

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

ЗМІСТ

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

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

Розділ 18

Роль парламентів та рахункових структур

В якості прямих представників народу парламенти є головним джерелом демократичної легітимності. Вони відповідають за встановлення правових рамок, у яких діють уряд і суспільство, та відіграють центральну роль у контролі діяльності виконавчої гілки влади (зокрема, міністерств оборони і збройних сил), а також оборонної промисловості й приватних військових підрядників. Парламентські комітети повинні мати достатньо повноважень для контролю питань бюджету, закупівель та кадрових рішень у контексті політики й пріоритетів національної безпеки. Для ефективного застосування своїх повноважень, вони повинні мати належний доступ до інформації та підготовлений персонал, щоб цю інформацію аналізувати. У багатьох країнах парламенти мають у своєму розпорядженні рахункові структури. Вони покликані виконувати важливу роль, яка полягає у проведенні глибоких досліджень урядових витрат та виявленні зловживань і недоліків.

Цей розділ досліджуватиме різні механізми та питання в контексті ролі парламенту у боротьбі з корупцією і вихованні доброчесності, збільшенні прозорості та зміцненні підзвітності.

Парламентські комітети

Комітети є робочими органами парламенту. Якщо основні політичні питання чи скандали можуть відбуватися перед камерами під час пленарних засідань, то саме у форматі роботи комітетів парламентарі найчастіше заслуховують свідчення посадових осіб міністерства оборони, обговорюють різні питання, проводять розслідування або готують доповіді. Більшість парламентів мають комітет, який несе головну відповідальність за оборонні питання, хоча й часто у більш широкому поєднанні з іншими питаннями національної безпеки. Водночас, різні аспекти такої складної сфери, як оборона, обов'язково розглядаються і в багатьох інших комітетах, наприклад, з питань фінансів, зовнішньої політики, прав людини або контролю над розвідкою.

Сфера відповідальності комітету з питань оборони й безпеки включає:

- розробку законодавчих актів з питань безпеки і оборони;
- пропозиції з питань бюджету та контролю витрат;
- огляд діяльності уряду у сфері безпеки й оборони;
- пропозиції щодо ратифікації парламентом міжнародних зобов'язань та угод;
- пропозиції парламенту щодо застосування сили або направлення військ за кордон;

- моніторинг оборонних закупівель;
- нагляд за призначенням вищого керівництва;
- моніторинг кадрової політики та прав людини.

Щоб робота комітетів з виконання їх контрольних функцій була ефективною, потрібно, щоб виконувалися три вимоги. По-перше, у них має бути достатньо *повноважень*, чітко визначених законодавством. Зазвичай це передбачає здатність:

- проводити слухання або розслідування, під час яких міністри та інші високі посадові особи, військові або цивільні службовці й експерти можуть бути викликані для відповідей на запитання або для свідчень;
- вимагати документи від структур виконавчої гілки влади;
- перевіряти прозорість і ефективність витрачання державних коштів та вимагати в разі потреби від компетентних органів проводити аудит;
- розглядати звернення і скарги від військовослужбовців і цивільного персоналу з питань сектору безпеки і оборони;
- відвідувати й інспектувати військові бази та інші об'єкти, у т.ч. місця дислокації своїх військ за кордоном.

По-друге, комітет повинен бути *спроможним* повноцінно виконувати свої повноваження, тобто мати кваліфікований штат співробітників, відповідний бюджет, доступ до інформації та можливість залучати (й оплачувати) зовнішню експертну допомогу. Професійний рівень членів комітету також дуже важливий; вони повинні мати відповідну освіту, досвід і знання, які періодично доповнюються додатковою підготовкою і освітою.

І, по-третє, принципове значення має *ставлення* членів комітету до контролю за урядовою діяльністю та їх здатність вирішувати питання загальної важливості без оглядання на свою партійну позицію. Проведення закритих засідань, без преси та громадськості, може бути одним із шляхів уникнення партійного тиску. Неформальні, без преси й протокольних записів, зустрічі та семінари також є відмінним інструментом формування спільного бачення і виходу за межі партійної політики. Але найбільш значущим елементом є ставлення до своїх обов'язків та стиль керівництва голови комітету.

Сильна, активна позиція членів комітету також може сприяти запровадженню комітетом *превентивного контролю*. Достатній час, витрачений на регулярні й несподівані відвідування військових частин, на слухання та аудит, потенційно може зберегти значний обсяг часу і зусиль, які в іншому разі були б потрібні для реагування на проблеми вже після їх появи.

