

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

ЗМІСТ

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

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

Розділ 19

Роль інституцій омбудсмена

Протягом своєї понад 200-річної історії¹ інститут омбудсмена продемонстрував свою цінність як для демократій, що розвиваються, так і для зрілих демократій. Інститут омбудсмена не є головним інструментом у боротьбі з корупцією як кримінальним явищем. Водночас, у разі адекватного застосування, підтримки у вигляді політичної волі та забезпечення досвідченим і мотивованим персоналом, офіс омбудсмена може бути ефективним інструментом у складі стратегії попередження, нейтралізації та знищення корупції у сфері оборони.

Функція омбудсмена у сфері оборони

У своїй сучасній інтерпретації головною функцією омбудсмена є «захист людей від порушення їх прав, зловживання владою, помилок, неухважності, несправедливих рішень і поганого керівництва з метою поліпшення публічного адміністрування, а також забезпечення більшої відкритості урядових дій та більшої підзвітності суспільству всього уряду і державних службовців.² Суть цього пояснення полягає в тому, що, як свідчить досвід зрілих демократій, омбудсмен є незалежною від офіційних структур особою, яка розглядає скарги людей. Водночас, інститут омбудсмена встановлюється законом, сам омбудсмен призначається парламентом і по суті є його представником. Одним з додаткових аргументів є те, що така ситуація сприяє гарантуванню незалежності омбудсмена, який у іншому випадку, мабуть, з неохотою буде критикувати дії відомств, що входять до складу виконавчої гілки влади. В якості представника законодавчої гілки влади омбудсмен не лише надає безпосередні послуги громадянам, але й відіграє важливу роль у нагляді за відомствами, що входять до його юрисдикції. Втім, оскільки омбудсмен має можливість лише давати рекомендації і не може змусити органи виконавчої і судової влади вживати суттєвих заходів, його або її роль погоджується із концепцією розділення гілок влади.³

¹ Франк Ортон, колишній омбудсмен з питань прав людини у Боснії і Герцеговині та колишній шведський омбудсмен, стверджує, що у жовтні 1713 року король Швеції підписав указ, яким він створив інститут Вищого Королівського Омбудсмена для того, щоб забезпечити виконання суддями, військовими офіцерами та цивільними службовцями Швеції законів країни та визначених для цих осіб правил.

² International Ombudsman Institute, цитату взято з: www.law.ualberta.ca/centres/oi/i/.

³ Коментар з модельного закону про омбудсмена, розробленого Асоціацією омбудсменів США, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Вставка 19.1. Визначення «омбудсмена»

Приблизний переклад поняття «омбудсмен» означає «захисник громадян» або «представник народу». Омбудсмен – це статево нейтральний термін, й у різних країнах світу цю посаду може обіймати чоловік чи жінка. Однак дехто надає перевагу термінам «омбудс» або «омбудсперсона» (див.: www.usombudsman.org). Також вживають багато інших назв для визначення офісу омбудсмена. Наприклад, в англійськомовних країнах назва варіюється від *парламентського комісара з питань адміністрації* (Шрі-Ланка, Сполучене Королівство), *публічного захисника* (Південна Африка) до *генерального слідчого* (Замбія). У ряді країн захист прав людини є одним з головних завдань офісу омбудсмена і це часто відображається у назві офісу, наприклад, *Національна комісія з питань прав людини Мексики*, *Омбудсмен з питань прав людини Словенії* або *Парламентський комісар з питань прав людини Угорщини*.

Джерело: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

Це, по суті, є серцевиною оригінальної концепції про те, що, у разі застосування у сфері оборони, потрібно розглядати цей інститут як публічного захисника або військового омбудсмена, що охороняє права військового персоналу та акцентує увагу на дотриманні демократичних конституційних принципів всередині збройних сил. Також важливо звернути увагу на інтерпретації, наприклад, «внутрішній омбудсмен» або «генеральний інспектор», які мають функції омбудсмена, але призначаються керівником організації, що виглядає як відхилення від оригінальної концепції. Вони можуть мати позитивний вплив на клімат всередині організації, але вони не можуть розглядатися в якості альтернативи. Бюрократії, що характеризуються відмінними організаційними культурами, запровадили різні варіанти оригінальної концепції омбудсмена з різним ступенем успіху. Знання базових концепцій та їх специфічних механізмів імплементації полегшує впровадження інституту омбудсмена, який був би адекватним стратегії виховання національної та інституційної доброчесності.

Створення інституту омбудсмена з питань оборони має на меті вирішення двох принципових проблем оборони у ліберальній (або такій, що лібералізується) демократії: тримати стосунки між цивільним суспільством і його військовими інституціями під належним цивільним контролем та, одночасно, захищати людські та соціальні права громадян у секторі оборони. Таким чином, класичне питання цивільно-військових стосунків: «Хто буде охороняти охоронців?» поєднується з ще одним – «Як охороняти права охоронців, які є громадянами в уніформі?» Всі окремі аспекти цих двох питань взаємопов'язані не лише концептуально, але й у межах стратегії та політики інституційного розвитку суспільства й сектора оборони.

