

# **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 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
<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
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
<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
<b>Розділ 17</b>	<b>Роль уряду</b> .....	<b>245</b>
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 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> На відміну від авторитарних або тоталітарних режимів, де міністр оборони зазвичай є генералом, безпосередньо підпорядкованим главі держави, а той також може мати військово-мунуле.

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](http://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](http://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 розповсюдженості 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.<sup>2</sup> 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).<sup>3</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), 88.

<sup>3</sup> 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 запламованих корупцією.

Нова команда цивільного керівництва прибула до міністерства оборони у лютому 2005 року. Більшість представників цієї команди склали 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 обставині 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.

## Заключні 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».<sup>4</sup> 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

<sup>4</sup> 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

Опираючись 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