Рахункові структури

На додаток до інформації від професійного штату працівників комітету, парламенти часто мають доступ до інформації та аналізу від незалежних рахункових структур. Ці аудиторські структури

часто поєднані з парламентом безпосередньо, як Бюджетний офіс Конгресу США, або через специфічну систему відповідальності і зв'язків, як Національний аудиторський офіс Сполученого Королівства. У разі ефективної роботи ці структури забезпечують парламент засобами оцінки минулої та поточної діяльності виконавчої влади. До функцій рахункових (аудиторських) структур можуть відносити:

- аудит фінансових звітів усіх урядових відомств та виконавчих структур;
- підтримку бюджетного процесу шляхом підготовки відповідного аналізу виконання бюджетів, аналізу бюджетних пропозицій виконавчої влади, незалежної оцінки вартісних розрахунків та підготовки альтернативних бюджетних варіантів і сценаріїв;
- аналіз специфічних питань політики і програм у контексті фінансів і бюджету;
- надання інформації для потреб парламентарів, а також представникам громадськості для підготовки скарг з подальшим розслідуванням висунутих звинувачень;
- допомогу відомствам у підвищенні ефективності їхньої роботи з використанням для цього аудитів та прикладів кращого досвіду.

Усі ці зусилля залежать від здатності робити акуратні оцінки діяльності структур і виконання завдань. На додаток до фінансових та правових аспектів роботи, зосередженість на «курсовому контролі» також є корисною, оскільки вона допомагає ув'язати ресурси, поточну діяльність і потрібні результати. Це легше робити (при цьому цінність результатів роботи рахункових структур збільшується), коли їх діяльність прив'язана до Системи планування, програмування та бюджетування (СППБ). У цьому випадку рахункові структури повинні приділяти особливу увагу програмуванню, яке визначає рішення на середньострокову перспективу з питань виділення ресурсів та оцінки програм. У багатьох країнах детальне оцінювання залишається недорозвинутою функцією, що і не дивно з огляду на значний обсяг роботи та політичну чутливість.

Вставка 18.1. Роль Національного аудиторського офісу Сполученого Королівства

Національний аудиторський офіс (НАО), який очолюють Інспектор та Головний ревізор, зосереджує свої зусилля у трьох основних сферах: забезпечення ефективності витрачання коштів, підтримка роботи парламенту та визначення прикладів кращого досвіду.

Ефективність витрачання коштів

Згідно із Законом про аудит від 1983 року, НАО може робити оцінки та готувати доповіді з питань витрачання державних коштів. У контексті ефективності витрачання ресурсів, офіс оцінює те, як урядові відомства та інші органи державної влади розпорядилися виділеними ресурсами задля досягнення визначених завдань. Ця робота охоплює широкий ряд питань: від функціонування системи кримінальної юстиції до основних проектів закупівель міністерства оборони, від покращання комерційної складової урядових проектів до поліпшення якості

контрактів утримання швидкісних автомагістралей. Щорічно НАО готує близько 60 доповідей. Всі вони достатньо підтверджені статистикою й свідченнями і ґрунтуються на ретельному аналізі та широких повноваженнях щодо доступу до потрібних документів.

Підтримка роботи парламенту

Керівник НАО є офіційним представником Палати Громад, і результати його роботи доповідаються парламентові за рішенням Палати Громад. Офіс працює в інтересах парламенту і платників податків з метою забезпечення контролю за витрачанням державних коштів та допомоги органам державної влади у поліпшенні їх діяльності. З 2000 року він регулярно оцінював ключові обґрунтування, які уряд готує для формування бюджету, з метою перевірки їх адекватності, а також для подальшої доповіді паралельно з доповідями уряду. У 2007-2008 роках офіс публікував по 60 важливих доповідей парламенту і ревізував понад 460 рахунків. Починаючи з циклу 2008-2009 років, аудит проводиться з використанням Міжнародних стандартів фінансових доповідей.

НАО підтримує діяльність Комітету державних фінансів (КДФ) та інших окремих комітетів з обох палат, а також окремих депутатів у їх намаганнях отримати інформацію з питань державних витрат та виконання визначених державних функцій. НАО надав різнобічну підтримку 17 комітетам парламенту й проводить брифінги, щоб допомогти комітетам у щорічному огляді результатів діяльності відомств. Він також має справу з широким комплексом складних запитів від членів парламенту, які в окремих випадках можуть привести до необхідності підготовки повноцінної доповіді.

Приклади кращого досвіду

НАО випускає технічну інформацію, настанови та матеріали передового досвіду, що можуть використовуватися іншими, зокрема, й усіма органами державної влади.