До міжнародно визнаних функцій омбудсмена відносять лише розслідування та рекомендації щодо певних рішень. Тобто, запровадження такого офісу, відповідно, не має виглядати як загроза існуючій владі.⁴ Обсяг діяльності омбудсмена з питань оборони значною мірою буде залежа-

⁴ У багатьох випадках така діяльність розглядається як несумісна з військовою субординацією і розглядається – вірно чи невірно – як така, що підриває авторитет військової або політичної влади.

ти від намірів, впливу або природи оборонного середовища, що змінюється. Навряд чи він буде «виходити за рамки».⁵ Корупція у своїх численних формах і проявах присутня в усьому спектрі цивільно-військових стосунків. Тому «повноцінний омбудсмен» повинен нести відповідальність і мати спроможність справлятися з усіма серйозними цивільно-військовими проблемами. Важливо зазначити, що запровадження цього офісу в ряді країн дало видатні результати у розвитку норм поведінки військового персоналу під час виконання службових обов'язків.

Моделі інститутів омбудсмена

Загалом інститути омбудсмена поділяються на дві групи: «класичні» та «організаційні». Відбувається постійна еволюція всередині кожної групи й, водночас, демаркаційні лінії між ними швидко змінюються.⁶ Однак оборонна сфера відрізняється, оскільки вона належить одночасно і до урядової політики, і до структур суспільства. З цієї причини існує багато різних типів інститутів омбудсмена в оборонній сфері, які суттєво відрізняються своїми завданнями і повноваженнями. З практичного досвіду можна виділити три основні моделі: класичний омбудсмен, потужний інституціалізований (омбудсмен з питань оборони) омбудсмен та слабкий організаційний омбудсмен у збройних силах.

Згадуючи про основний принцип менеджменту, який стверджує, що «те, що можна виміряти, це саме те, що реально зроблено», вплив омбудсмена розглядається тут у якості складової процесу моніторингу й оцінки оборонного врядування, зокрема, стосовно формування та виконання оборонної політики.

Класична модель омбудсмена з питань оборони

Ця модель будується на припущенні, що в будь-якій парламентській демократії парламент є найвищою національною гілкою влади. Лише парламент приймає всі остаточні рішення з питань оборони, включаючи рішення щодо виділення ресурсів та запровадження механізмів контролю, таких, як контроль бюджету, розгляд запитів, загострення уваги на певних проблемах шляхом парламентських слухань тощо. Ці механізми також можуть включати публічного захисника або військового омбудсмена, які, з одного боку, оберігають парламентський і суспільний вплив на вирішення питань оборонної політики і підкреслюють демократичний конституціоналізм всередині збройних сил, а з іншого боку, оберігають права військовослужбовців як людей, громадян і членів воєнної організації. Вставка 19.2 пропонує приклад класичного омбудсмена з питань оборони в Норвегії.

⁵ Phasoane Mokgobu, "Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force," *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html.

⁶ Згідно з матеріалами, опублікованими Асоціацією омбудсменів США, рамочною структурою з центром у США. Див., також, веб-сайт Омбудсмена збройних сил Канади, www.ombudsman.forces.gc.ca.

Вставка 19.2. Класична модель омбудсмена з питань оборони в Норвегії

Прикладом класичного омбудсмена з питань оборони є Парламентський Омбудсмен у збройних силах Норвегії – найперший у світі військовий омбудсмен, пост якого запроваджено з 1952 року. Сам омбудсмен та Комітет омбудсмена є підрозділами парламенту і становлять частину його наглядових та контрольних повноважень. Омбудсмен має охороняти права всіх представників (і колишніх також) збройних сил. Будь-яка особа, яка відчуває, що до нього чи до неї було неправильне, несправедливе або неадекватне ставлення, може звернутися із заявою до омбудсмена. Комітет омбудсмена зобов'язаний подавати щорічні доповіді до парламенту, однак, за потреби, може подати звернення до парламенту у будь-який час. Омбудсмен у межах своєї компетенції діє як радник парламенту й міністерства оборони. Комітет омбудсмена, виконуючи функцію незалежного військового контрольного механізму, інспектує військові частини як усередині країни, так і за кордоном. Після цього омбудсмен надсилає міністру оборони та головнокомандувачу збройних сил доповідь про інспектування з відповідними рекомендаціями.

Омбудсмен може звернутися або вжити заходів зі своєї власної ініціативи щодо будь-якого питання, яке потрапляє в поле його зору. Він має повноваження торкатися будь-яких випадків за участю представників влади, має доступ до будь-яких документів та інформації і може заслуговувати свідків або експертів. Омбудсмен є позапартійним і незалежним від міністра оборони, міністерства оборони та військових керівників.

