оборонних організацій ініціює зміни під тиском парламентських слухань або громадської думки стосовно якогось конкретного випадку або корупційної поведінки. Доволі часто вони хочуть продемонструвати швидкі результати, в той час, як запропоновані зміни можуть мати лише тимчасовий позитивний ефект, якщо взагалі його матимуть.

Тому потрібно наполегливо рекомендувати спочатку оцінити стан доброчесності, перш ніж починати формувати програму виховання доброчесності. Така оцінка повинна в результаті дати:

- ідентифікацію сфер оборонної діяльності з найвищим рівнем корупційного ризику;
- розуміння причин дійсної або потенційної корупційної поведінки;
- розуміння ставлення військових та іншого персоналу міністерства оборони, а також суспільства до проблем корупційної поведінки;
- оцінку готовності прийняти заходи виховання доброчесності та необхідні зміни.

На додаток, всеохоплюючий і добре структурований огляд стану доброчесності у сфері оборони за участі всіх заінтересованих сторін сприятиме:

- розумінню причинно-наслідкових зв'язків і взаємозалежності між заходами виховання доброчесності та різними варіантами передового досвіду;
- формуванню бачення того, хто може бути вірогідними союзниками або опонентами заходів виховання доброчесності;
- виявленню потенційних активістів у справі запровадження змін.

Вставка 23.1. Інструмент самооцінки НАТО

Співробітництво між країнами-членами НАТО і Транспаренсі Інтернешнел, лідером якого виступає Польща, дало можливість створити *Процес самооцінки з питань доброчесності* у сфері оборони і безпеки. Він доступний будь-якій країні, що бажає ним скористатися, і це вже зробили декілька країн-членів НАТО та країн-партнерів.

Процес самооцінки з питань доброчесності дає можливість країнам скористатися готовою формулою для перевірки можливостей власних систем виховання доброчесності. Він приділяє основну увагу тим відповідям, які дають міністерство оборони та інші опитувані під час детального опитування, а пізніше вивчаються зовнішньою експертною групою оцінки. Запитальник звертається до основних складових системи доброчесності в оборонному відомстві та відповідних корупційних ризиків у кожній із них. Він також пропонує рекомендації стосовно того, як заповнювати запитальник і як діяти далі, плануючи реформи та втілюючи плани виховання доброчесності й зниження рівня корупції. Група експертів оцінює відповіді й організує відвідування, щоб на місці оцінити основні сильні й слабкі сторони процесу, а також готує ряд висновків і пропозицій для подальших дій. Процес може бути або одноразовим заходом, або частиною циклу, який повторюється декілька разів.

Процес самооцінки з питань доброчесності включає такі питання:

1. Демократичний контроль і співробітництво.
2. Національне антикорупційне законодавство та політика.
3. Антикорупційна політика у сфері безпеки і оборони.
4. Персонал – поведінка, політика, підготовка, дисципліна.
5. Планування й бюджетування.
6. Операції.
7. Закупівлі.
8. Зв'язки з оборонними компаніями та іншими постачальниками.
9. Специфічні питання для конкретної держави.

Джерело: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, з передмовою Лорда Джорджа Робертсона (UK: Transparency International, April 2009); Повне описання запитальника можна знайти за адресою: Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process", <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/selfassessment-tool>.

Для оцінки поточного стану використовують дослідження внутрішніх і публічних джерел, сфокусовані дискусії з людьми з середини оборонного відомства та з-поза його меж, структуровані запитальники та інтерв'ю. Створення інструменту самооцінки та запитальника НАТО – тобто перших результатів у рамках ініціативи НАТО з виховання доброчесності – може бути особливо корисним під час цих попередніх оцінок. У Вставці 23.1 дається попередня інформація та посилання щодо цих інструментів, доступних будь-якій країні чи оборонному відомству, що прийняли антикорупційний порядок денний.

Формування міцної коаліції

Серед найбільш корисних результатів оцінки ризиків корупції у сфері оборони є такий, як створення відчуття терміновості.¹ Цілеспрямовані інтерв'ю і дослідження часто приносять переконливі свідчення та якісні дані, які можуть збуджувати реакцію людей, що без цього знання могли бути байдужими до проблеми корупції або до її ширшого й довгострокового впливу на результати діяльності організації та її етос.

Це також створює атмосферу, в якій легше забезпечити залучення вищого керівництва, як військового, так і цивільного, у всіх підрозділах оборонної структури, а не лише у тих, що вважаються найбільш слабкими проти корупції.

Важливо вже на цьому етапі визначитися стосовно того, хто буде головним провідником змін, а також почати шукати підтримки з боку представників парламенту й громадянського суспільства, зокрема, оборонних мозкових трестів, груп активістів та ЗМІ. Представники постачальників оборонних технологій, продуктів і послуг також можуть розглядатися серед потенційних союзників ініціатив, направлених на боротьбу з корупцією.

Будь-яка спроба виховання доброчесності й зниження рівня корупції у сфері оборони може бути успішною, у першу чергу, за умов наявності міцної коаліції у складі політичного керівництва міністерства оборони, вищого військового керівництва, парламентарів та провідних представників громадянського суспільства, за підтримки основних постачальників оборонної продукції і використовуючи переваги постійного моніторингу з боку незалежних, критичних ЗМІ.

Формування та доведення до учасників задуму і стратегії

Складні проекти на зразок виховання доброчесності та скорочення рівня корупції у сфері оборони потребують людей із стратегічним баченням, які можуть також успішно працювати над його втіленням і для цього передавати іншим причетним у зрозумілій формі свої бачення і стратегію.

¹ Ця думка, а також декілька наступних ґрунтуються на публікації: John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

Вставка 23.2. Формулювання бачення

Берт Нанус визначає бачення таким, що виглядає як «реалістичне, правдиве, привабливе майбутнє організації». Це коротке визначення підкреслює наступні ключові характеристики формулювання бачення:

- *Реалістичність*: бачення має ґрунтуватися на реаліях, щоб відповідати потребам організації.
- *Правдивість*: бачення повинне викликати довіру, щоб воно сприймалося. У кого бачення повинне викликати довіру? Це найбільш важливо для членів організації. Якщо у членів організації це бачення не буде викликати довіру, то воно не буде ними сприйматися і мети не буде досягнуто. Одна з цілей бачення – надихнути членів організації на досягнення належного рівня доброчесності, а також вказати на мету і напрям роботи для всіх співробітників. Бачення, що не викликає довіри, не дозволить досягти жодної з цілей.
- *Привабливість*: якщо бачення має надихати членів організації, то воно повинне бути привабливим. Люди повинні хотіти бути частиною цього майбутнього, яке пропонується для організації.
- *Майбутнє*: бачення стосується не того, що існує зараз, – воно стосується майбутнього. Бачення говорить про те, де ми хочемо бути у цьому майбутньому.

Таке формулювання бачення може забезпечити вирішення ряду питань життєдіяльності організації:

- *Сприяє формуванню в людей відданості справі й заряджає їх*. Однією з головних причин того, що потрібно мати бачення для організації, є його мотиваційний ефект. Коли люди бачать, що організація віддана своєму баченню, – і це полягає у чомусь більшому, ніж просто наявність формулювання бачення – то це генерує ентузіазм стосовно курсу, яким треба пройти, і підтримує в людях відданість своїй роботі щодо досягнення цього бачення.
- *Додає сенсу в життя членів організації*. Бачення дозволяє людям відчувати себе частиною чогось більшого й таким чином наповнює змістом їхню роботу. Правильне бачення означатиме щось важливе для кожного в організації, якщо вони бачитимуть реальний внесок своєї роботи у здійснення цього бачення.
- *Встановлює високий рівень стандартів*. Бачення слугує дуже важливій функції встановлення передових стандартів. Фактично, добре бачення у своїй суті повністю зорієнтоване на найвищі стандарти. Якщо бачення не передбачає жагу до найкращого, то в ньому не буде достатньої мотивації або захоплення для будь-кого в цій організації. Найвищі стандарти також можуть виступати постійною метою і стимулювати програми виховання доброчесності, а також служити мірою оцінки значимості організації.
- *З'єднує сьогоднішній день з майбутнім*. Правильне бачення переносить організацію з сьогоднішнього дня і зосереджує її увагу на майбутньому. Дуже легко бути завантаженим поточними кризами й подіями та втратити відчуття напряму подальшого руху. Добре бачення може дати орієнтир у майбутнє і забезпечити позитивне цілеспрямовання.

Джерела: Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); "Strategic Vision", in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

По-перше, керівництво оборонної структури має правильно сформулювати проблему виховання доброчесності та основні підходи до суттєвого скорочення потенціалу корупції в оборонній сфері. Завузьке обмеження рамок проблеми навряд чи дозволить мати довгостроковий і системний вплив на стан корупції. З іншого боку, зашироко розсунуті рамки, наприклад «розбудова демократичних і підзвітних оборонних інституцій», може призвести до втрати фокусу і не дозволить створити необхідний для забезпечення успіху рівень підтримки. Розділ 2 цього компендіуму дає приклад того, як сама проблема та підхід до її розв'язання можуть бути раціонально обмежені.

Після цього настає черга оформлення перспективного бачення (концепції, задуму, прим. перекладача). Воно повинно бути сформульовано з урахування конкретики кожної країни та її оборонного відомства, а також відповідати реальному стану доброчесності та рівню загрози корупції. Дехто хоче бачити корумпованих посадових осіб ув'язненими у в'язниці, в той час, як інші будуть закликати до «вільного від корупції» оборонного відомства. Не існує загальноприйнятого рецепту того, як саме потрібно формулювати бачення, однак, воно повинно бути конструктивним і давати картину майбутнього хай нелегкого, але досяжного. Вставка 23.2 дає рекомендації щодо формування й формулювання бачення.

Коллінз та Поррас (Collins and Porras) пропонують дещо інший підхід до того, як визначати бачення. Концептуально вони розглядають його як таке, що має дві головні складові: *керівну філософію* та *реалістичний імідж*, де керівна філософія визначається як «система фундаментальних мотиваційних оцінок, принципів, цінностей і традицій», що походять від ключових переконань, цінностей і цілей організації, а імідж забезпечується яскравим описанням місії організації.²

Одного лише бачення недостатньо для того, щоб просувати організацію від її сьогоdnішнього стану до бажаного майбутнього. Цей перехід від сучасного до майбутнього вимагає стратегії, яка буде адекватною організаційній культурі і здійсненню. Вставка 23.3 пропонує огляд стратегій

Вставка 23.3. Стратегії менеджменту загальних змін

Досвідчені практики з питань менеджменту організаційних змін визначають чотири основні стратегії менеджменту змін, головний зміст яких полягає в наступному:

1. *Емпірично-раціональна*: люди по своїй суті раціональні і будуть переслідувати свої власні інтереси з того моменту, коли вони їх усвідомлять. Зміни ґрунтуються на передачі інформації та заохоченнях.
2. *Нормативно-(пере)навчальна*: люди є соціальними істотами і будуть дотримуватися культурних норм і цінностей. Зміни ґрунтуються на перевизначенні та переосмисленні існуючих норм і цінностей та створенні стимулів дотримуватися нових.