Оборонні питання

Місія НАО у цій сфері включає фінансовий аудит цього складного міністерства, який розпоряджається близько 90 мільярдами фунтів нерухомого майна і управляє бюджетом приблизно у 34 мільярди фунтів. НАО також готує доповіді з оцінки ефективності використання міністерством оборони свого бюджету. Це включає як здатність міністерства проводити поточні операції, так і підтримання та розвиток військових спроможностей для виконання майбутніх завдань. НАО зосереджує основну увагу на питаннях оперативної ефективності, забезпечення потреб особового складу збройних сил, закупівлі основних зразків озброєнь та основних об'єктів інфраструктури, таких, як програми утримання військових баз або перепрофілювання об'єктів. Нещодавні доповіді пропонують аналіз таких питань, як стан вертольотів «Чинук», транспортних літаків «Геркулес» С-130, логістичних програм для надзвукових реактивних літаків, набір на службу й утримання на службі персоналу, використання резервних структур та оборонна інформаційна структура.

Джерело (адаптовано з): National Audit Office, www.nao.org.uk.

Починати згори: корупційні ризики та їх попередження для парламентарів

У справі зниження рівня корупції парламентарі як законодавці встановлюють норми й стандарти прозорості, контролюючи рішення уряду та уважно досліджуючи результати аудиту його діяльності. Водночас, як у будь-якій іншій сфері, де присутні значні витрати, парламентарі іноді відчувають спокусу впливати на рішення уряду та інколи роблять це для персональної вигоди або для вигоди своєї партії. У цьому контексті запобіганню корупції у сфері оборонних контрактів приділяється особлива увага. Однак, не існує підтвердження того, що в оборонній сфері корупція більш розповсюджена, ніж, скажімо, у будівництві та інфраструктурних контрактах. Справді, у всьому секторі безпеки загалом корупція в поліції або у митних службах зустрічається набагато частіше, ніж в оборонній сфері, однак дуже часто це дрібна корупція, що існує значно нижче рівня парламенту.

Але при цьому в секторі оборони існують специфічні корупційні ризики. Коло керівників, причетних до процесу прийняття рішень, є вужчим і їх діяльності притаманна утаємниченість, експертні знання менш розповсюджені, до того ж – і це особливо примітно – ринок практично монополізований, оскільки міністерство оборони виступає єдиним покупцем, а кількість кваліфікованих постачальників обмежена. Складні оборонні контракти з багатьма субпідрядниками роблять належний облік ускладненим, а закупівельні підрозділи надають перевагу жменьці довірених постачальників. При цьому парламентарі ще й люблять економічні інтереси своїх виборців, а також можуть докласти руку до отримання відстрочок від призову чи вигідної роботи для своїх протеже. У таких ситуаціях межа, яка відділяє правомірну допомогу виборцям від зловживання впливом, дуже тонка.

Немає меж людській винахідливості у пошуку шляхів впливу на процес закупівель так, щоб не входити в конфлікт із законом. Корупція може набувати форму відкатів (надмірно завищених) з контрактних платежів, так званих «комісійних» за надані послуги, переваг за межами контракту на зразок розважальних подорожей для членів сім'ї та інших послуг або просто виплат під столом. Широкомасштабна корупція для отримання потрібного рішення від впливової посадової особи зазвичай відбувається шляхом використання агентів чи посередників, щоб таким чином уникнути безпосереднього контакту між постачальником і покупцем та ускладнити контроль проходження платежів через банківську систему.¹ Це підкреслює важливість мати чітке законодавство стосовно того, що дозволено, а що – не дозволяється, і де посадові особи мають тримати межу у своїх контактах з постачальниками. Також потрібно встановлювати обмеження на вартість подарунків, які дозволяється приймати посадовим особам і парламентарям. Парламентарям потрібно слідкувати за тим, щоб ці правила, або кодекси поведінки, були чітко визначені і суворо дотримувалися, а також дотримуватися їх самим. Їм треба уникати будь-яких підозр у недостойній поведінці і, наприклад, не йти на контакт з комерційними агентами чи відвідувати підприємства самостійно, а робити це лише разом з іншими колегами з числа членів комітету

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 December 2006.

з питань оборони. У 2007 році сенатор-демократ зі штату Монтана Джон Тестер навіть зробив інноваційний крок, розмістивши свій денний графік на веб-сайті. Ця дія підкреслює дієву протитруту від корупційного ризику: максимальну прозорість того, як парламентарі виконують свої обов'язки та декларують свої інтереси. Окремі парламентарі повинні декларувати свої статки та інтереси перед тим, як займати місце в парламенті, а також робити це протягом декількох років після завершення своєї каденції. Потрібно забороняти анонімні внески для них самих або для фінансування їхніх партій. Ці заходи також відповідають їх власним інтересам, захищаючи їх від несправедливих обвинувачень в обмані та підтримуючи довіру громадян до їхньої роботи. У цьому контексті Міжнародний кодекс поведінки державних службовців ООН слугує корисним підґрунтям для формулювання відповідних правил, зокрема, частина II про конфлікт інтересів і дискваліфікацію, а також частина III про декларування статків. Таке декларування має особливе значення у тих парламентах, де членство не вважається єдиним повноцінним видом діяльності і де членам дозволяється виконувати іншу оплачувану роботу. Наприклад, у Британській Палаті Лордів 139 з 743 членів надають оплачувані дорадчі послуги й фігурують у зарплатних відомостях корпорацій.