Джерело: Веб-сайт омбудсмена з питань збройних сил Норвегії. Website of the Norwegian ombudsman for AF, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

Незважаючи на деякі відмінності у назвах, класичні інститути омбудсмена з питань оборони мають певні важливі спільні характеристики:

- Для захисту людських прав *функції омбудсмена визначені законом*, а сам омбудсмен призначається рішенням законодавчого органу влади, що забезпечує надійний правовий запобіжник для їх незалежності та конфіденційності отриманої інформації.
- Омбудсмен *має повноваження розслідувати, чи виконує уряд*, разом з міністерством оборони, свої функції у відповідності із законодавством та чи не порушує суспільні норми моралі.
- Омбудсмен *робить пропозиції або направляє рекомендації* до урядових органів з метою проведення змін або започаткування певних дій (включаючи дії правового характеру) з метою ліквідації несправедливих або невідповідних дій організації.
- Він чи вона *роблять результати своєї діяльності надбанням громадськості*, а також ініціюють *тиск* з боку неурядових організацій і преси з метою вжиття адміністративних або правових заходів з виправлення ситуації.

У всіх випадках інститут омбудсмена має бути неупередженим, позапартійним і аполітичним. Однак діяльності омбудсмена на політичній арені не можна запобігти.⁷ Він/вона мають повноваження вдатися до політичної відповіді, включаючи підготовку нового законодавчого акту, рекомендації звільнити політичного призначенця, оприлюднити інформацію про нелегальні політичні чи адміністративні практики, а також ініціювати секторальні чи структурні інституційні реформи. Критика міністра або іншого представника органу державної влади становить критику проти урядової політики (партії чи коаліції) і може бути використана опозицією (у т.ч. і для зловживань).⁸

Сила класичного омбудсмена у формуванні національної військової ідентичності та вихованні доброчесності полягає не лише у розслідуванні персональних випадків порушення різних прав. Роль омбудсмена у вихованні доброчесності може бути значною, якщо він чи вона будуть успішними у здійсненні впливу на політичний процес на етапі формування політики, посиленні легітимності його імплементації та наданні громадськості інформації про досягнуті результати. Омбудсмен відіграватиме ключову роль в житті суспільства та війська, якщо він чи вона посприяють встановленню атмосфери взаємної довіри та підтримки.

Інституційна (організаційна) модель

Оригінальна концепція омбудсмена ґрунтується на незалежності омбудсмена від виконавчої влади. Історично так склалося, що протягом минулих двох століть більшість урядових структур у демократичних країнах запровадили аутентичні модель та ролі омбудсмена шляхом встановлення внутрішніх процедур для прийняття скарг від працівників. Пізніше, класична концепція була модифікована шляхом її розширення за рахунок запровадження так званих «призначених омбудсменів», яких призначали керівники відомств, до яких направлялися скарги. Іноді це виглядає як альтернатива класичному інституту омбудсмена, створювану з метою гарантування відповідальності складних організацій, таких, як оборонне відомство. Такі альтернативи створюються для того, щоб ці омбудсмени відповідали специфічним потребам організації, а їх ролі і повноваження були відповідно структуровані. Такі альтернативи мають багато спільних характеристик, що пояснюють їх специфіку й обмеження:

- Вони діють у межах правил, встановлених міністром оборони. В результаті вони не мають надійних правових запобіжників і автономності, які може гарантувати окреме законодавство. У деяких випадках такі омбудсмени згадуються лише в контексті організаційної структури міністерства.

⁷ У цьому випадку політична арена формується політичними партіями, політичними інституціями на зразок парламенту, уряду, офісу президента, неурядових організацій, а також формальних і неформальних, законних і незаконних процедур, які вони використовують, щоб за певних умов взаємодіяти.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhagen, April 2005).

- Вони призначаються міністром оборони і безпосередньо й виключно йому підпорядковані без права прямого доступу до парламенту.
- В якості службовців міністерства оборони вони є частиною ієрархії міністерства з усіма перевагами та обмеженнями, що можуть впливати з цього факту.
- Їх доповіді, спостереження та рекомендації мають гриф «лише для службового користування» або навіть і вищого ступеня конфіденційності.
- Вони намагаються вирішувати питання по можливості неформально, при цьому, в разі необхідності, вони мають можливість розслідувати проблемні питання та надавати рекомендації, однак ця діяльність має проводитися згідно з установленим військовим порядком.

Аналітики і практики мають протилежні думки щодо того, яку цінність має ця модифікована концепція. Одна точка зору полягає у тому, що шляхом *інституційного* запровадження посади омбудсмена загальна ідея була зіпсована і має місце суттєвий відхід від оригінальної ідеї та цілей, яких планувалося досягти. Дійсно, виглядає очевидним, що у порівнянні з класичною моделлю будь-який інституційний омбудсмен має обмежений статус, повноваження та спроможність виконувати свої обов'язки. Протилежна точка зору полягає у тому, що саме по собі існування багатьох класичних і інституційних омбудсменів та офісів з функціями омбудсмена створило додатковий шар контролю й прозорості наряду з уже існуючими у структурах виконавчої гілки влади.