² James C. Collins and Jerry I. Porras, "Organizational Vision and Visionary Organizations", *California Management Review* 34:1 (Fall 1991), 30–52.

3. *Владно-заякувальна*: люди загалом покірні і будуть в основному робити те, що їм скажуть або можуть змусити робити. Зміни ґрунтуються на застосуванні владних повноважень і накладенні санкцій.
4. *Середовищно-адаптивна*: люди не хочуть втрат і різних радикальних змін, але вони з готовністю пристосовуються до нових обставин. Зміни ґрунтуються на створенні нової організації та переведенні людей зі старої в нову.

Не існує однієї найкращої стратегії змін; лідери змін найкращий результат отримують у разі суміші стратегій. Вибір однієї або більше з цих стратегій залежить від ряду чинників, зокрема:

- *Суть і масштаб*. Цей чинник може змінюватися від незначного, наприклад, пристосування процесу всередині підрозділу, до повного трансформування всієї організації. Чим значніші суть і масштаби змін, тим більш вірогідним буде суміш стратегій, у яких владно-заякувальна стратегія відіграватиме центральну роль.
- *Рівень протидії*. Сильний опір закликає до поєднання владно-заякувальної та середовищно-адаптивної стратегій. Слабкий спротив або погодження свідчать на користь комбінації емпірично-раціональної та нормативно-(пере)навчальної стратегій.
- *Цільова аудиторія*. Велика кількість населення – це аргумент на користь суміші всіх чотирьох стратегій, так би мовити «для всіх потроху».
- *Ставки*. Високі ставки потребують суміші усіх чотирьох стратегій. Коли ставки дуже високі, тоді нічого не можна залишати на відкуп випадковості.
- *Часові обмеження*. Короткі терміни свідчать на користь владно-заякувальної стратегії. На довші терміни доцільно використати суміш емпірико-раціональної, нормативно-(пере)навчальної та середовищно-адаптивної стратегій.
- *Наявний досвід*. Маючи адекватний експертний рівень з питань менеджменту змін, доцільно вибирати якусь суміш зазначених вище стратегій. Якщо ж цього немає, то це говорить на користь владно-заякувальної стратегії.
- *Залежність*. Це класична ситуація двосічного меча. Якщо організація залежить від своїх людей, то менеджерська спроможність командувати чи вимагати є обмеженою. І навпаки, якщо люди залежать від організації, то їхня здатність ставати в опозицію або чинити опір є обмеженою. Взаємозалежність майже завжди сигналізує про необхідність певного рівня переговорів.

У підсумку, люди управляють організаційними змінами майже таким самим чином, як би вони управляли будь-чим іншим, що має швидкоплинний, нестійкий або хаотичний характер – насправді, вони не зовсім навіть управляють змінами, вони скоріше долають наслідки цих змін. Тому цей процес є справою настільки ж лідерських якостей, наскільки й менеджерського вміння.

Джерела: Fred Nickols, Change Management 101: A Primer (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; Стратегії адаптовано з: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., The Planning of Change, 2nd Edition (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

менеджменту загальних змін та чинників, які обумовлюють вибір тієї чи іншої стратегії виховання доброчесності.

І бачення, і стратегія, спрямовані на виховання доброчесності й скорочення корупційних ризиків, мають бути зрозуміло доведені до всіх членів оборонної структури. Оскільки міцні антикорупційні коаліції включають учасників з-поза меж оборонної структури, то бачення і стратегічний підхід також мають бути доведені до більш широкого кола сектору оборони і безпеки, а також до громадськості.

Принципова важливість комунікації у справі менеджменту змін неодноразово підкреслювалася з того часу, коли це питання було вперше сформульоване та отримало розвиток. Ясність, послідовність і постійність комунікації дають найбільший ефект для досягнення успіху. Комунікація повинна бути двосторонньою, тобто керівники й активісти змін повинні й слухати так само, як і говорити. Сприяння і спонсорство також важливі у питанні комунікації.³

Роль міністра оборони як провідного комунікатора є чіткою ознакою особистої відданості і, само по собі, посилає потужний сигнал всім членам оборонної структури й суспільства, зокрема, коли міністр передає свої власні бачення пріоритетів і досягнень у справі покращення стану доброчесності у сфері оборони.

Для імплементації стратегії виховання доброчесності активісти змін можуть вирішити за доцільне розробити менш формальний план чи програму. У цьому питанні досвід суттєво відрізняється. Робилися спроби використовувати формалізовані програми з чітко визначеними цілями, зі створенням відповідальних організацій, що мають чіткий мандат, наприклад, антикорупційні бюро у міністерствах оборони Польщі та України, а також із виділенням визначених ресурсів. Чи це є ефективним підходом, чи ні – потрібно ще подивитися.

Яким би не був рівень формалізації, ці та інші ознаки програмного менеджменту, такі, як особиста й організаційна відданість справі, регулярні доповіді стану прогресивних змін за визначеними індикаторами прогресу і результатів, притаманні більшості зусиль з виховання доброчесності.

Інші риси добре спланованого, системного процесу організаційних змін представлені у Вставці 23.4.

Не припинюючи специфіки кожного конкретного випадку, досвідчені професіонали з питань менеджменту змін виділяють такі спільні ознаки успішних ініціатив з менеджменту змін:

- увага до прибирання з дороги перепон на шляху змін;
- демонстрація успіху на якомога ранніх етапах;
- використання перших успіхів для розвитку змін;
- закріплення нових запроваджених підходів у організаційну культуру.⁴

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

⁴ Kotter, *Leading Change*.

Вставка 23.4. Приклад спланованого, системного процесу змін

Типовий спланований, системний (і систематичний) процес організаційного розвитку часто відбувається згідно із загальним підходом, описаним нижче. Буває багато варіацій, наприклад, об'єднання різних етапів та/або розділення певних етапів на декілька фаз. У цьому прикладі мається на увазі, і це зазвичай так і буває, що керівництво організації ставить завдання відповідальному за зміни – у складі організації або з-поза її меж – як саме здійснювати менеджмент процесу змін.

Етап 1: З'ясування очікувань і ролей у процесі змін

Цей етап іноді називають «початковим» або «вхідним». Це той етап, на якому починаються стосунки між вами (першим відповідальним за зміни) та вашими замовниками, незалежно від того, чи ви є зовнішнім, чи внутрішнім консультантом. Експерти вважають, що цей етап є одним з найбільш важливих (якщо не найважливішим) етапів у процесі змін в організації. Результати діяльності на цьому етапі закладають підвалини успішних організаційних змін. Якість виконання завдань цього етапу зазвичай є принциповим показником того, як ініціатива розвиватиметься далі. Цей етап дає відповіді на ряд запитань, зокрема, таких як:

- Хто є дійсним замовником?
- Як визначається «успіх»?
- Як оцінити готовність замовника до змін?

Етап 2: Спільна розвідка для визначення пріоритетів змін

Чим тісніше співробітництво відповідального за зміни з членами організації замовника, тим більша вірогідність успіху зусиль, направлених на зміни. Відповідальний за зміни і замовник працюють разом протягом цього етапу для того, щоб краще зрозуміти загальну пріоритетність реформаторських зусиль та як ефективніше їх докласти. Це може бути або головною проблемою в організації, або захоплюючим баченням, якого треба досягти. Разом ви зберете інформацію, проаналізуєте її з метою визначення ключових моментів та висновків, а потім на основі цього запропонуєте рекомендації. Іноді збір інформації відбувається дуже швидко, наприклад, з метою підготовки до одного засідання учасників планування. В інших випадках потрібно буває докласти набагато більших зусиль, зокрема, для оцінки стану всієї організації та розробки плану змін, проведення інтерв'ю, тощо.

Іноді дехто применшує важливість або взагалі пропускає цей важливий етап спільної розвідки і починає менеджмент змін з доведення амбіційного і всеохоплюючого бачення майбутніх змін. Багато хто вважає, що починати проект організаційних змін без повноцінної оцінки (проведення розвідки) поточної ситуації в організації замовника просто неетично. Фокусуючи більшу частину уваги на доповіді про необхідність досягнення амбітного бачення, без проведення хоча б окремих ретельних досліджень, часто буває шкідливим для справи і ви можете закінчити тим, що матимете справу з симптомами поточних проблем, а не з їх корінням. Так само, проект може перетворитися у спроби реалізувати прекрасне бачення, яке спершу виглядає захоплюючим і мотивуючим для багатьох, однак, пізніше виявляється абсолютно нереалістичним, особливо тоді, коли перед організацією вже стоять декілька важливих завдань.

Цей етап включає:

- формування керівного ядра проекту;
- спільне планування й збір необхідної інформації;
- спільну підготовку ключових висновків;
- спільне поширення рекомендацій в організації замовника.

Етап 3: Спільне планування діяльності з розвитку організації та врахування пріоритетів

На цьому етапі основна увага зосереджується на подальшому доопрацюванні рекомендацій стосовно того, як краще забезпечити пріоритети, а також розробці на їхній основі окремих планів дій. Різні плани іноді інтегрують у єдиний план менеджменту змін. Таким чином, початкова діяльність на цьому етапі часто перетинається і є продовженням дій кінця попереднього розглянутого етапу. Взяті разом плани дій тепер можуть забезпечити чітке й реалістичне бачення змін. Вони формують «дорожню карту» для менеджменту переходу від поточного стану до бажаного майбутнього стану.

Цей етап також включає:

- вибір заходів розвитку організації на основі результатів попереднього аналізу;
- спільну розробку планів дій;
- спільну розробку планів оцінки;
- спільну розробку планів вивчення.

Етап 4: Менеджмент змін та спільні оцінки

На цьому етапі основна увага приділяється підтримці й оцінюванню заходів змін, включаючи дії у відповідь на спротив, який з'являється з боку членів організації, а іноді й з боку відповідальних за зміни. Цей етап включає:

- зв'язок зі споживачем стосовно планів дій;
- виконання споживачем планів дій;
- підтримку споживачем разом з відповідальним менеджером стабільного темпу змін;
- спільне оцінювання виконання заходів проекту й бажаних результатів.

Джерело: Carter McNamara, "Organizational Change and Development", *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Прибрати перепони на шляху змін

Як правило, дуже рідко можна зустріти відкритий опір ініціативам з будівництва доброчесності. Частіше можна спостерігати випадки прихованої опозиції, а також перепони різного характеру.

Активістам змін рекомендується прибирати з дороги такі перешкоди для прогресивних змін, звертаючи при цьому особливу увагу на:⁵

1. Незадоволення, зумовлене зарозумілістю.
2. Реакцію самозахисту, спричинену страхом.
3. Несприйняття, спричинене страхом.
4. Коливання, спричинені зневірою.

Добра стратегія комунікації із залученням більшості вищого керівництва оборонного відомства є потужним інструментом прибирання перепон на шляху змін. Більш специфічні підходи можна буде застосовувати, коли справа торкається конкретної цільової групи.

Посилення повноважень членів організації є ще одним інструментом, за допомогою якого можна усунути перешкоди. Воно передбачає цілий ряд способів – від простого заохочення людей доповідати про конфлікти інтересів та інші корупційні ризики, через делегування відповідальності й ресурсів, заради досягнення конкретних цілей доброчесності, до призначення членів організації виконувати роль керівників груп, які мають завдання контролювати стан справ і всі процеси у цілих сферах значного корупційного ризику, наприклад, у оборонних закупівлях, офсетах тощо.