Роль парламентів у забезпеченні прозорості сектору оборони

Парламенти відіграють значну роль у забезпеченні прозорості у міністерстві оборони, для чого у своєму розпорядженні вони мають ряд інструментів. Їх члени можуть ставити усні або письмові запитання і наполягати на отриманні відповіді, яка б їх задовольнила. Потужним засобом досягнення прозорості є організація слухань із залученням конкуруючих постачальників і, якщо це потрібно, за зачиненими дверима для захисту комерційної таємниці. Більш драматичним, але й більш довготривалим способом, є парламентське слухання, що має на меті виявлення обставин та визначення відповідальних. Небагато міністрів чи державних секретарів здатні пережити таке випробування, оскільки під час слухання точаться політичні битви, а члени опозиції тримають свої ножі напоготові, щоб довести некомпетентність уряду. В той же час парламентські слухання часто ослаблюються недосвідченістю парламентарів у правових нюансах слухань. Вони ж обираються за їх політичні позиції, а не за їх здібності вести розслідування.

Слідчі інструменти мають важливе значення, однак, найкращими ліками проти корупції є наявність чітких процедур та їх дотримання: послідовне і скрупульозне вивчення всіх позицій оборонного бюджету, дослідження вартості експлуатації протягом життєвого циклу техніки, що закуповується, а також об'єднання власних спостережень з доповідями рахункового офісу, щоб визначити, чи заплановані статті бюджету дійсно використані за призначенням. Насправді ж такі процедури добре спрацьовують лише тоді, коли парламент має достатній штат кваліфікованих експертів для проведення глибокого аналізу. За умови, що існує незалежна рахункова структура, вона також слугує стримуючим чинником проти зловживань, оскільки порушення, вірогідно, буде виявлено в її доповідях. У сфері закупівель міністерство оборони повинно надавати парламентові всю інформацію про військові потреби, можливі альтернативні шляхи їх забезпечення, список потенційних постачальників та аргументи на користь остаточного рішення щодо

вибору постачальника. Наприклад, у Бельгії та Нідерландах міністр оборони зобов'язаний дотримуватися визначеної процедури, згідно з якою спочатку потрібно включити потребу у певній системі озброєння до 10-річної програми і, відповідно, обґрунтувати цю потребу, потім треба аналізувати альтернативи, доповідати деталі проведення переговорів та аспекти спільного виробництва і компенсацій (за які відповідає міністерство економічних справ) і, нарешті, прийняти рішення щодо закупівлі. Для надання допомоги у виконанні цих процедур Бельгія у 1996 році створила спеціальний комітет з військових закупівель у Палаті Представників. У Нідерландах міністерство оборони має слідувати вимогам конвенції, яка визначає, що у парламенту повинно бути достатньо часу для розгляду контрактів вартістю понад 50 мільйонів євро до моменту їх підписання (див. Вставку 18.2). Як правило контракт отримує зелене світло від комітету з питань оборони, але його члени мають право робити відповідні подання на розгляд Другої Палати з подальшим прийняттям рішення шляхом голосування на пленарному засіданні. В Німеччині схожа процедура скрупульозного контролю починається з рівня 25 мільйонів.

Вставка 18.2. Модельна послідовність контролю за оборонними закупівлями

Нижче пропонується модельна послідовність контролю за закупівлями, складена на основі парламентської практики Нідерландів.

Вимоги

Міністерство оборони інформує парламент стосовно загальних оперативних вимог. Сюди включають тип озброєння, оцінку потрібної кількості й обсяги коштів, призначених на закупівлю. Парламентарі зазвичай зосереджують свою увагу на долі загального бюджету, визначеної для реалізації планів закупівлі, та ставлять запитання стосовно сумісності цього рішення з іншими пріоритетними потребами. Процес закупівлі може бути продовжено лише тоді, коли оборонна комісія парламенту затвердить висунуті вимоги або у разі відсутності конкретних заперечень, коли застосовується мінімалістська формула «комісія бере до уваги наданий документ».