На додаток, досвід різних країн, що перебувають на різних стадіях демократичної зрілості та/або розвитку оборонних інститутів, дає достатньо аргументів для порівняння «сильних» або «слабких» моделей інституційного омбудсмена.

Сильний інституційний омбудсмен

У рамках «сильної» формули кінцева мета полягає у створенні ефективного і дієздатного офісу омбудсмена, в якому центральну роль відіграє не особа, а саме *офіс*. Принциповими якостями «сильного» офісу омбудсмена є незалежність і позапартійність, конфіденційність і спроможності (нормативні, ресурсні, кадрові) проводити такі огляди та розслідування, результати яких користуються довірою. В рамках цієї моделі ініціатива і відповідальність лежать на омбудсмені, який не повинен чекати на «клієнта» (солдата, офіцера, цивільного службовця або члена сім'ї), який би запропонував офісу провести моніторинг, дослідження, аналіз або розслідування зі своєї власної ініціативи, так само, як після спеціального запиту чи наказу.

Сильний інституційний омбудсмен з питань оборони існує тоді, коли він запроваджений актом законодавства із завданням здійснювати контроль за: 1) оборонною політикою в цілому; 2) менеджментом оборонних ресурсів; 3) рівнем бойової готовності збройних сил; 4) етосом особового складу, його правами і свободами, а також забезпечувати зворотній зв'язок. Вставка 19.3 пропонує приклад, що ґрунтується на досвіді Нідерландів. Це має бути великий і функціонально потужний офіс, який зазвичай очолюється генеральним інспектором, який перебуває за межами командної ієрархічної системи і підпорядкований безпосередньо міністру оборони. Весь військовий і цивільний персонал, а також всі функції, виконувані міністерством оборони та збройними силами, повинні бути під його контролем. Генеральний інспектор може починати розслідування та пропонувати рекомендації на виконання наказу, після отримання сигналу, або

Вставка 19.3. Генеральний інспектор як сильний інституційний омбудсмен

Прикладом сильного інституційного омбудсмена є генеральний інспектор збройних сил Нідерландів. Він перебуває поза межами військової ієрархії і підпорядкований безпосередньо міністру оборони. Він має мандат для того, щоб: інформувати міністра, або надавати йому рекомендації як на запит, так і з власної ініціативи, стосовно будь-яких справ у збройних силах; на додаток до функцій проведення розслідувань або виконання ролі посередника, він також розглядає проблеми окремих військовослужбовців та колишніх військовослужбовців, які звертаються до нього або до його помічників з письмовими заявами. До його функцій входить надання порад, а також посередництво під час подальшого розгляду звернень у відповідних інстанціях. Основами діяльності його офісу є незалежність і конфіденційність. Генеральний інспектор має широкі повноваження у проведенні розслідувань, включно з правом доступу до будь-якого місця або документу, що належать збройним силам, а також право викликати будь-кого зі складу збройних сил для заслуховування.

Джерело: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models.

зі своєї власної ініціативи. Він має значні влади і повноваження, і, при цьому, існує чіткий зв'язок між його можливостями встановлювати істину та довірою до нього у сфері його діяльності.

У рамках концепції так званого «інтегрованого» міністерства оборони, де адміністративний і оборонний персонал організаційно та функціонально інтегрований під подвійним керівництвом і контролем старшого цивільного адміністратора та командувача збройних сил, роль та відповідальність офісу генерального інспектора є набагато ширшими, ніж у того омбудсмена, який зосереджений головним чином на скаргах людей.

Такий задум діяльності в оборонному відомстві ґрунтується на чіткому концептуальному визначенні різниці між політичними, менеджерськими і командними функціями, а також максимальною інтеграцією цивільної та військової діяльності. Для належного функціонування така система конче потребує внутрішніх стримувань і противаг, призначених гарантувати як високий рівень дорадчої допомоги, так і якісні стосунки між цивільними та військовими. Щоб належно відповідати на зазначені виклики, генеральний інспектор, на додаток до його чи її принципових функцій забезпечення справедливого ставлення усім військовослужбовцям або працівникам міністерства оборони, виконує роль офісу з питань «внутрішнього незалежного аудиту». Таке розширення моделі омбудсмена має надзвичайно велику цінність з точки зору попередження та подолання корупції, особливо в таких чутливих сферах, як оборонні закупівлі, розподіл ресурсів і менеджмент. Організаційно та в контексті ресурсів це має бути великий і надзвичайно дієздатний офіс, який структурно перебуває поза межами військової ієрархії та підпорядкований безпосередньо міністру оборони.