Наділення повноваженнями може бути особливо ефективним, коли вище керівництво оборонного відомства привселюдно визнає досягнення особистостей і груп, а також продемонструє тривалу відданість справі виховання доброчесності.

Нарешті, усунення всіх перепон як передумови для вжиття заходів не є обов'язковим. Керівники й особи, відповідальні за зміни, можуть вирішити усунути окремі потенційні перепони, зменшити вплив інших та навіть ігнорувати деякі бар'єри, якщо вони вірять, що позитивні очікування від змін є більш важливими, ніж обструкції, що можуть іноді з'являтися.

Демонструвати швидкі досягнення

Важливе значення має питання підтримання темпу змін та переконання скептиків у серйозності намірів і здійсненності стратегії виховання доброчесності. Відповідно, відповідальні за зміни особи перебуватимуть під тиском щодо початку імплементації стратегій або програм виховання доброчесності одразу ж після їх оголошення і від них очікуватимуть демонстрації того, що програми працюють.

Досвідчені практики дають пораду відповідальним за зміни (і керівникам оборонного відомства також) стосовно того, що недоцільно втягуватися у деструктивні дії, такі, як зосередження надмірної уваги на деталях, негативне реагування на критику, упередженість висновків

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter", *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

та мікроменеджмент співробітників, тому що всі такі прояви знижують шанси на успіх.

«Швидкі досягнення» не обов'язково означають суттєві зміни у порядку діяльності організації. Вони також можуть не мати значного впливу на кількісні показники корупційного ризику. Те, що дійсно є важливим, так це демонстрація відданості на практиці, демонстрація рішучості у відповідь на спротив, а також підтвердження дієвості антикорупційної стратегії, яка ґрунтується на вихованні доброчесності, підвищенні рівня прозорості та покращенні звітності.

Наприклад, коли застосовується незалежний моніторинг випадків оборонних закупівель як частина стратегії виховання доброчесності (див., зокрема, Розділ 7 цього компендіуму), то необхідно чекати випадків великих за обсягом закупівель, наприклад, закупівель літаків або кораблів. Реалістичність цього підходу може бути випробувана у менших за обсягом випадках – можливо навіть вартістю в декілька сотень тисяч євро – бо це також буде відмічено у профільних ЗМІ та неурядових організаціях. Успіх такого нетрадиційного підходу сприятиме підтриманню темпу реформ та, з іншого боку, допоможе відповідальним за зміни побачити майбутні перепони і відповідно уточнити стратегію виховання доброчесності.

Використання початкових успіхів для прискорення змін

Початкові успіхи у вихованні доброчесності та зниженні ризиків корупції хоч і можуть бути несуттєвими, однак у кожному випадку їх потрібно закріплювати, а потім розширювати для запровадження більш бажаних змін.

Водночас, обриси бажаного майбутнього також можуть змінюватися. Виконання програм виховання доброчесності – це динамічний процес, який передбачає постійне врахування й упровадження уроків отриманого досвіду. Тому може трапитися так, що основні параметри ініціативи пізніше виявляться занадто амбіційними або, навпаки, недостатньо глибокими.

Окрім цього, менеджмент змін, як і будь-який інший менеджмент, повинен передбачати можливість уточнення планів або прийняття змін на основі отриманого досвіду. У повній відповідності з відомим військовим афоризмом про те, що «жодний план бойових дій не може вціліти після контакту з ворогом»,⁶ жодний план реформ не може вціліти після сутичок з реаліями повсякденної імплементації.⁷

Однак, існують і певні постійно діючі чинники, які обумовлюють успішну імплементацію, зокрема, потрібно:

- помічати й відзначати успіхи в роботі по досягненню цілей програми виховання доброчесності;

⁶ Це висловлювання приписують фельдмаршалу Гельмуту фон Мольтке (Field Marshall Helmuth von Moltke) (1800-1891). Якщо фразу перекласти з німецької мови, то вона виглядатиме наступним чином: "Жодний план операції не може напевне передбачити далі, ніж відбудеться перша сутичка з головними силами ворога".

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

- продовжувати пояснювати суть і причини змін;
- забезпечити зворотній зв'язок від персоналу оборонного відомства та заінтересованих зовнішніх представників;
- продовжувати зусилля з визначення потенційного опору та його причин;
- визначати й інвестувати у знання і вміння, які потрібні для прискорення та інституціалізації виховання доброчесності.

Упроваджувати нові підходи у організаційну культуру

На заключному етапі, згідно з твердженням Коттера щодо менеджменту змін, потрібно забезпечити, щоб бажані зміни, а у цьому випадку мова йде про виховання доброчесності й зниження рівня корупції, стали незворотними.

Цього можна досягти, коли нові стандарти і (що більш важливо) нова поведінка, що характеризується доброчесністю та нетерпимістю до корупції, стануть частиною загального ставлення, переконань і традицій оборонної структури та зовнішніх заінтересованих представників, зокрема, парламенту, оборонної промисловості, ЗМІ, тощо.

Підготовка майбутніх лідерів оборонного сектору має важливе значення для інституціалізації такої організаційної культури. Вставка 23.5 описує підготовчий курс, який НАТО пропонує в рамках Ініціативи з будівництва цілісності та виховання доброчесності для майбутніх лідерів сектору оборони у НАТО та країнах-партнерах. Вставка 23.6 пропонує приклад використання рольової гри, яку було успішно використано у підготовці лідерів наступного покоління у секторі оборони та безпеки у багатьох країнах-партнерах.

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що компендіум дає багато прикладів того, що потрібно робити з конкретними проявами корупції та практичними підходами до покращення доброчесності. Цей розділ розглядав національні процеси менеджменту змін. Однак, не існує заздалегідь повністю готового варіанту вирішення проблеми для кожного оборонного відомства. Застосування зазначених тут ідей та передового досвіду до конкретної ситуації потребує розвиненої уяви і стратегічного мислення, лідерських якостей та наполегливості, які поєднуються із застосуванням принципів ефективного врядування у сфері оборони.

Вставка 23.5. Навчальний курс НАТО з питань будівництва цілісності та виховання доброчесності

Ініціатива з підготовки майбутніх лідерів оборонних відомств (провідну роль в якій відіграє Сполучене Королівство) дала можливість провести п'ятиденний курс підготовки з питань виховання доброчесності в рамках Ініціативи НАТО з будівництва цілісності та виховання доброчесності. Цей курс було створено для міністерств оборони, персоналу збройних сил та призначено для посадовців рівня полковника. Лекції проводяться персоналом Оборонної академії Сполученого Королівства, Женевського центру політики безпеки, НАТО, Оборонного коледжу Швеції,

Транспаренсі Інтернешнел, а також іншими запрошеними лекторами від різних урядових і міжнародних інституцій.

Зміст лекцій включає типи корупції та слабкі місця у секторі оборони, питання корупції під час військових операцій та миротворчих місій, а також роль ЗМІ й менеджерські аспекти стосовно боротьби з корупцією. Лекції приділяють першочергову увагу практичним питанням, різним прикладам національного досвіду та ролі офіцерів і цивільних середньої ланки в успішному проведенні змін.

Головними цілями цього навчального модуля є допомогти учасникам:

1. Зрозуміти суть корупції взагалі.
2. Зрозуміти суть корупції у секторі оборони.
3. Зрозуміти шляхи успішного виховання доброчесності та боротьби з корупцією на політично-му рівні, виконавчому рівні та в індивідуальній поведінці.
4. Переконатися у тому, що питання може бути вирішено.

Учасники курсу також досліджують концепції прозорості та ефективного врядування, а також підходи до взаємодії з оборонними постачальниками і громадянським суспільством. Вони обмінюються особистим досвідом і вчать один в одного. Найважливішим етапом курсу є підготовка кожним слухачем особисто презентації на тему: «Що я робитиму для виховання доброчесності».

Перший пілотний курс було проведено у липні 2008 року в Оборонній академії Сполученого Королівства. Його учасниками стали вісімнадцять представників з України, Грузії, Азербайджану, Вірменії, Румунії, Албанії, Боснії-Герцеговини, Чорногорії, Польщі, Сполученого Королівства, Норвегії та Швейцарії.

Станом на початок 2010 року цей курс відвідали учасники з понад 20 країн у Школі НАТО в Обераммергау, Навчальному центрі миротворчих операцій у Сараєво та Національній академії оборони в Києві. Він був з ентузіазмом прийнятий близько 30 військовими і цивільними високого рангу, при цьому до 15 додаткових лекторів та міжнародних експертів з питань боротьби з корупцією брали участь у кожному з курсів.

Джерело: Навчальний курс НАТО з питань будівництва цілісності та виховання доброчесності (NATO Building Integrity Training Course): <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>.

Вставка 23.6. Рольові ігри – важливі інструменти навчання

В якості інструменту політичних реформ навчальні курси повинні отримати повну підтримку органів влади, залучати необхідних осіб і покращити їхні знання та вміння, а також їхнє ставлення до справи. Водночас, впливати на людське ставлення ніколи не було легкою справою, оскільки в цьому доводиться торкатися глибоко прихованого і навіть підсвідомого. Якщо

ми хочемо, щоб слухачі змінили свої ставлення, ми спочатку повинні дати їм можливість усвідомити природу цих ставлень. Після цього нам треба допомогти їм з'ясувати, на чому саме ґрунтуються певні ставлення. Наприкінці ми повинні заохотити їх спробувати й попрактикувати різні ставлення. Нічого із зазначеного не можна досягти звичними методами навчання. Марно сподіватися, що це можна зробити за допомогою презентації з використанням слайдів.

А тепер спробуйте уявити рольову гру, в якій опозиційний член парламенту критикує плани закупівлі реактивних винищувачів, а міністр оборони аргументовано пояснює, навіщо повітряним силам потрібен цей літак. У реальному житті один з виконавців насправді бере участь в опозиційній політичній діяльності, в той час, як інший учасник гри працює в оборонному відомстві, але у цій грі кожен з них грає роль когось іншого. Таким чином вони ставлять себе на місце інших людей і в результаті вони краще бачать свою власну роль через призму цієї гри. Окрім цього, виконавці мають можливість відчувати аспекти питання закупівель у драматичний, безпосередній, майже реальний спосіб. Це може служити доповненням до того, що вони попередньо вивчили під час більш традиційних занять.

Наприкінці першого дня один з слухачів, коментуючи ввідну сесію про демократичне врядування, заявив: «Я знаю цей матеріал. Нам давали його в університеті.» На другий день він грав провідну роль у рольовій грі. Після цього він сказав: «Вчора я думав, що я розумію все, про що ви говорите, однак це було не так. ТЕПЕР я це розумію.»