Підготовчі дослідження

Оперативні вимоги трансформуються у технічні специфікації. Потім досліджується ринок і складається вичерпний список потенційних постачальників. Якщо потрібного зразка немає в наявності зараз, або у найближчому майбутньому, то складаються плани щодо його розробки у взаємодії з промисловістю та іншими зацікавленими країнами. Затверджується стратегія закупівлі, а також графік виробництва і поставки.

Оцінка

Це ретельне вивчення інформації, наданої зацікавленими постачальниками. Чи здатні вони забезпечити всі пункти специфікації, чи пропонують вони альтернативні шляхи виконання вимог? Чи цей зразок техніки або озброєння експлуатується в збройних силах інших країн та який у них досвід експлуатації? Які існують можливості для спільного виробництва і компенсацій (офсетів)? Це дослідження має запропонувати короткий список альтернативних

зразків. Інформація з цього питання повинна бути винесена на обговорення у парламентському комітеті і було б бажано, якби її оприлюднювали.

Закупівля

Цей етап включає остаточне уточнення рекомендацій та підготовку до закупівлі на основі обговорених пропозицій, окремі з яких, можливо, були вже випробувані у польових умовах. Департамент озброєнь застосовує ряд критеріїв для формування остаточних рекомендацій. Беручи до уваги, що декілька альтернативних варіантів можуть задовольнити вимоги військових, існує можливість того, що враховуватимуться й інші чинники: наприклад, вартість експлуатації протягом життєвого циклу, відносний рівень бойової ефективності або рівень безпеки. Офсетні домовленості або угоди про спільне виробництво також часто отримують багато уваги – для парламентарів важливо, щоб національна промисловість брала адекватну участь у виробництві, тому вони зазвичай вимагають сто відсотків компенсації за кожний оборонний долар чи євро, витрачені за кордоном.

Роль парламенту на всіх цих етапах буде різною, в залежності від рівня вартості. У Нідерландах контракти вартістю нижче 5 мільйонів євро підписуються на рівні керівництва видом збройних сил. Проекти вартістю до 25 мільйонів євро повинні підписуватися на рівні Голови оборонного штабу і доповідатися парламенту. У випадку витрат у межах між 25 та 100 мільйонами доларів, потреби мають бути затверджені парламентським комітетом на початку циклу, а подальше виконання доручається керівництву видом збройних сил, за винятком випадків, коли проект визначається як політично чутливий. Проекти більш високої вартості потребують затвердження парламентом до початку процедури підписання. А рішення щодо виконання умов контракту можуть прийматися лише державним секретарем (заступником міністра), який відповідає за питання озброєння. Контракти вартістю понад 250 мільйонів євро повинні затверджуватися кабінетом у повному складі та підтримуватися парламентом.

Джерело: Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005).

Союзники: преса, НУО, міжнародні організації, експерти з оборонних питань

Одним з найбільших викликів для парламентів є завдання ефективного розпорядження тими часто величезними наявними ресурсами в умовах, коли для цієї роботи вони мають обмежений час. Преса є одним з джерел стимулювання, адже у парламентах Заходу нерідко історії у ранкових газетах про скандали чи неефективність уряду використовуються під час традиційного періоду запитань до урядовців. Активна і прискіплива преса є невід'ємною складовою ефективною демократії, однак завелике покладання на новини, що розповсюджуються пресою, має суттєвий недолік: заохочує недостатньо виважену реактивність на скандали та політизацію. Іноді більш ефективним шляхом для парламентарів було б дотримуватись дещо більшої дистанції від швидкоплинних медійних збуджень і зосереджуватись на довгостроко-

вих пріоритетах політики. Схожим чином міжнародним організаціям, наприклад, ПРООН, також було б корисно поміркувати над кращим балансуванням витрат на журналістські розслідування. Хоча, загалом, це дуже корисна річ, однак іноді журналістські розслідування можуть призвести до створення непродуктивної атмосфери постійних звинувачень. Схоже, що пресі теж важливо дотримуватися свого кодексу поведінки.