Слабкий інституційний омбудсмен

У своєму «слабкому» варіанті інституційний омбудсмен допомагає своєму клієнту розробити, а потім і здійснювати його чи її власні плани щодо вирішення проблем. У цьому випадку

Вставка 19.4. Модель «слабкого» інституційного омбудсмена: приклад

Прикладом інституції, що є наближеною до поняття омбудсмена, є Інспекторат міністерства оборони Чеської Республіки (схожі випадки також спостерігаються в інших країнах-колишніх членах Варшавського Договору). Ця структура є найвищою інспекційною інстанцією міністерства оборони, відповідальною за проведення інспекційної діяльності у Чеських збройних силах, за винятком інспектування фінансової діяльності. Цей Інспекторат взаємодіє з інспекційними органами державного рівня, такими, як Вищий орган аудиту Чеської Республіки, Народний захисник прав – Омбудсмен, а також із структурами Чеської Республіки, відповідальними за кримінальне переслідування, і з Національною службою безпеки. Інспекторат координує формування антикорупційної стратегії всередині збройних сил та забезпечує координацію антикорупційної діяльності. Він також відповідає за розслідування причин авіаційних катастроф. Інспекторат очолює директор, підпорядкований міністру оборони.

Джерело: Веб-сайт міністерства оборони Чеської Республіки, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

навантаження покладається на «клієнта» (солдата, офіцера, цивільного службовця, бізнесову структуру, громадянина тощо). Зазначене створює суттєві відхилення від класичної концепції омбудсмена – це виглядає більше як адміністративний «офіцер прийому скарг і звернень», ніж інституція захисту демократії та прав людини. Він має певну цінність з точки зору інтересів людей у сфері оборони і може бути використаний для протидії корупції, однак має обмежену цінність для розвитку оборонного відомства як ефективної та демократичної, прозорої й підзвітної інституції для суспільства вільних і активних громадян, а також для парламенту як центру демократичного розвитку й контролю за виконавчою гілкою влади «від імені народу». Типові функції цієї моделі часто включають лише облік, заслуховування, надання інформації, допомогу в оформленні заяв, поради, формальне посередництво, пропозиції щодо змін у певних процедурах, а також моніторинг і доповідь певних тенденцій.⁹

Незважаючи на існування різних шляхів конкретного застосування цієї моделі, є одна загальна спільна для всіх риса: завдання омбудсмена – забезпечити, щоб діяльність органів державної влади відповідала вимогам законодавства та поваги до індивідуальних прав людини.¹⁰

Роль омбудсмена у вихованні доброчесності та зниженні ризику корупції у сфері оборони

Корупція є антитезою ефективного врядування, яке широко визнається як невід’ємна передумова економічного розвитку.¹¹ Старою та все ще існуючою точкою зору, яка має глибоке коріння

⁹ Див. матеріал про «десять питань», як це описано у літературі Асоціації омбудсменів США.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, speech on the occasion of the 50th anniversary of the Danish ombudsman’s institution, 1.

у деяких оборонних структурах, є переконання, що корупція – це лише «додаткові бізнесові витрати, які є типовими для ринкової економіки, а ті особи, що хочуть зробити бізнес у сфері оборони, мають просто сплатити ці витрати. Всі це роблять!» Насправді ж корупція призводить до погіршення показників діяльності з довгостроковими наслідками не лише для збройних сил, але й для держави в цілому. Корупція у сфері оборони сьогодні є одним з найбільших викликів суспільній моралі. Незважаючи на існування прикладів окремих країн, корупція може бути визначена як загальна причина певних грандіозних провалів у оборонних закупівлях, продажах нерухомого майна та управлінні об'єктами власності, призові та звільненні з військової служби і навіть у певних питаннях реформування організаційних структур.

Процес прийняття рішень у сфері оборони ґрунтується на (і проходить через них) політичних, адміністративних та військових процедурах, в яких (1) військові експерти визначають оперативні доктрини та необхідні потреби; (2) цивільні менеджери і політики приймають рішення з питань виділення ресурсів, закупівлі матеріальних засобів, торгівлі озброєннями та організаційного розвитку; а також (3) цивільні оборонні структури організують проведення тендерів з питань закупівель і надання послуг. На кожному етапі цього процесу є ризик корупції.

Більше того, з соціально-політичної точки зору, кожне потенційно корумповане рішення цивільного міністра негативно впливає на соціальну оцінку «вартості політики», підриває авторитет політиків, змінюючи його з символу демократії на «бізнесменів від політики», створює провали у довірі серед військових до політичного керівництва (незважаючи на підозри стосовно залучення їх військових колег) і враження про те, що кожна політична партія оточена своїм власним «колом компаній». Водночас, кожний випадок залучення військових до корупційної діяльності руйнує внутрішній етос і мораль людей в уніформі, довіру громадян та національну цінність оборонної інституції. Якщо виразити це одним реченням, корупція руйнує цілісність національної системи доброчесності, включаючи її військову опору.