Під час рольової гри інший учасник, який грав роль члена парламентської слідчої комісії, сказав інструктору гри, що він збирається повернутися додому. Захоплений зненацька інструктор запитав про причину такого рішення. «Я не можу стерпіти такого зухвалого міністра оборони», – відповів учасник. Інструктор вказав, що це гра, хоча вона дійсно була дуже реалістичною і учасник з цим погодився. Інструктор також зауважив, що така зарозуміла поведінка була потрібна, щоб досягти навчальних цілей, і учасник з цим також погодився. «Це настільки реалістично, що я не можу цього стерпіти, незважаючи на те, що ми багато чому вчимося», – сказав він і поїхав додому.

На підведенні підсумків після закінчення рольової гри учасник, який виконував роль корумпованого міністра, сказав: «Мені дуже не сподобався характер, який я грав. Я ніколи не думав, що можу зіграти такого злодія.» А інший виконавець, якого спитали, чи його правдива гра була завдяки його обдарованості, чи його надихнули обставини гри, відповів: «Я жахливий актор. Це була саме гра.»

Іншим позитивним наслідком рольової гри є те, що вона допомагає зміцнити колектив, а це пізніше створить переваги під час роботи в класі. Нарешті, збудження від гри також має довготривалий ефект. Через багато часу, коли слухачі забудуть про інструкторів і про курс, вони будуть пам'ятати гру. Інструктор може лише забезпечити певні реалістичні умови, однак ми твердо переконані, що рольова гра є невід'ємною частиною «передового досвіду» у навчальних програмах, які прагнуть досягти більшого, ніж просто передати знання та покращити вміння.

Джерела: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, "The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine", *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2 (Summer 2008), 81–91.

Розділ 24

Врахування культурної специфіки конкретної організації під час реалізації заходів з будівництва цілісності й виховання доброчесності

Успіх діяльності з розробки і реалізації ефективної стратегії та програм будівництва цілісності і виховання доброчесності залежить від того, чи знайде в них відображення специфічний вплив конкретних організаційних культур та чи будуть вони сприяти посиленню тих особливостей організаційної культури, які культивують цілісність і доброчесність поведінки на індивідуальному й організаційному рівнях і, у той же час, запобігають проявам корупційної поведінки.

Важливість культурного контексту

У багатьох державах посткомуністичного світу, державах, що розвиваються, і державах, що тільки знаходяться на шляху до реальної демократії, корупція досягла таких масштабів та завдала такої великої шкоди цим державам з точки зору їх політичного й економічного розвитку, а також інтересів їх суспільств та рядових громадян, що є всі підстави розглядати корупцію у цих державах як загрозу для їх *національної безпеки*.¹ Кожний новий уряд цих країн часто приходить до влади під антикорупційними гаслами та завдяки обіцянкам «зламати хребет корупції». Проте на практиці нікому з них так і не вдалося знайти ефективного рішення цієї

¹ Окремі проблеми стосуються безпеки як такої, у той час, як інші мають головне значення для національної безпеки, і тому розглядаються у відповідному контексті.

проблеми, хоча б з точки зору захисту інтересів національної безпеки. По закінченні терміну перебування при владі будь-якого з урядів, об'єктивні дані та соціологічні опитування свідчать, що рівень корупції не тільки не зменшився, але, навпаки, її тенета поширились іще більше та укорінились іще глибше в усі сфери діяльності держави і суспільства. Наслідками такої ситуації є підрив довіри людей до демократії, послаблення тканини суспільства, поглиблення напруги у суспільстві та створення нових каналів для здійснення олігархічними й кримінальними колами безпосереднього чи прихованого впливу на структури і механізми державного управління. У таких умовах корупція перетворюється на загрозу інтересам національної безпеки, а боротьба з корупцією стає найголовнішим завданням політики національної безпеки держави.

Проблема корупції значною мірою стосується й оборонного сектору та починає займати все більше місця у діяльності оборонної організації. З одного боку, збройні сили, за результатами останніх соціологічних досліджень Транспаренсі Інтернешнел, входять до трійки найменш корумпованих державних інституцій, що само по собі обумовлює високий рівень довіри суспільства до оборонних організацій. Але, з іншого боку, оборона традиційно була і залишається закритою сферою для нагляду й контролю з боку суспільства і навіть парламенту. Таким чином, за умов відсутності ефективних механізмів демократичного нагляду й контролю, а також культури, де таке явище, як корупція, вважається недопустимим і неприйнятним, сфера оборони легко перетворюється на осередок брудних інтересів та на експериментальний майданчик, де створюються і проходять апробацію нові корупційні схеми.

У попередніх главах ми розглядали приклади позитивного досвіду з підвищення стандартів цілісності й доброчесності оборонної організації, процесів та поведінки членів оборонної організації, а також зниження корупційних ризиків в оборонному секторі. Однак, намагання застосувати такий позитивний досвід по відношенню до деяких країн часто не дають бажаного ефекту та, незалежно від щирості намірів, тільки імітують відповідні моделі діяльності, які просто не відповідають місцевим умовам.

Невдале застосування позитивного досвіду по відношенню до деяких країн пояснюється, у тому числі, фундаментальними культурними відмінностями. У багатьох випадках застосування конкретної моделі діяльності, яка успішно імітується на початкових етапах діяльності, у кінцевому рахунку закінчується повним провалом або дає результати, що не відповідають визначеним цілям відповідної діяльності. Це відбувається тоді, коли зразкові моделі діяльності починають впроваджуватись без урахування специфічних особливостей конкретної країни, її традицій, досвіду, а також організаційної та людської культури.

Тобто це означає, що впровадження будь-якої зразкової моделі не матиме бажаного ефекту, якщо при цьому не буде враховуватись культурний контекст країни, де вона впроваджується. При реалізації зовнішніх моделей і позитивної практики необхідно адекватно перекласти їх на мову відповідної країни, що дасть змогу врахувати місцеві особливості, традиції, тенденції та стереотипи. Також необхідно переконатися в тому, що зразкові моделі та позитивна практика, які рекомендуються ззовні, отримують належну інтерпретацію та не спотворюються місцевими настроями чи ідеологією.

Чому люди чи організації відрізняються одні від одних?

Культурні відмінності проявляються щонайменше на семи різних рівнях:

1. *Відмінності між Заходом та Сходом*, наприклад, між індивідуалістичними суспільствами західного світу та колективістськими суспільствами Сходу. Крім того, існують і перехідні типи суспільств по лінії індивідуалізм/колективізм, до яких можна віднести деякі слов'янські та/чи православні країни.
2. *Відмінності між країнами, що знаходяться по обидві сторони Північної Атлантики* (США і Канада, з одного боку, та країни Західної Європи, з іншого боку). Між цими двома суспільствами немає радикальних відмінностей, але після закінчення епохи «холодної війни» деякі з їх стратегічних поглядів та пріоритетів почали розвиватись у дещо відмінних напрямках.
3. *Відмінності між країнами Західної та Східної Європи, які раніше розділяла Берлінська стіна, а згодом – віртуальна «залізна завіса»*. Незважаючи на дуже активні, а у багатьох випадках колосальні зусилля, яких докладали і продовжують докласти країни колишнього соціалістичного табору для повернення у русло європейської демократії, політичні і соціальні стереотипи попередніх часів встигли пустити глибоке коріння у свідомості, поглядах та світовідчутті громадян східноєвропейських країн та їх суспільств в цілому. Після падіння у 1989 році Берлінської стіни, країни Східної Європи почали активно запроваджувати у себе (у більшості випадків без попереднього критичного аналізу) норми, процедури та правила своїх колег із Західної Європи. Проте реалії сучасного життя свідчать, що західноєвропейські суспільства намагаються не помічати відмінностей у конкретних моделях поведінки, зокрема, на рівні спілкування та самоорганізації місцевих спільнот; соціальних контактів; стосунків між батьками й дітьми та між сусідами; турботи про старих та зв'язків поколінь; моделей взаємодопомоги в родині та між друзями; а також моделей поступового просування вперед невеликими кроками заради досягнення спільних цілей. Існують і поведінкові моделі неформальних спільнот, які розташовані на рівні між окремою *особистістю* – соціальне та функціональне значення якої у тоталітарних суспільствах було зведено до мінімуму – та державою, яка намагалася регулювати і втручатися в усі сфери життя суспільства.
4. *Відмінності між інститутами державної влади та рядовими громадянами країни*. У суспільствах східноєвропейських країн ставлення громадян до влади існує у двох вимірах. З одного боку, громадяни в усьому покладаються на владу, вважаючи, що саме влада повинна займатись вирішенням якщо не усіх, то хоча б найважливіших з їх проблем. Влада є активним суб'єктом державного управління, у той час, як рядові громадяни є пасивними об'єктами. З іншого боку, рядові громадяни добре бачать і розуміють, що ті, хто при владі, мають власні цілі й амбіції, наприклад у сфері підвищення рівня свого життя та отримання привілеїв і пільг, які дає перебування при владі.
5. *Відмінності між силовими структурами* (тобто тими, які мають законне право на застосування сили) *та іншими державними інституціями*. Силкові структури продовжують вважати

себе структурами вищого порядку, заради яких суспільство має терпіти злидні й обмеження, тому що «той, хто не хоче годувати власну армію, буде годувати чужу». Тобто це фактично означає, що адекватне ресурсне забезпечення діяльності силових структур має бути гарантованим, незалежно від рівня ефективності та продуктивності використання цих ресурсів.

Мілітаризована ідеологія намагається підтримувати у суспільстві уявлення про те, що національна безпека є священною, що захист суверенітету та незалежності держави навіть за відсутності адекватних загроз є важкою й у той же час найважливішою справою держави та її збройних сил, які мають забезпечуватись усім необхідним, навіть за рахунок фінансування таких важливих для суспільства сфер діяльності, як охорона здоров'я, освіта, наука чи захист навколишнього середовища. Вставка 24.1 наводить два із загальноприйнятих тлумачень терміну «організаційна культура» та її складових.

6. *Відмінності між оборонним сектором та іншими силовими структурами держави.* Дуже багато представників оборонного сектору продовжують вважати, що – на відміну від, наприклад, органів охорони правопорядку чи цивільної оборони – військова організація не зобов'язана звітувати перед суспільством про результати та наслідки своєї діяльності.
7. *Відмінності між цивільним і військовим персоналом збройних сил.* Держави Центральної та Східної Європи досягли значного прогресу у впровадженні демократичних цивільно-військових стосунків. Тим не менше, військові та цивільні представники збройних сил дуже рідко вважають себе єдиною командою, коли йдеться про боротьбу з корупцією, а, навпаки, часто обвинувачують одні одних у порушенні стандартів цілісності й доброчесності.

Відмінності національної та організаційної культури на усіх цих рівнях вимагають особливої уваги та зусиль з точки зору будування цілісності й виховання доброчесності, належної підготовки перекладачів і контактних осіб та створення систем профілактики і раннього попередження порушень, які будуть органічно інтегровані у загальну антикорупційну діяльність. У залежності від обраних критеріїв та параметрів, відмінностям на кожному з цих семи рівнів буде приділятися увага відповідно до їх пріоритетності, а потім будуть здійснюватись цілеспрямовані заходи з метою мінімізації негативного впливу «відхилень» при впровадженні позитивного досвіду та підвищення до максимально можливого рівня їх позитивного впливу.

