

# **Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі**

Збірник прикладів (компендіум)  
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

# ЗМІСТ

<b>Частина I</b>	<b>Вступ</b> .....	<b>1</b>
Розділ 1	Ракова пухлина корупції .....	3
Розділ 2	Стратегічний підхід до будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження рівня корупції в оборонному секторі .....	15
Розділ 3	НАТО та розвиток програми з будувannya цілісності і виховання доброчесності .....	27
Розділ 4	Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будувannya цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони .....	37
<b>Частина II</b>	<b>Корупційні ризики та слабкі місця оборонного сектору</b> .....	<b>49</b>
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
<b>Розділ 11</b>	<b>Участь персоналу та активів збройних сил в економічній діяльності</b> .....	<b>155</b>
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
<b>Частина III</b>	<b>Виховання доброчесності та скорочення корупційного потенціалу в оборонних структурах</b> .....	<b>197</b>
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

---

<b>Частина IV</b>	<b>Імплементация програм виховання доброчесності .....</b>	<b>343</b>
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 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.<sup>1</sup>

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-

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

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:<sup>5</sup>

#### 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.

<sup>3</sup> 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](http://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.

<sup>4</sup> 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.).

<sup>5</sup> 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](http://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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

- *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.

<sup>6</sup> 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](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH116Ae06.html)).

<sup>7</sup> Ейнджел Рабаза 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.

<sup>8</sup> Лангіт, «Збройні сили Індонезії» (2002 р.).

<sup>9</sup> Рабаза та Хейзман, Збройні сили і демократія (2002 р.), 76.

<sup>10</sup> 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](http://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](http://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.<sup>11</sup>

## **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

---

<sup>11</sup> 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](http://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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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**

<sup>12</sup> 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.).

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

## 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

<sup>14</sup> «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](http://www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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](http://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.