

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
позитивного досвіду

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

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.	Словаччина	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 відбувалися 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 в 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 (OSCEDocument 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 Довірного 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

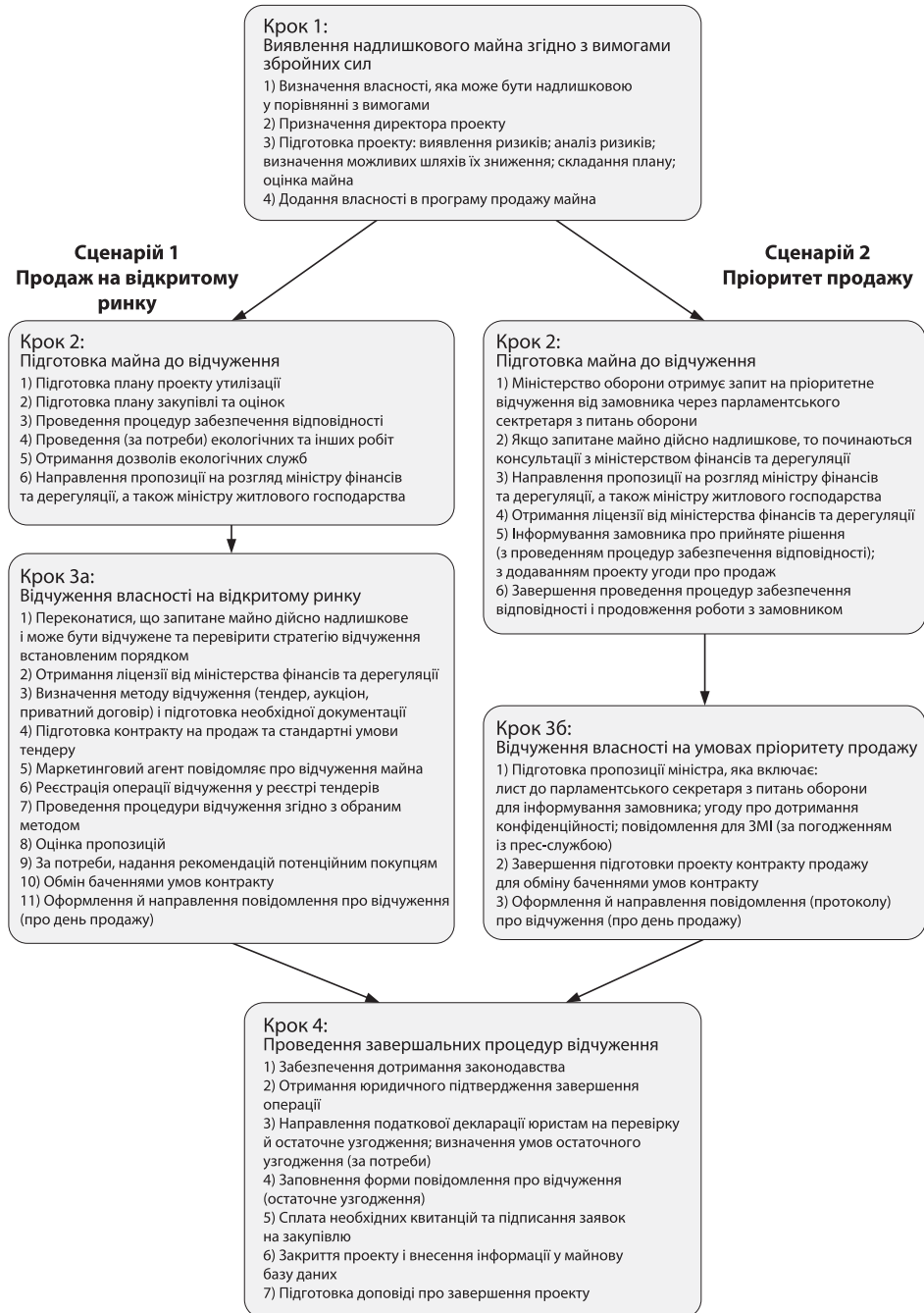
Державний прокурор Фінляндії Йорма Айала (Jorma Äijälä) висуває кримінальні обвинувачення проти п'яти осіб. Двоє з обвинувачених обіймали керівні посади у Силах оборони, а решта працювали на підприємстві з утилізації техніки й обладнання. Справа стосується тендеру Сил оборони на утилізацію 360-ти застарілих 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 розглядалися 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.