Парламенти також мають союзників серед неурядових організацій. У більшості країн є багато громадських організацій, що приділяють основну увагу боротьбі з корупцією на загальнодержавному та місцевому рівнях. Однак важливо зробити так, щоб залучити їх до більш конструктивного співробітництва з парламентом, ніж просто залишити в традиційному режимі обвинувачення. На міжнародному рівні ключовим союзником у боротьбі з корупцією є організація «Транспаренсі Інтернешнел», яка створена понад п'ятнадцять років тому і зараз щорічно публікує Індекс хабарників, Глобальний барометр корупції та Індекс сприйняття корупції. Такий спосіб «називання та ганьбування» зловмисників – окремих осіб, компаній або цілих країн – має певний ефект, зокрема, у парламентах Заходу. «Транспаренсі Інтернешнел» через свою мережу національних оцінок також може допомогти у мобілізації національних неурядових організацій до конструктивної співпраці з намаганнями парламентів протидіяти корупції. Головним гравцем з надання допомоги парламентам у створенні контролюючого потенціалу є Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС) – міжнародна фундація, створена Урядом Швейцарії у 2000 році. ДКЗС ідентифікує і розповсюджує найкращий досвід управління сектором безпеки на національному та міжнародному рівнях. Він тісно співпрацює з іншими міжнародними інститутами з метою надання всередині певних країн дорадчу допомогу та розвитку практичних програм виховання доброчесності, сприяння прозорості та підзвітності. Це часто робиться у взаємодії з різними парламентськими асамблеями, такими як, наприклад, Парламентська Асамблея Ради Європи і Парламентська Асамблея НАТО, а також з іншими міжнародними структурами, зацікавленими у розповсюдженні кращого досвіду управління у секторі безпеки.

Парламентська Асамблея Ради Європи особливо активно підтримувала заходи зміцнення контролю над секторами безпеки і оборони. У 2005 році, у відповідь на заходи, прийняті у боротьбі проти тероризму, вона розробила пакет детальних рекомендацій стосовно нагляду за секторами розвідки, поліції, прикордонного контролю, оборони та «національної безпеки і демократії». Ці рекомендації були спрямовані на забезпечення:

- чіткого й адекватного законодавства для забезпечення діяльності секторів безпеки і оборони, в якому чітко визначені відмінності між службами безпеки і розвідки, з одного боку, та правоохоронними органами, з іншого;
- зосередженості збройних сил на питаннях національної безпеки, без відхилень на другорядні завдання, за винятком надзвичайних обставин;
- наявності дієздатних спеціалізованих парламентських комітетів, призначених для нагляду за службами розвідки та, як мінімум, їх бюджетами; вони не повинні суттєво затрудняти забезпечення фундаментальних конституційних прав;
- парламентського нагляду за впровадженням надзвичайних заходів, які не повинні суттєво звузити забезпечення фундаментальних конституційних прав.

Також у резолюції підтверджується зростаюча важливість міжнародного співробітництва та миротворчих місій і підкреслюється, що це «не повинно призвести до негативного впливу на роль парламенту у процесі прийняття рішень». У резолюції також відзначається, що відкладена прозорість (розсекречування таємних матеріалів після визначеного законом періоду) могла б сприяти підтриманню балансу між інтересами таємності та підзвітності.²

Серед міжнародних організацій головним союзником у боротьбі з корупцією є Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Об'єднавши тридцять економічно розвинутих країн, ОЕСР у 1977 році розробила Договір проти корупції, який на сьогодні прийнятий у 38 країнах. Організація також має Робочу групу з питань корупції, яку очолює швейцарський професор Марк Пієт. Ряд країн-членів ОЕСР запровадили власні антикорупційні закони, ґрунтуючись на положення цього Договору, і отримали помітний результат. Зокрема, Німеччина прийняла такий закон у 1999 році і забезпечила неухильне його дотримання. Компанію-виробника електроніки Сіменс було притягнуто до відповідальності за виплату близько 1,3 мільярда євро у вигляді хабарів у понад 50 країнах, включаючи персональну виплату Президенту Нігерії Сані Абача. У грудні 2008 році розслідування застосування так званої «чорної каси» фірми Сіменс закінчилося штрафом у 395 мільйонів євро. Договір ОЕСР також заохочував додаткові заходи й в інших країнах. Подібне розслідування у США призвело до штрафу з боку Сіменс у 800 мільйонів доларів, а Італія у 2004 році заборонила Сіменс мати справу з державними установами протягом року.

Нарешті, професійні військовослужбовці можуть стати потужним союзником у забезпеченні ефективного парламентського контролю. Вони не зможуть так легко обманювати в питаннях якості та надійності військової техніки й озброєння, які їм необхідно закупити, оскільки це може стати питанням життя або смерті для їх колег у зоні бойових дій. Більше того, процедури погодження й обліку ретельно відрегульовані, часто до найдрібніших деталей, і вимагають підписання на кожному рівні процесу закупівель. Більшість міністерств оборони мають спеціальні структури для нагляду за цим процесом і виявлення можливого обману. Такі структури мають бути виділені за межі командної ієрархії та пов'язані зі штатом військових інспекторів. Головний інспектор повинен підтримувати тісний зв'язок з парламентом, а його кандидатура має обговорюватися в парламенті в порядку консультацій.