Джон МакМіллан, омбудсмен з питань співдружності та збройних сил Австралії, ґрунтуючись на своєму значному досвіді стверджує: «Боротьба з корупцією не є головною чи навіть найбільшою функцією офісу омбудсмена. Він не має тієї влади втручатися, яка потрібна для цієї діяльності, такої, як повноваження щодо проведення прихованого спостереження, перехоплення телефонних розмов, а також арешт підозрілих осіб з метою проведення їх допиту. Ці функції серед іншого потребують суттєвих ресурсів і це виходить за межі можливостей офісу омбудсмена. На відміну від цього ключова функція офісу омбудсмена складається з двох частин: опрацьовувати скарги від громадян стосовно недоліків у діяльності органів виконавчої влади, а також періодично, з власної ініціативи, проводити дослідження системних проблем, які спостерігаються в діяльності уряду або окремих відомств.»¹²

¹¹ Як сказав одного разу у телевізійному інтерв'ю видатний аналітик з питань переходу Болгарії до демократії доктор Іван Крастев: «Державні посадові особи беруть хабарі, тому, що у них немає стимулу не брати хабарів. Приватні компанії дають хабарі, тому, що у них немає можливості не давати хабарів».

¹² Тези виступу Джона Макміллана на конференції ООН з питань антикорупційних заходів, ефективного урядування та прав людини. Польща, 8-9 листопада 2006 р.

Незважаючи на це роль інституту омбудсмена у рамках цілісного підходу до боротьби з корупцією полягає у забезпеченні таких цінностей і спроможностей:

- Власне факт існування офісу омбудсмена і той факт, що кожний чоловік або жінка в оборонному відомстві має право звертатися до нього або до неї з будь-якої проблеми, що виникла в результаті рішень чи діяльності представників політичної, адміністративної або військової влади, є доволі вагомим аргументом, що спонукає до дій у рамках закону і норм доброчесності.
- Запровадження в рамках оборонної структури окремого офісу, незалежного від командної ієрархії, створює відчуття наявності альтернативи в тих випадках, коли хто-небудь вважає, що може мати або має місце корупція. Персонал оборонного відомства має можливість і знає, що вимоги суворо дотримуватися процедур організації не можуть примусити їх мовчати, коли вони стали свідками корупційної поведінки.
- Доступність омбудсмена створює можливості для вирішення питань корупції незначного рівня, які зазвичай залишаються поза межами уваги органів правозастосування, а також адміністративних чи військових санкцій. Водночас, такі незначні випадки часто спрацьовують як віруси, що навіть після незначного проміжку часу роблять солідні системи, такі як оборонна, трухлявими.
- Потенціал офісу омбудсмена вивчати всі процеси прийняття рішень у сфері оборони, який на практиці означає переважну частину урядової діяльності, систематично і непередбачено, з потенційним використанням великої кількості джерел інформації, що є постійним нагадуванням для всіх причетних про те, що їх діяльність відслідковується зсередини та ззовні і що будь-які ознаки існування корупції або потенційної корупції можуть підняти тривогу на будь-якій стадії процесу прийняття рішення чи під час його імплементації.
- Доступ омбудсмена до таємних документів і приміщень з обмеженим доступом є сильним стримуючим чинником проти фальсифікації документів, свідчень та процедур з метою полегшення корупційної діяльності.
- Спроможність омбудсмена робити результати своєї діяльності публічним надбанням та оприлюднювати всі без винятку імена політичних, військових чи цивільних осіб, причетних до корупційної або іншої протиправної діяльності, є попередженням для кожної посадової особи щодо необхідності або триматися осторонь корупційної діяльності, або ризикувати своєю кар'єрою та честю.
- Той факт, що кожний громадянин, а не лише персонал оборонного відомства, має право на увагу офісу омбудсмена з питань оборони, створює важливе відчуття єдності між суспільством (користувачами безпеки та замовниками національної оборони) і збройними силами, що є однією з опор повноцінного відчуття національної єдності.

Таким чином, омбудсмен з питань оборони відіграє важливу роль у підтриманні здорового клімату всередині організації, сприяючи покращанню врядування та результатів діяльності, а також систематичному розвитку етосу і моралі людей в оборонному відомстві відповідно до найви-

щих професійних стандартів та стану зрілості соціальної і національної єдності. Як підкреслював Джон МакМіллан: «Багато офісів омбудсмена бачать себе ключовою структурою принципового реагування на скарги, свободи інформації та захисту тих, хто виступив проти корупції. Все це є невід'ємною частиною системи демократичних цінностей, яка може зміцнити систему діяльності уряду й слугувати бар'єром і попередженням проти корупції та зловживань.»¹³

Одним із важливих уроків світового досвіду боротьби з корупцією є те, що багатокомпонентна стратегія, яка об'єднує політичні, соціальні та економічні реформи зі зміцненням системи національної доброчесності, має більше шансів на успіх, ніж окремі антикорупційні заходи, незалежно від того, якими рішучими та актуальними вони є.¹⁴ Відповідно, запровадження інституту омбудсмена з питань оборони є важливим компонентом будь-якої антикорупційної стратегії. В світі не існує двох однакових моделей (див. Вставку 19.5 з прикладом дуже специфічної реалізації концепції омбудсмена). Модель омбудсмена буде успішною у втіленні свого призначення лише за умови, що вона відповідає тим вимогам, які призвели до її створення. Незважаючи на це, деякі принципи міркування, отримані в результаті узагальнення позитивного досвіду омбудсмена з питань оборони у різних країнах та з різних моделей, можуть бути враховані в разі, якщо країна чи оборонне відомство розглядають створення інституту омбудсмена.