Культурні нашарування та сприйняття корупції

При розгляді різних ініціатив і проектів з будування цілісності й виховання доброчесності місцеві активісти, які будуть опікуватись впровадженням змін, мають враховувати стереотипи та ставлення до корупції, що формувались внаслідок впливу культурних нашарувань чотирьох основних видів. Це особливо важливо у випадку, якщо вони бажають пов'язати конкретні поведінкові моделі з культурними особливостями, що впливають на ставлення до корупції та її сприйняття, і якщо вони бажають упровадити в організації робочу стратегію боротьби з корупцією та змінити ставлення членів організації до цього явища.

Вставка 24.1. Про тлумачення терміну «організаційна культура»

Одне із загальноприйнятих тлумачень терміну «організаційна культура» визначає її як:

Комплекс уявлень, цінностей і норм, разом з такими символами, як драматичні події та особистості, які відображають унікальний характер організації та складають загальний контекст, у якому організація здійснює свою діяльність.

Інші провідні вчені, які спеціалізуються на дослідженнях організаційної культури, віддають перевагу більш загальному визначенню, що враховує чинники, які фактично є частиною корпоративної культури:

Сукупність спільних базових поглядів і уявлень, які сформувались в організації в процесі та у результаті вирішення її проблем, пов'язаних із зовнішньою адаптацією та внутрішньою інтеграцією, та які виявились достатньо дієвими для того, щоб бути визнаними ефективними і, відповідно, для того, щоб культивуватись серед нових членів як належний спосіб сприйняття, мислення та відчуття по відношенню до цих проблем.

Ці два визначення майже нічим не відрізняються за змістом. Іншими словами, коли організації з часом розвиваються, вони весь час змушені вирішувати дві головні проблеми – це інтеграція окремих індивідів в єдине й ефективне ціле та ефективна адаптація до зовнішнього середовища, яка дозволить організації вижити та ефективно працювати. У міру того, як організації шукають і знаходять рішення цих двох головних проблем, вони здійснюють процес «колективного навчання». У результаті цього процесу створюється комплекс спільних поглядів і уявлень, який, по суті, і формує організаційну культуру.

Організаційна культура може складатись з таких елементів:

- задекларовані та незадекларовані цінності;
- писані і неписані правила поведінки членів організації;
- традиції, звичаї та ритуали;
- розповіді, реальні чи вигадані, про історію організації;
- організаційний сленг – мова, яка зазвичай використовується при спілкуванні всередині організації та у розмовах про організацію;
- клімат – відчуття, що виникають при спостереженні процесів взаємодії членів організації з іншими членами організації, зовнішніми суб'єктами та оточуючим середовищем, у тому числі з фізичним простором, який вони займають;
- образи і символи, які можуть існувати на підсвідомому рівні, але їх присутність може відчуватись одразу в декількох елементах організаційної культури.

Джерела: Гарет Морган, *Образи організації* (Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, Каліфорнія: Sage Publications, 1997 р.); Едгар Шейн, «Організаційна культура та лідерство» у *класичній теорії організації*, під редакцією Джея Шафрітца та Дж. Стівена Отта (Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership" in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds) (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001 р.); *Організаційна культура*, www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

- *Історичні нашарування*, які є результатом впливу різних чинників, що формувались у процесі довгого історичного і культурного розвитку. Впродовж багатьох століть своєї історії народи Центральної та Східної Європи перебували під гнітом різних імперій, центри яких знаходились далеко за межами територій цих народів. Люди постійно контактували з традиціями і законами, які формували в них сприйняття корупційної поведінки як головної чи навіть єдиної умови спілкування з представниками імперій на місцях. Наприклад, за часів Оттоманської імперії, це була єдина можлива модель поведінки, оскільки у ті часи корупція була синонімом влади та формою її існування. Такий віковий історичний досвід не міг не залишити свого довготривалого й глибокого сліду у стереотипних уявленнях та поведінкових моделях на рівні як суспільств, так і окремих особистостей. Цей слід, у свою чергу, впливав на вибір життєвої стратегії людей і суспільства в цілому. Виправлення такого роду «відхилень», завдяки яким корупція сприймається як нормальне явище, вимагає великого терпіння і наполегливості. Головними інструментами подолання таких «відхилень» мають бути так звані «м'які» заходи, як-от: діяльність активістів (лідерство), освіта й виховання, впровадження кодексів етичної поведінки та особистий приклад. Відповідно, перевага має надаватись позитивним заходам, тобто не боротьбі з корупційною поведінкою як такою, а створенню стимулів етичної поведінки. З цієї точки зору, велика відповідальність лежить на політичному керівництві країни, оскільки кожний черговий випадок корупції тільки підсилює у свідомості суспільства уявлення про корупцію як про цілком природне, а отже й нормальне явище.
- *Нашарування епохи комуністичного правління* складаються з наслідків та різних факторів впливу, сформованих у часи існування тоталітарних однопартійних систем радянського типу, де майже не існувало такого поняття, як «приватна власність», де управління економікою здійснювалось командно-адміністративними методами і де права людини були дуже обмеженими. Комуністична система створила власну модель корупції, яка існувала завдяки тотальному дефіциту товарів, послуг та можливостей, отримання яких було можливим тільки через застосування «альтернативних», а по суті корупційних шляхів. Різноманітні монополії час від часу відтворювали самі себе і, як логічний результат менталітету суспільства та неприродної монополії однієї єдиної політичної партії, завжди залишались при владі.

Стереотипні уявлення про корупцію, що виникли внаслідок перебування народів у складі імперій, можуть розглядатись як такі, що були нав'язані ззовні, а також як символи домінування іноземної сили. На відміну від них, корупція у тоталітарному суспільстві має внутрішнє походження. У таких суспільствах корупційна практика створювалась самим суспільством. Тобто корупційна поведінка є добровільною і свідомою, та є результатом особистого вибору, який робиться з метою досягнення певних цілей, не обов'язково пов'язаних з виживанням. Ось чому корупція у тоталітарному суспільстві є певною мірою більш шкідливою для суспільства та його окремих представників. Це проявляється в уявленнях типу «я засуджую корупційну поведінку інших, але сам при нагоді не збираюсь відмовлятися від такої можливості». З корупційними поглядами, що сформувались в епоху тоталітаризму, необхідно боротися не час від часу, а системно і

впродовж довгого часу. Найбільш дієвими у даному випадку видаються заходи негативного спрямування – нагляд і контроль, переслідування з боку правоохоронних органів, звільнення та інші види покарань.

- *Перехідні нашарування* складаються з наслідків і чинників впливу, що сформувались на перехідному етапі від тоталітаризму до демократії, тобто впродовж відносно короткого та дуже динамічного періоду історії окремих країн. Вважається, що це період, у який відбувається перехід від тоталітарного суспільства до суспільства, що функціонує відповідно до принципів демократії і ліберально-ринкової економіки. Проте цей період часто характеризується таким негативним явищем, як брутальний перерозподіл власності, де етика і моральність, а також такі поняття, як чесність, справедливість і законність відкидаються на задній план окремими обмеженими колами осіб у їх активному прагненні до самозбагачення за рахунок решти суспільства. Майже усі члени суспільства змогли скористатися плодами свободи і демократії, але кількість постраждалих у результаті перерозподілу власності значно перевищує кількість тих, хто залишився у виграші. Подібні явища негативно впливають на сприйняття суспільством реформ перехідного періоду та підривають довіру людей до процесів демократизації.

З цим пов'язане і таке явище, як поширення серед широких верств суспільства переважного уявлення про владу і політику як шляхів до власного збагачення та посилення власного впливу.

За таких умов корупція сприймається як ефективна, прагматична і раціональна модель поведінки, яка повністю відповідає змісту й природі перехідного періоду. Таким чином, якщо «історичні» та «комуністичні» культурні нашарування приводять до формування уявлень про корупцію, які можна визначити як «реактивні», тобто як необхідність прийняття «правил гри», у даному випадку спостерігається якісна відмінність у ставленні до корупції, яке стає «проактивним». Це означає, що корупція відтворює сама себе, і що вона все частіше набуває «інноваційного» характеру, а участь у корупційних діях пояснюється тим, що «усі так роблять» і що у цьому немає нічого надзвичайного (тобто це є нормальним).

Боротьба з поглядами та моделями поведінки, які утворились на перехідному етапі демократичного розвитку, вимагає системних багатовекторних зусиль у політичному, законодавчому, інституційному та дисциплінарному напрямках. Це вимагає чіткого політичного бачення, політичної волі та щирого бажання побороти корупцію, модернізації законодавства у відповідності з вимогами сучасності, спільних зусиль різних відомств та організацій, а також жорстких санкцій до порушників, не виключаючи кримінальної відповідальності і позбавлення волі.

- *«Імплантоване» нашарування* складається з наслідків та різних чинників впливу, сформованих у процесі реалізації моделей і практик, запропонованих ззовні. «Імплантовані» моделі та практики знаходять своє відображення у свідомості людей, змінюючи цінності, норми, правила та міжлюдські стосунки. Сьогодні у глобальному масштабі поширюється модель ліберальної економіки, яка будується на принципах вільного ринку й приватної власності. Але світову економіку, через її масштаби, важко контролювати, а міжнародні

корпорації при здійсненні своєї діяльності, як правило, не враховують інтересів суспільств та держав, де розташовані їх потужності. Надмірна увага до приватних і корпоративних інтересів може негативно впливати на морально-етичні погляди суспільств і людей, а також сприяти поширенню корупції та інших порушень, пов'язаних із зловживанням владними повноваженнями. Бувають випадки, коли міжнародні корпорації використовують корупційні канали з метою виходу на нові ринки, у тому числі й у сфері торгівлі озброєннями. Негативний вплив на місцеві політичні та економічні еліти, а також на органи державного управління значно посилюється, коли до подібної практики вдаються західні компанії. Факти корупційної поведінки з боку західних компаній та усвідомлення того, що «вони поведуться так само», часто приводять до ліквідації останніх етичних перешкод на шляху до корупції.

Підходи до вирішення проблем адаптації до культурної специфіки

Коли ми говоримо про необхідність адаптації антикорупційних програм до культурної специфіки окремого конкретного суспільства, таку діяльність необхідно розглядати у чотирьох головних вимірах:

(1) На міжнародному рівні

Стратегія діяльності на цьому рівні складається з наступних базових елементів:

- розробка міжнародних стандартів цілісності й доброчесності та використання *еталонних показників* для визначення «найкращих» стандартів і прикладів позитивного досвіду, які будуть рекомендуватись для впровадження в інших країнах. При цьому має забезпечуватись певний баланс між загальною ефективністю «найкращих» стандартів і прикладів позитивного досвіду, з одного боку, та необхідністю їх адаптації до конкретного культурного середовища, з іншого боку;
- уникнення практики використання подвійних стандартів по відношенню до урядів і компаній держав, де впроваджується позитивний досвід, та західних держав; запровадження практики оцінки й порівняння підприємств з точки зору стандартів цілісності й доброчесності та складання відповідних рейтингів; відмова від започаткування контрактних стосунків з підприємствами, які не відображені у відповідному рейтингу або мають низький рейтинг за показниками цілісності й доброчесності;
- запровадження й поширення практики укладення «пактів про доброчесність» та антикорупційних союзів у сфері оборонних закупівель;
- поширення на сферу оборони вимог Світового банку щодо обліку державних витрат та фінансової звітності (PEFA);
- суворе дотримання антикорупційних вимог у сфері закупівель;
- прозорість військового бюджету та запровадження антикорупційних стратегій в оборонному секторі;

- значне збільшення фінансування програм з підготовки, освіти, виховання та наукових досліджень у сфері будування цілісності, виховання доброчесності й підвищення ефективності державного управління.