Нагляд за оборонною промисловістю та експортом озброєнь

Часто парламенти займають набагато жорсткішу позицію стосовно нагляду за внутрішніми закупівлями, ніж за продажами за кордон. З одного боку, цілорічно, оскільки внутрішні закупівлі передбачають участь парламенту, який розподіляє гроші платників податків в якості безпосередньо причетної структури. З іншого боку, економічні стимули більше стосуються промис-

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

логового розвитку, ніж питань нагляду, які турбують експертів. Парламентарі мають очікувану стурбованість щодо збереження робочих місць у нових інноваційних галузях промисловості, зосереджуючись на передових технологіях та кваліфікованій праці. За винятком США, немає жодної іншої країни, яка має достатньо великий внутрішній ринок для підтримки дієздатної оборонної промисловості, а це робить зовнішні ринки та проекти міжнародної співпраці дуже важливими для виживання компаній. При цьому протягом більш ніж десятиліття оборонні бюджети більшості країн Заходу скорочувалися, що призвело до збільшення конкуренції на ринках третіх країн. Поточна економічна криза ще більше цьому сприяє. У час, коли великих оборонних контрактів обмаль, і при цьому їх отримання завантажить промисловість роботою на багато років уперед та забезпечить зайнятість робітників підприємств, деякі керівники погоджуються закривати очі у випадках, коли повна прозорість і чисті руки можуть перешкодити отриманню вигідного контракту. Однак ряд нещодавніх випадків свідчить про початок зміни такої тенденції (див. Вставку 18.3).

Позитивна новина полягає у тому, що промисловість сама почала звертати увагу на проблему корупції. У липні 2006 року Європейське агентство аерокосмічної і оборонної промисловості оголосило про створення міжнародної промислової робочої групи, призначеної для боротьби з корупцією. Спочатку вона мала включати до сфери своєї діяльності всі оборонні компанії ЄС та їхні національні оборонні асоціації, а з часом – відкрити доступ для оборонних компаній і з інших країн. У той самий день було оголошено про створення Антикорупційного форуму оборонної промисловості Сполученого Королівства. Чи спрацюють ці ініціативи? Потрібно трохи почекати. За даними Доповіді про світовий розвиток за 1997 рік, 15% всіх компаній у промислово розвинутих країнах мають платити хабарі, щоб зберегти свій бізнес. Цей показник становив 40% в Азії і 60% в Російській Федерації. Зниження рівня корупції залежатиме від наполегливості урядів і парламентів, особливо з урахуванням того факту, що поза межами Європи і США багато людей, які обіймають високі посади, очікують хабарів за свою участь у комерційних проектах. Відповідно, корупція буде скорочуватися лише тоді, коли ризик буде високим і для покупців, і для продавців. Було б корисним, якби конкуруючі фірми об'єднали свої ряди у дотриманні кодексу поведінки. Безумовно, парламенти можуть відігравати конструктивну роль, надаючи допомогу на цьому напрямі.

Вставка 18.3. Вибрані значні випадки корупції у сфері експортних продажів

Найбільш відомим нещодавнім випадком застосування хабарництва була оборудка Британських аерокосмічних систем, четвертої за розмірами оборонної фірми у світі, з Саудівської Аравією. У 2003 році газета «Гардіан» оприлюднила інформацію про те, що ця фірма, користуючись прихильним ставленням кількох британських урядів, протягом двадцяти років виплачувала мільйонні хабарі вищим саудівським посадовим особам та членам їх сімей за надання вигідних оборонних контрактів. Британський Офіс серйозних зловживань почав розслідування і виявив у цій фірмі прихований фонд у розмірі 60 мільйонів фунтів для «послуг підтримки», а також докази того, що 1 мільярд фунтів було переведено у швейцарський банк на рахунки двох посередників, які мали контакти з королівською родиною Саудівської Аравії. Однак, генераль-

ний прокурор зупинив розслідування, повідомивши парламент про те, що Саудівська Аравія натякнула на можливість помсти у відповідь шляхом відмови від обміну інформацією стосовно можливих терористичних нападів проти Сполученого Королівства. Прем'єр-міністр Тоні Блер підтримав це рішення.

Подібні випадки також траплялися під час продажів до країн НАТО. В середині 1970х років у Нідерландах фірма Локхід здійснила спробу купити вплив під час закупівлі нових військових літаків. На пропозицію Принца Бернарда, чоловіка королеви Юліани, фірма виплатила йому 1,1 мільйона доларів. Незалежна слідча комісія зробила висновок про те, що його поведінка була «достойна осуду», однак під загрозою вірогідної конституційної кризи (внаслідок можливого зречення королеви) уряд, після консультацій із парламентськими лідерами, лише звільнив принца від обов'язків Генерального інспектора Збройних Сил. Приблизно у той самий час, коли Нідерланди проводили процес закупівлі американських літаків Ф-16, було запідозрено спробу агента, пов'язаного з французькою фірмою Дассо, дати хабара одному з членів парламенту, однак цей випадок не дійшов до суду.