- *Бачення.* Запровадження омбудсмена з питань оборони (або збройних сил) повинне переконати суспільство і оборонний істеблшмент у тому, що державна влада (парламент, уряд, глава держави та судова система) діє справедливим, ефективним, підзвітним та прозорим шляхом у рамках конституції та суворій відповідності демократичним цінностям і національній моралі. Розбудова й підтримання взаємної довіри життєво важливі для цивільно-військових стосунків у країні та для сектору національної безпеки. Рівень цієї довіри відображає сприйняття системи в цілому та її здатності успішно вирішувати питання національної безпеки, управляти обороною та реагувати на будь-яку кризу.
- *Роль.* Роль омбудсмена з питань оборони повинна полягати у сприянні зміцненню військової ідентичності й авторитету військовослужбовців збройних сил, цивільних службовців міністерства оборони та політичного керівництва у сфері національної оборони. У цьому контексті, омбудсмен грає роль організатора консенсусу шляхом діалогу, взаємоповаги та активного й всеохоплюючого сприяння зміцненню спільного розуміння цілей і завдань.
- *Місія.* Головною місією омбудсмена є сприяння зміцненню авторитету та поліпшенню результатів діяльності політичного керівництва в оборонній сфері, а також адміністративного та військового керівництва, оскільки успіх у формуванні ідентичності та вихованні доброчесності потребує підтверджених позитивних результатів роботи. Також офіс омбудсмена захищає суспільство у стосунках з міністерством оборони та збройними сила-

¹³ Там само.

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Вставка 19.5. Дотримання концепції омбудсмена щодо поліпшення доброчесності у сфері оборонних закупівель

З 2006 року в Кореї запроваджено Програму адміністрування оборонних закупівель (ПАОЗ). Цей крок було зроблено у відповідь на численні в минулому проблеми з доброчесністю й корупцією у сфері оборонних закупівель, а також під тиском з боку громадянського суспільства щодо необхідності фундаментальних реформ для забезпечення прозорості.

У 2003 році було створено спеціальний комітет з метою підготовки фундаментальних реформ у сфері оборонних закупівель. Його завданням було наглядати за процесами оборонних придбань і закупівель з метою зміцнення прозорості, економічності, ефективності та підзвітності всього процесу. До складу ПАОЗ входили 50 осіб штатного персоналу, що було на той час дуже важливим з огляду на перший досвід вторгнення у сферу відповідальності уряду, яка до цього була недоторканою. Залучення до участі у цьому проєкті громадянського суспільства теж було значним досягненням для Кореї.

Інструментами, які мала у своєму розпорядженні ПАОЗ, були комітет виконання програми, Пакти доброчесності, програми омбудсмена, а також політика «справжніх імен». За рекомендацією організації «Транспаренсі Інтернешнел» та Бюро аудиту й інспектування було призначено трьох цивільних омбудсменів. Принципами діяльності цих омбудсменів є незалежність, послідовність, участь, прозорість і нейтральність. Група омбудсменів щотижня проводить наради, пропонує рекомендації та коригування, а також публікує результати.

Система омбудсменів ПАОЗ була першою в Кореї, яка ґрунтувалася на положеннях закону, а також першим випадком, коли представники громадянського суспільства брали участь у моніторингу оборонних закупівель. Вперше почали запроваджуватися зміни до старих практик, що сприяло поліпшенню умов співробітництва.

З цього процесу можна виокремити такі уроки:

1. Участь громадянського суспільства є можливою і має значення на кожному з етапів.
2. Зовнішня присутність і моніторинг мають принципове значення для зміцнення доброчесності.
3. Залучення експертів також дуже важливе для забезпечення довіри до висновків розслідувань.
4. Неконфронтаційне ставлення та співучасть є ключовими чинниками заохочення добровільних змін.
5. Підтримання результатів змін є настільки ж важливим, наскільки важко їх досягти.

Джерело: Див. презентацію Sung-Goo Kang, Secretary-General of Transparency International Korea and Representative Ombudsman at the Defence Acquisition Programme Administration in Korea to the NATO Building Integrity conference in Monterey, California, 25-27 February 2009.

ми. Він спонукає до виправлення недоліків у адміністративних процедурах шляхом проведення незалежних перевірок скарг на адміністративні рішення міністерства, сприяючи створенню системи ефективного адміністративного врядування, яке буде підзвітним, якщо дотримуватиметься законів, буде справедливим, прозорим і чутливим до проблем людей, допомагаючи їм у вирішенні скарг на дії органів державної влади, розвиваючи підходи та принципи підзвітності, перевіряючи відповідність дій відомств визначеним їм повноваженням, тощо. Однак, місією омбудсмена не є заміна чи опозиція до рішень, які приймає уряд, міністерство оборони або збройні сили. Навпаки, інститут омбудсмена існує для того, щоб у межах своїх повноважень заохочувати ці відомства, зокрема, їхнє цивільне та військове керівництво, постійно пам'ятати про свою відповідальність перед суспільством, військовим і цивільним персоналом, про необхідність діяти відповідально, а також забезпечувати дотримання ними законодавства й врахування прикладів кращого досвіду управління й поваги до традиційного військового етосу. Омбудсмен з питань оборони має працювати на перетворення оборонної організації країни у таку організацію, яка є своєю й потрібною для всіх членів суспільства.