Крім того, у більшості з країн, що останнім часом приєдналися до НАТО та Європейського Союзу, а також в інших державах, що обрали шлях реформ, таке поняття, як «цілісність і доброчесність» не завжди чітко сприймається як протилежність корупції. Тому, окрім заходів з будування цілісності та виховання доброчесності, боротьба з корупцією має постійно перебувати на першому плані як стратегічний пріоритет, щоб питання корупції не опинились у тіні балачок про «цілісність і доброчесність».

(2) На національному рівні

Стратегії на цьому рівні мають максимально враховувати культурні та інші особливості конкретної країни. Тобто стратегії мають будуватись на точному діагнозі «захворювання», а не тільки на його симптомах.

У багатьох країнах необхідність виживання в умовах драматичних подій створює ситуацію, коли адаптація запропонованих норм і практики тільки імітується, а насправді ніякої реальної адаптації не відбувається. Тобто зовнішньому спостерігачеві може здаватись, що запропоновані зовні норми і стандарти активно сприймаються і підтримуються, хоча у дійсності національна специфіка фактично залишається «за кадром». Органи державної влади і політики можуть говорити й демонструвати Європі те, що, з їх точки зору, вона хоче від них почути і побачити. Саме таку ситуацію можна бачити на прикладі боротьби з корупцією. Для боротьби з корупцією іноді створюються безліч стратегій, законів та відповідних органів, а європейські організації отримують бездоганні звіти, незалежно від практичних результатів антикорупційної діяльності, навіть якщо реального прогресу у цій сфері не відбувається. За цих умов такі живучі явища, як кумівство, стосунки за принципом «ти – мені, я – тобі» та фаворитизм (просування по службі завдяки особистим зв'язкам, а не діловим якостям) легко відтворюють самі себе та отримують подальше поширення.

З іншого боку, у місцевих культурах часто превалює так званий «високий контекст» (коли велика увага приділяється символам, які іноді можуть бути навіть більш важливими, ніж явища чи речі, які вони символізують; висококонтекстна культура характерна для таких країн, як Росія, а також африканських, азійських та арабських країн – прим. перекладача): тобто усе, що говориться або робиться, необхідно інтерпретувати у конкретному культурному контексті та в залежності від конкретних обставин. У таких культурах дуже велике, якщо не найбільше, значення мають статус, повага та репутація, які необхідно підтримувати за будь-яких обставин. Поведінкові моделі у висококонтекстних культурах відрізняються високою адаптивністю, коли поведінка модифікується відповідно до зовнішніх умов і характеризується намаганням уникати прямої конфронтації та не демонструвати відкрито свого справжнього ставлення до того чи іншого питання.

На цьому рівні, європейські або євроатлантичні організації мають запровадити практику публічного оголошення та засудження держав, не здатних ефективно боротися з корупцією. Це має бути практика відкритого і дозованого тиску, поєданого з постійним зовнішнім наглядом

і моніторингом, періодичними ревізіями і санкціями та демонстраціями «неповної довіри». У той же час, для того, щоб місцеві еліти не втрачали довіри суспільства та не відокремлювались від нього, необхідно періодично відзначати їх успіхи та досягнення у впровадженні позитивного досвіду.

Така стратегія має передбачати заходи з метою:

- запровадження механізмів систематичного раннього попередження та запобігання порушенням;
- створення перешкод на шляху до корупції системного характеру;
- запровадження дисциплінарних санкцій за корупційну поведінку, у тому числі у вигляді повернення державі грошових коштів чи майна, отриманих незаконним шляхом;
- упровадження сучасних методів аудиту діяльності в усіх сферах державного/публічного сектору;
- створення нової, синхронізованої політичної й економічної культури.

(3) На рівні сектору безпеки

Стратегії на цьому рівні обмежуються культурною специфікою сектору оборони конкретної країни, особливо, коли мова йде про традиційну та іноді дуже потужну культуру закритого, «секретного» характеру.

Навіть у найбільш прозорій формі правління – демократії – існують окремі сфери, де прозорість обмежується, наприклад, коли йдеться про питання національної безпеки. Тим не менше, держави, що знаходяться на перехідному етапі демократичного розвитку, мають визнати необхідність впровадження практики парламентського нагляду й контролю за сферою безпеки. Замість культури закритості і секретності має бути створена культура прозорості і відповідальності, що повинна поступово трансформуватись у культуру прозорості і звітності, яка, у свою чергу, стане запобіжником корупції, а також запобіжником неефективного державного управління.

Стратегії на цьому рівні мають вирішувати три завдання у сфері підвищення ефективності й результативності державного управління, будування цілісності та виховання доброчесної поведінки:

- Першим завданням повинно бути формування розуміння того, що сфера національної безпеки більше не має того ексклюзивного статусу «недоторканості», який вона мала у тоталітарному суспільстві. На початку 21-го століття та у відповідності з принципами демократії, сектор безпеки має конкурувати за правові, людські, фінансові, матеріальні та інші ресурси на рівні з іншими сферами державної діяльності, наприклад, освітою, охороною здоров'я, соціальним забезпеченням і т. ін.
- Друге завдання полягає у формуванні розуміння того, що сфера національної безпеки не є сферою гарантованого ресурсного забезпечення за будь-яких умов і будь-якого рівня загрози, і що витрати на утримання сектору безпеки не є обов'язковими. Замість такого

підходу має запроваджуватись новий підхід, згідно з яким витрати на сферу безпеки розглядаються як інвестиції, які мають приносити добрі прибутки та служити на користь суспільству, а не бути для нього лише важким тягарем.

- Третє завдання полягає у формуванні розуміння того, що національна безпека та сектор безпеки не є питаннями тільки обмеженого й ізольованого від рядових громадян кола експертів. Навпаки, це сфера діяльності, яка належить до сфери законних інтересів кожного громадянина та представляє ці інтереси.

Стратегії на цьому рівні спрямовані на підвищення прозорості силових структур та створення нормативно-правової бази, відповідно до якої інформація, створена органами державного управління або в інтересах цих органів, має бути максимально публічною і відкритою. Ці стратегії мають вирішувати й таку проблему, як страх перед силовими структурами, який сформувався у свідомості народів за довгі роки їх історії. З цієї точки зору, у рамках стратегій з підвищення стандартів прозорості бажано було б передбачити такі допоміжні інструменти, як «гарячі лінії», поштові скриньки, громадські приймальні й т. ін., які б працювали на умовах гарантованої анонімності.

(5) На рівні сектору оборони

Стратегії на цьому рівні мають розроблятися з урахуванням особливостей оборонного сектору конкретної країни, традиційної для країни моделі цивільно-військових стосунків, статусу й іміджу збройних сил у суспільстві та ролі військово-промислового комплексу в житті країни.

У країнах колишнього соціалістичного табору військова організація була «державою в державі» завдяки унікальній ролі, яка відводилась збройним силам у системі безпеки цих країн. У перехідний період суспільству продовжують часто нагадувати про цей особливий статус військової організації. Військові дуже часто пояснюють втрату довіри з боку суспільства і скорочення їх бюджету, «тиском ззовні» та зрадою політиків. Таким чином, питання військової організації набуває політичного характеру, коли збройні сили намагаються здійснювати непрямий тиск на виборних посадових осіб або безпосередньо впливати на політичні процеси, розглядаючи при цьому цивільний контроль за їх діяльністю як зазіхання на їх інтереси.

За часів правління комуністичних партій оборона також вважалася справою надзвичайної державної важливості. Навіть через багато років після падіння комуністичних режимів, збройні сили та сфера оборони досі користуються статусом привілейованих отримувачів бюджетних коштів, поглинаючи левову частку державних ресурсів, часто за рахунок інших важливих сфер державної діяльності. Такі умови створювали сприятливе середовище для функціонування різного роду корупційних схем та неефективних методів управління.

Крім того, багато з колишніх соціалістичних держав підтримували окремі режими силою зброї – через продаж озброєнь чи так звану «братерську допомогу» – практику, яка сьогодні підпадає під обмеження міжнародного законодавства. На цьому фоні сформувалася культура таємних і нелегальних операцій, які часто здійснювались за підтримки розвідувальних служб. Усі ці явища, які дійшли до сьогоднішнього дня з комуністичних часів, ще й досі не подолані;

вони заважають суспільству здійснювати нагляд і контроль за збройними силами, їх бюджетом та діяльністю.

Ситуація ускладнювалась і постійними змінами уряду, кожна з яких приводила до зростання напруги всередині керівництва оборонної організації. На посади міністрів оборони іноді призначались особи, які не мали необхідної професійної кваліфікації й досвіду, але уміло користувалися можливостями міністерства оборони з метою власного збагачення та збагачення своїх політичних союзників. Міністри, разом з вищим керівництвом міністерств оборони, часто займалися не питаннями формування й реалізації відповідних напрямків державної політики, а корупційною діяльністю, перетворюючи міністерства оборони на розсадники корупції.

Стратегії на цьому рівні повинні мати багатовекторне спрямування та охоплювати широке коло проблем, питань і недоліків. Незважаючи на зусилля, які докладають міністерства оборони для впровадження систем планування, програмування та бюджетування на зразок американської системи PPBS, сучасних механізмів планування сил і засобів та принципів менеджменту оборонних закупівель й т. ін., у багатьох випадках спостерігається відсутність серйозного глибокого підходу та реальної зацікавленості в успішності відповідних реформ, а загальні принципи діяльності залишаються на рівні радянських часів. Найбільше занепокоєння викликають проблеми, пов'язані з плануванням, реалізацією програм і звітуванням у сфері фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності військової організації, де й досі преважують старі підходи, побудовані на управлінні бюджетними надходженнями й видатками, а не управлінні результатами, і де рішення дуже часто приймаються не відповідно до визначених стратегічних цілей і завдань, а виходячи з сьогохвилинних потреб чи інтересів.

Надмірна централізація процесів прийняття рішень у сфері розподілу ресурсів, у поєднанні з низьким рівнем прозорості, створюють сприятливе середовище для безконтрольності і корупції. Ситуація ускладнюється ще більше у випадку відсутності парламентського нагляду й контролю за процесами оборонних закупівель та утилізації надлишкового військового майна чи інфраструктури, відсутності можливостей для відкритого публічного обговорення реальних оборонних потреб та їх бюджетного забезпечення, а також відсутності ефективного контролю й аудиту бюджетних витрат. У державах посткомуністичного простору майже неможливо знайти прикладів об'єктивних оцінок результативності бюджетних витрат з точки зору їх впливу на стан оборони і національної безпеки.