Індія є гарним прикладом країни, яка сильно постраждала від корупції, однак спромоглася зробити важливі законодавчі зрушення. Закупівля літаків Ягуар у Сполученого Королівства в 1978 році та великі контракти у 1980х роках із закупівлі артилерійських гармат фірми Бофорс, французьких літаків Міраж 2000 та німецьких підводних човнів – всі були оточені присмаком корупції, хоча формально мали належне обґрунтування оборонними вимогами.

У відповідь у 2001 році було призначено особу з безсумнівною доброчесністю запроваджувати заходи з прозорості та підзвітності суспільству у діяльності міністерства оборони. Уряд затвердив інструкції щодо відкритого декларування іноземними постачальниками послуг, які вони надають через своїх представників та комісійних, які їм виплачуються у вигляді виплат, відсотків та іншими способами. Згідно з Процедурою оборонних закупівель (ПОЗ), запровадженою у 2006 році, було встановлено реєстраційні вимоги та штрафи, які знівеливали вигідність найму посередників – індійських або іноземних – для сприяння оборонним контрактам. (Однак, станом на квітень 2008 року на виконання цієї інструкції не було зареєстровано жодного індійського представника.) Також, ПОЗ містить три ключових елементи: офсетні правила, заборону закупівлі у одного постачальника та обов'язковість передачі технологій у всіх основних контрактах. У 2008 році міністр оборони Антоні також інформував парламент про інші кроки з метою попередження корупції та забезпечення прозорості, які включають: так званий «Пакт доброчесності» між урядом і всіма контрактами вартістю понад 3 мільярди рупій; необхідність колегіального прийняття головних рішень у процесі закупівель; посилення прозорості у проведенні польових випробувань; запровадження правил попередніх зустрічей з продавцями.

Джерела: G. Parthasaraty, *The Era of Corruption* (28 March 2001), www.rediff.com; Defence minister A.K. Antony in a written reply in the Rajya Sabha. See www.thaindian.com (22 April 2008).

Заключні міркування

Ознайомлення з нещодавніми випадками корупції свідчить про необхідність подальшого зміцнення прозорості, а також про важливу роль – і обмеженість – парламентського контролю. У декількох випадках представники виконавчої гілки влади успішно (хоча, можливо, що й тимчасово) аргументували те, що вищі державні інтереси переважають над схильністю парламентів до більш жорстких дій. Однак діяльність парламентів мала результат. Промислові структури надзвичайно неохоче навіть розмірковують про хабарі. І загалом, уряди і парламенти співпрацювали у цьому питанні. Скандал з фірмою Локхід та випадок з фірмою Дженерал Електрик спонукав США прийняти у 1977 році Акт про іноземні корупційні практики, а також справити відповідний тиск з боку США на інші уряди зробити так само, щоб грати за однаковими правилами. Парламентарі також часто були провідниками національних зусиль із запровадження положень Конвенції ОЕСР у національне законодавство. І парламентські асамблеї, такі, як Парламентська Асамблея Ради Європи та Парламентська Асамблея НАТО, продовжують відігравати провідну роль у просуванні міжнародного співробітництва та стандартів боротьби з корупцією.

Парламенти і парламентарі мають почесну довіру від своїх громадян бути лідерами у протидії корупції. І хоча багато чого було зроблено протягом останніх років, ще залишилося й багато викликів. Парламентарі можуть сприяти їх вирішенню шляхом забезпечення оборонних комітетів та рахункових структур необхідними повноваженнями для здійснення ефективного контролю. Вони можуть працювати для створення необхідних спроможностей для виконання своїх мандатів, якщо мова йде про персонал, бюджет, доступ до інформації та залучення зовнішньої експертної підтримки. Члени оборонного комітету можуть демонструвати провідну роль шляхом підвищення своїх професійних знань і демонстрації орієнтованого на інтереси суспільства, позапартійного ставлення до питань національної безпеки, які суттєво впливають на питання виживання держави. Роблячи таким чином, вони можуть діяти мужньо у забезпеченні оборонної прозорості і при цьому захищати легітимні державні таємниці. І в усьому цьому вони можуть підвищувати свою ефективність шляхом розвитку мережі внутрішніх та іноземних союзників, які поділяють спільні інтереси щодо протидії корупції і допомоги своїм країнам у розвитку безпечних умов для процвітаючих демократій.