Однак у деяких країнах можна спостерігати й ознаки певного прогресу. Наприклад, при перевірці діяльності Міністерства оборони у 2007 році Державне контрольно-ревізійне управління Болгарії оцінювало не тільки відповідність бюджетних витрат вимогам законодавства, але й ефективність їх використання по відношенню до отриманих результатів. У підготовленому за результатами перевірки звіті Контрольно-ревізійне управління вказувало на відсутність стратегічних документів, де були б чітко визначені реалістичні цілі й завдання та параметри вимірювання їх ефективності/результативності, а також відсутність чітко визначених оборонних потреб. Звіт також констатує існування у міністерстві оборони занадто громіздкої і складної системи менеджменту, яка складається аж з п'яти рівнів, а також відсутність чіткого розподілу функцій і повноважень, коли за планування, розробку і реалізацію напрямків діяльності та за аналіз/оцінку програм і бюджетів відповідають занадто багато працівників.

У таких зауваженнях не було нічого дивного чи надзвичайного, коли б йшлося про країну з усталеними і добре розвиненими механізмами державного управління у сфері оборони. Але для даного культурного середовища, враховуючи його певні специфічні особливості, такі зміни, з точки зору деяких експертів, можна вважати дійсно революційними. Інші приклади цілісності діяльності на різних рівнях наведені у тексті Вставки 24.2.

Вставка 24.2. Зміцнення цілісності у сфері оборони однієї з посткомуністичних країн

Досвід Болгарії дає нам декілька прикладів успішних реформ, побудованих на зміцненні цілісності діяльності на самих різних рівнях – політичному, міжнародному, на рівні реалізації стратегічних концепцій та рівні будівництва інституційної інфраструктури.

Оборонна доктрина в редакції 1999 року: приклад цілісності на політичному рівні

Уряд, що прийшов до влади у Болгарії в результаті виборів 1997 року, поставив перед собою чітке завдання: привести країну до членства в НАТО і Європейському Союзі. У відповідності з цією стратегією парламент країни затвердив нову редакцію Концепції національної безпеки, а рік потому була затверджена й нова Оборонна доктрина, де Болгарія фактично розглядається як член НАТО і ЄС, і де чітко визначені політичне бачення, стратегія та базові принципи розробки й планування заходів у цьому напрямку. Для затвердження цих важливих документів знадобилося більше року активних зусиль, завдяки яким вдалося розпочати процес реального реформування сектору оборони – попри спротив з боку консервативної частини військового керівництва, яке намагалося підмінити реальні реформи їх замаскованою адаптацією до місцевих умов, та тільки після звільнення з посад деяких членів політичного і військового керівництва держави та призначення на їх місце представників нової формації. Згодом активному реформуванню оборонного сектору сприяли спільні зусилля представників збройних сил і політиків, консультації й поради експертів та відкриті публічні дискусії з відповідних питань. Під час відкритих дискусій, де обговорювалися положення Оборонної доктрини перед її поданням на затвердження парламенту, аргументи деяких консервативно налаштованих представників збройних сил повністю губилися на фоні переконливої аргументації прибічників реформ.

Косовська криза 1999 року: приклад цілісності на міжнародному рівні

Криза у Косово дає нам переконливі свідчення важливості і значення цілісності як головної передумови успіху спільної діяльності. По-перше, операція НАТО у Косово була чудовим зразком цілісності діяльності, який дозволив болгарському народові побачити й оцінити значення політичної цілісності на міжнародному рівні. По-друге, той же принцип цілісності був ключовим критерієм, яким керувались різні держави при прийнятті рішень стосовно цього конфлікту, особливо в контексті можливої участі у спільній військовій операції. Рішення уряду Болгарії повністю відповідали положенням Концепції національної безпеки і Оборонної доктрини. Вони створили прецедент застосування базових ідей, які згодом були покладені в основу програми оборонних реформ, що розроблялась якраз у цей період. Узгодженість політичної стратегії

і фактичної діяльності стала тим міцним фундаментом, який забезпечив широку підтримку відповідних процесів з боку суспільства та дозволив успішно проводити усі консультації з керівництвом НАТО та окремих держав-членів альянсу. На підтвердження цілісності своєї політики і діяльності Болгарія відхилила прохання керівництва Російської Федерації про надання її повітряного простору для польотів бойових літаків російських ВПС.

План 2004: Цілісність на рівні реалізації Оборонної доктрини

Процес розробки програми оборонних реформ, відомої як «План 2004», дуже відрізнявся від аналогічних процесів, що відбувались у Болгарії до 1999 року. По-перше, ця програма базувалась на положеннях Концепції національної безпеки і Оборонної доктрини та розроблялась під чітким керівництвом глави уряду і за активної підтримки президента й парламенту держави. По-друге, вона базувалась на об'єктивному оперативному аналізі різних можливих варіантів структури, чисельності, складу технічного парку та стандартів бойової підготовки, а також можливих оперативних планів збройних сил. По-третє, діяльність з розвитку сил і засобів була узгодженою з програмами освіти, виховання й підготовки особового складу, розвідувальної і контррозвідувальної діяльності, медичного забезпечення, тилового забезпечення, соціальної підтримки, закупівель та наукових досліджень, передачі певних функцій і структур стороннім організаціям, трансформації у цивільні структури військових формувань, підпорядкованих іншим силовим відомствам (не Міністерству оборони) й т. ін. Усі ці заходи здійснювались з використанням ефективних механізмів реалізації та за організаційної підтримки відповідних органів, а їх бюджетне забезпечення планувалося на основі об'єктивних прогностичних розрахунків на період до 2004 року. «План 2004» передбачав не тільки скорочення та реструктуризацію збройних сил, але й заходи зі створення відповідної організаційної інфраструктури і підвищення ефективності усіх процесів за рахунок впровадження Системи планування, програмування і бюджетування (PPBS), реалізації механізмів прозорості, звітності, відповідальності та вимірювання результативності діяльності, а також використання даних оперативних аналізів при прийнятті рішень у сфері оборони.

Оборонний менеджмент, цілісність та будівництво організаційної інфраструктури

Реалізація Оборонної доктрини та «Плану 2004» проходила паралельно із запровадженням механізмів PPBS та здійсненням спеціальних досліджень з питань керівництва і менеджменту оборонної сфери. З 1998 року в Болгарії проводились дослідження з питань цивільно-військових стосунків та парламентського контролю. Після затвердження у 2004 році «Плану 2004» розпочався новий дослідницький проект, який реалізовувався спільно з Управлінням консультаційної та менеджерської діяльності (DCMS) Міністерства оборони Сполученого Королівства і мав на меті подальше офіційне впровадження сучасних методів державного управління й оборонного менеджменту, у тому числі, через зміни положення про Міністерство оборони та зміни і доповнення до Закону «Про оборону». З метою підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності та вдосконалення спроможностей для вимірювання ефективності/результативності процесів оборонного менеджменту, міністр оборони підписав

розпорядження про створення рад з питань програмування, інтеграції і модернізації, які будуть діяти спільно з новоствореними управліннями з питань оборонного планування, євроатлантичної інтеграції та політики у сфері озброєнь, а також новим управлінням планування політики і програм у складі Генерального Штабу збройних сил та аналогічними структурами у складі керівництва окремих видів збройних сил.

На завершення зазначимо, що, оскільки культурні особливості виходять своїми коріннями з глибини історії оборонної організації та її колективного досвіду, зусилля з адаптації та змінення цих особливостей вимагають великих інвестицій часу і ресурсів. З цієї точки зору, дуже бажаною і корисною була б допомога з боку активістів реформ або, іншими словами, агентів змін, які діятимуть зсередини системи. Без такої підтримки учасникам системи буде важко сприймати реалії сектору оборони як речі, які створили вони самі, а також зрозуміти істинний зміст звичайних речей чи явищ, над якими вони раніше ніколи не замислювались або сприймали як належне. З іншого боку, агент змін, який має зовнішнє походження по відношенню до оборонної організації або відповідної країни, повинен добре ознайомитись з особливостями культурної специфіки оборонної організації, з якою він буде працювати. Проект НАТО з будівництва цілісності і виховання доброчесності, за підтримки пов'язаного з ним Трастового фонду, міг би стати корисним інструментом реформування культурного середовища у секторі оборони і таким чином сприяти підвищенню стандартів прозорості, ефективності та результативності діяльності оборонної організації.

Додаток 1: Вибрані джерела

Офіційні документи

Конвенція ООН проти корупції

(United Nations Convention Against Corruption (2004))

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Офіційний переклад також доступний арабською, китайською, французькою, російською та іспанською мовами.

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією

(Criminal Law Convention on Corruption)

Council of Europe, ETS No. 173 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією

(Civil Law Convention on Corruption)

Council of Europe, ETS No. 174 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт і конфіскацію кримінальних доходів

(Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism)

Council of Europe (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

Міжамериканська конвенція про боротьбу з корупцією

(Inter-American Convention Against Corruption)

Organization of American States (1996)

www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Міжнародний кодекс поведінки державних посадовців

(International Code of Conduct for Public Officials)

UN General Assembly Resolution 51/59 (1996)

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

Настанови й посібники

Антикорупційний інструментарій ООН

Глобальна програма проти корупції, Офіс ООН з питань боротьби з наркотиками та злочинністю (UN Anti-Corruption Toolkit, The Global Programme Against Corruption, United Nations Office of Drugs and Crime (3rd edition, 2004))

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Передовий досвід боротьби з корупцією, ОБСЄ

(Best Practices in Combating Corruption, OSCE (2004)).

Оригінал англійською мовою; текст також доступний вірменською, азербайджанською, македонською, російською та сербською мовами.

www.osce.org/item/13568.html

Парламентський контроль за сектором безпеки: принципи, механізми і практичні аспекти

Посібник для парламентарів. Міжпарламентський союз та ДКЗС

(Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, IPU-DCAF Handbook for Parliamentarians (2003)).

Оригінал англійською мовою, також доступний у перекладі понад 35 мовами.

www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Реформування та врядування у системі безпеки

Серія настанов та довідників Комітету допомоги розвитку ОЕСР

(Security System Reform and Governance, OECD DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Co-operation and Development (2005))

www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Посібник з реформування системи безпеки: підтримка у сферах безпеки та судової влади

Серія настанов та довідників Комітету допомоги розвитку ОЕСР

(Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007))

www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

Антикорупційний досвід: національна система виховання доброчесності в дії

Транспаренсі Інтернешнел

(Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice Transparency International, project ACH)

www.transparency.org/policy_research/ach

Антикорупційний довідник простою мовою

Транспаренсі Інтернешнел

(The Anti-Corruption Plain Language Guide, Transparency International (2009))

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf

Посібник по боротьбі з корупцією

Агентство міжнародної допомоги США, Центр демократії та врядування
(A Handbook on Fighting Corruption, USAID Center for Democracy and Governance, February 1999)
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

*Виховання доброчесності та зниження ризику корупції в оборонних відомствах:
десять практичних реформ*

Марк Пайман, Транспаренсі Інтернешнел
(Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms.
Mark Puman, Transparency International (2009))
www.defenceagainstcorruption.org/publications

Методології

Інструменти Світового Банку з питань урядування та боротьби з корупцією

Інститут Світового Банку, взаємодіючи з іншими підрозділами Світового Банку, надає підтримку країнам у покращенні врядування та протидії корупції. На основі багатодисциплінарного підходу він застосовує активно-навчальні методи, поєднуючи емпіричні діагностичні дослідження, практичне застосування рекомендацій досліджень, колективні дії та попередження. Він періодично випускає Індикатори врядування у світі (Worldwide Governance Indicators (WGI)) та результати діагностики по окремих країнах. Такий комплексний підхід ґрунтується на оперативних дослідженнях та потужній базі даних.
www.worldbank.org/wbi/governance

Посібник з питань оцінювання рівня корупції

ПРООН та Глобальна Доброчесність (A Users' Guide to Measuring Corruption, UNDP and Global Integrity, www.globalintegrity.org), забезпечує уряд, громадянське суспільство та практикуючих експертів прикладами передового досвіду з питань оцінювання рівня корупції. В наявності англійською, іспанською та французькою мовами.
www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Фінансовий менеджмент в органах державної влади: аналітичні інструменти

(Public Financial Management: Performance Measurement Framework PEFA Secretariat, World Bank (2005)). В наявності англійською, французькою, іспанською, португальською, російською, арабською, китайською, українською, турецькою, вірменською, сербською та в'єтнамською мовами.
www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Посібник з питань оцінки боротьби з корупцією

Підготовлено Агентством міжнародної допомоги США (Anticorruption Assessment Handbook USAID, Bertram I. Spector, Michael Johnston and Svetlana Winbourne (February 2009))
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Оцінка прозорості оборонних бюджетів і процесу бюджетування

(Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting, Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," Information & Security. An International Journal 11 (2003): 95-135.

Доступні бази даних

Індекс сприйняття рівня корупції Транспаренсі Інтернешнел
(Transparency International's Corruption Perceptions Index)

Починаючи з 1995 року, Транспаренсі Інтернешнел оцінює Індекс сприйняття рівня корупції. До 2008 року було накопичено дані на 180 країн. Ця інформація доступна в Excel на сайті http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html або на сайті www.transparency.org/content/download/38703/612764.

Барометр світової корупції
(Global Corruption Barometer)

Це дослідження проводиться з 2003 року. Оцінююється загальне ставлення суспільства до питань корупції у десятках країн світу. Дослідження 2009 року проведено у 69 країнах. Відповідні доповіді Транспаренсі Інтернешнел наявні англійською, французькою та іспанською мовами. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

Індекс хабародавців
(Bribe Payers Index)

Цей Індекс Транспаренсі Інтернешнел дає оцінку тій стороні корупції, яка дає хабарі – оцінюється вірогідність дачі хабара фірмами з індустріалізованих країн за кордоном. Повні доповіді за 1999, 2002, 2006, та 2008 роки в наявності на сайті www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

Індикатори врядування у світі
(Worldwide Governance Indicators, World Bank)

Станом на 2009 рік доповіді по проекту «Індикатори врядування у світі» накопичили загальні та індивідуальні індикатори врядування за 212 країн і територій за період 1996-2008 років по шести показниках врядування, включно з таким, як «контроль корупції». <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Індекс відкритості бюджету
(Open Budget Index)

Індекс відкритості бюджету проводить дослідження кожні два роки. Рейтинги бюджетів за 2008 рік вільно доступні арабською, китайською, англійською, французькою, португальською та іспанською мовами. Повна версія доповіді англійською мовою доступна на сайті <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>. www.openbudgetindex.org

Державні витрати та фінансовий контроль

(Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA)), www.pefa.org

PEFA робить оцінки стану державного фінансового менеджменту в країні. Доповіді наявні на сайті www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

Вибрані доповіді та монографії

Виховання доброчесності та будівництво оборонних інституцій, матеріали конференції

(*Building Integrity and Defence Institution Building*, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 February 2009)).

Виховання доброчесності та зниження рівня корупції у сфері оборони, матеріали семінару

(Mark Puman, Peter Foot and Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings* (Geneva & Lugansk: May 2008)), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity May 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20May%202008.pdf).

Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

Світовий Банк. The World Bank, "Measuring Corruption: Myths and Realities," *Findings* 273 (April 2007).

Контрольний офіс уряду США. United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Додаток 2:

Транспаренсі Інтернешнел.

Міжнародна програма з питань оборони та безпеки

Корупція у сфері оборони

Транспаренсі Інтернешнел (TI), це організація громадянського суспільства, яка очолює боротьбу проти корупції у всьому світі. Через понад 90 своїх представництв по всьому світу, а також міжнародний секретаріат в Берліні, Німеччина, Транспаренсі Інтернешнел поширює знання про негативний вплив корупції, а також працює з партнерами в органах влади, бізнесі та громадянському суспільстві з метою застосування заходів боротьби з корупцією. Для отримання більш повної інформації про Транспаренсі Інтернешнел, звертайтеся до сайту : www.transparency.org. Глобальна програма Транспаренсі Інтернешнел у секторі безпеки і оборони «Оборона проти корупції» (“Defence Against Corruption” (DAC)) спрямована на скорочення корупції та зміну ставлення до проблем корупції у сферах оборони та безпеки на благо всіх громадян. Ця міжнародна оборонна програма очолюється представництвом Транспаренсі Інтернешнел у Сполученому Королівстві від імені всього руху Транспаренсі Інтернешнел.

Оборонна програма Транспаренсі Інтернешнел почалася шість років тому, звівши разом органи влади, оборонні компанії, наукові заклади та громадянське суспільство з метою визначення найкращих підходів до вирішення проблеми оборонної корупції. Програма DAC широко відома у міністерствах оборони, службах безпеки, оборонних компаніях та організаціях у всьому світі. На сьогодні вона фінансується Міністерством міжнародного розвитку Сполученого Королівства і НАТО.

DAC співпрацює з країнами, що проводять реформи, від Колумбії до Польщі та Афганістану, а також з міжнародними організаціями з метою зниження рівня корупції у сферах оборони і безпеки. З органами влади, міжнародними організаціями, громадянським суспільством та обороною DAC конструктивно співпрацює щоб підвищити рівень доброчесності у сфері торгівлі зброєю. А для того, щоб досягти незворотніх змін у всьому світі, організація підтримує експертів і активістів антикорупційних реформ, організує дискусії та розповсюджує знання з питань боротьби з корупцією.

В результаті активного співробітництва з НАТО було розроблено два антикорупційних інструменти:

i. «Процес самооцінки з питань доброчесності у сфері оборони і безпеки» було розроблено у 2008 та 2009 роках у взаємодії з Польщею і робочою групою представників десяти країн. Успішна апробація пройшла в Норвегії, Україні та Боснії і Герцеговині. Сьогодні цей інструмент є широкодоступним для використання..

ii. Інноваційний навчальний курс «Виховання доброчесності та зниження ризику корупції». Цей п'ятиденний курс розрахований на досвідчених посадовців міністерства оборони, міністерства внутрішніх справ та офіцерів збройних сил рівня підполковника і вище. Цей курс вже проводився шість разів за участю двадцяти країн і очевидно буде розширюватися.

Як курс самооцінки, так і навчальний курс призначені для допомоги країнам у підвищенні рівня знань і отриманні досвіду боротьби з корупцією у сфері оборони.

Програма DAC також активно працює з країнами Африки з питань корупції у сферах безпеки і оборони, а також підтримує переговори з питань підписання Договору ООН про торгівлю зброєю.

Важливе значення у боротьбі з корупцією у сферах безпеки і оборони грають дослідження, які проводить DAC. Їх результати розповсюджуються серед зацікавлених структур з метою розповсюдження передового досвіду і заохочення до впровадження сучасних антикорупційних методів. Також DAC публікує раз у два місяці дайджест новин про випадки корупції у сфері оборони.

Поточна інформація про діяльність Транспаренсі Інтернешнел у сферах оборони й безпеки, включно з статистикою, оглядами поточних та минулих проектів та публікаціями доступна на сайті DAC: www.defenceagainstcorruption.org.

Контакти:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Director

Mark Pyman
Tel.: +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Programme Manager

Anne Christine Wegener
Tel.: +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Додаток 3:

Основні скорочення

ГІ	Гуманітарна інтервенція
РЄ	Рада Європи
ДКЗС	Женевський центр демократичного контролю над збройними силами
РЕАП	Рада євроатлантичного партнерства
ЕОА	Європейське оборонне агентство
ЄС	Європейський Союз
ЖЦПБ	Женевський центр політики безпеки
ВВП	Валовий внутрішній продукт
МКЧХ	Міжнародний комітет Червоного Хреста
МУО	Міжурядова організація
ІПП	Індивідуальна програма партнерства
МССБ	Міжнародні сили сприяння безпеці (Афганістан)
NAMSA	Агентство НАТО з питань утримання і поставок (NATO Maintenance and Supply Agency)
НУО	Неурядова організація
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОБСЄ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ОПОК	Озброєні приватні охоронні компанії
PAP-DIB	План дій партнерства щодо будівництва оборонних інституцій (Partnership Action Plan on Defence Institution Building)
ПВК	Приватні військові контрактори
ПДП	Приватно-державне партнерство

СППБ (PPBS)	Система планування, програмування та бюджетування (Planning, Programming, and Budgeting System)
ГРП (PRT)	Група реконструкції провінції (Provincial Reconstruction Team)
ТІ	Транспаренсі Інтернешнел
ООН	Організація Об'єднаних Націй
USAID	Агентство міжнародного розвитку США (US Agency for International Development)

УДК 623.446 (478)

ББК 68.9 (4 Укр)

З-46

Усі права захищені. Будь-яке відтворення, зберігання у будь-якій інформаційно-пошуковій системі або подальша передача будь-якої з частин цієї публікації у будь-якому вигляді та з використанням будь-яких засобів і пристроїв (електронних, механічних, фотокопіювальних, записуючих та ін.) дозволяється тільки за умови попереднього дозволу Женевського центру демократичного контролю над збройними силами.

Подальше розповсюдження цієї публікації дозволяється тільки за умови, якщо вона не буде, шляхом угоди або будь-яким іншим шляхом, надаватись у тимчасове користування, продаватись, здаватись в прокат або поширюватись будь-яким іншим чином без попередньої згоди видавця. Розповсюдження цієї публікації з дотриманням вищевказаних вимог дозволяється за умови збереження оригінального оформлення та обкладинки і дотримання аналогічних вимог з боку кожного наступного видавця.

Під редакцією Тодора Тагарева, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices*. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010). – 384 с., 14 малюнків, 1 таблиця, 101 вставка.

Мова оригінальної версії: англійська. Женева, 2010

Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Видання українською здійснене:

**Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння
та інформаційно-консалтинговою компанією
Defense Express Group**

Координатор проекту: **Поляков Леонід Ігоревич**

Відповідальні за український випуск:

Бадрак Валентин Володимирович,

Згурець Сергій Григорович,

Поляков Леонід Ігоревич

Переклад українською: **Дьоміна Жанна Григорівна**

Верстка: **Кочергіна Оксана**

Дизайн обкладинки: **Христо Близнашки**

© Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, 2010 р.

Київ, 2010

Наклад 500 примірників

ISBN 978-92-9222-114-0 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

ISBN 978-966-96910-3-3 (Defense Express Group)