- *Функції і повноваження.* Незважаючи на те, яку модель обрано, головною функцією омбудсмена з питань оборони має бути розслідування будь-якої скарги на діяльність державних службовців. Головним результатом виконання цієї функції є не тільки виключно з'ясування порушення закону чи прав, але й сприяння забезпеченню згуртованості оборонної організації та її єдності з суспільством. Згуртованість означає єдність цілей у досягненні спільної мети.

Якщо країна має високі очікування, то їй потрібно вибирати модель якнайближче до *класичної моделі*, де омбудсмен з питань оборони має повноваження проводити розслідування у всіх сферах діяльності органів державної влади, включаючи ті, де мають місце процеси використання матеріальних засобів і послуг. Військова служба, питання зовнішньої політики, військові суди, стан мобілізаційних резервів, військові медичні та санаторно-курортні служби, серед іншого, підпадають під сферу відповідальності омбудсмена. Принциповим обов'язком омбудсмена має бути нагляд та забезпечення дотримання конституційних прав і вимог законодавства в усіх структурах оборонного сектору, незалежно від того, чи вони входять до складу міністерства оборони і збройних сил, оборонної промисловості чи громадянського суспільства. Омбудсмен з питань оборони може розслідувати скарги щодо адміністративних дій та питань застосування збройних сил, однак, зазвичай, не може розслідувати дії стосовно застосування дисциплінарних процедур або питання заохочення, нагородження чи відмови у нагородженні окремої особи. Лише у виняткових випадках омбудсмен розглядає скарги військовослужбовців, які не зверталися з ними по команді та не використали існуючих внутрішніх механізмів.

Якщо країна має амбіції запровадити *сильного інституційного омбудсмена*, то для забезпечення його ефективності, він (чи вона) повинні мати законодавчо визначену незалежність та незаангажованість, право не розголошувати інформацію, а також здатність проводити дієві перевірки та розслідування. Якщо наміри дійсно такі, то омбудсмен з питань оборони повинен мати можливість ініціювати розслідування, бути

зобов'язаним розслідувати скарги, а також повинен розслідувати будь-який випадок незаконної діяльності, самочинні або неадекватні рішення будь-якої особи, так само, як і несумлінне виконання своїх обов'язків.

Функції *слабкого інституційного омбудсмена* мають бути визначені таким чином, щоб забезпечувати можливість працювати переважно з людьми стільки, скільки потрібно для вирішення проблем, щоб у такий спосіб заповнити відстань між «офісом і споживачем».

Спільний знаменник різних моделей повноважень омбудсмена включає (але не обмежується ними) такі повноваження:¹⁵ розслідувати, за поданою скаргою чи з власної ініціативи, питання будь-якого адміністративного акту міністерства оборони, незалежно від стану впровадження цього акту, ініціювати самому або брати участь чи взаємодіяти з окремими особами та установами у тих конференціях, нарадах чи дослідженнях, які можуть покращити стан функціонування міністерства оборони та збройних сил, або знизити ризик появи суперечливого адміністративного акту; робити запити або отримувати потрібну допомогу чи інформацію від будь-якої особи у складі оборонної структури; прибувати без попередження на територію будь-якої частини чи установи з перевіркою; мати можливість викликати будь-яку особу для надання свідчень під присягою або для надання документів чи інших свідчень, які мають суттєве значення для розслідування; зберігати конфіденційність будь-якого питання, що стосується скарг та розслідувань; подавати проєкт бюджету офісу омбудсмена і розпоряджатися виділеними бюджетними коштами.

- *Цінності.*¹⁶ *Незалежність* і *незаангажованість* є найбільш характерними рисами інституту омбудсмена – вони є тим фундаментом, на якому має бути збудований цей офіс. Незалежність потрібна для забезпечення дійсної та теоретично необхідної незаангажованості, а також для встановлення тісних стосунків між омбудсменом і міністром. *Доброчесність* самого омбудсмена полягає у його чи її неухильному дотриманні суворого морального або етичного кодексу поведінки – його чи її поведінка має переконати людей, задіяних у сфері оборони, у тому, що вони повинні бути лояльними до держави та її демократичної політичної системи, які захищатимуть їх права та отримані привілеї і таким чином давати їм можливість докладати зусиль для досягнення позитивних результатів відповідним способом. Омбудсмен має бути *легкодоступним* для військовослужбовців і цивільних фахівців, а також для громадян і бізнесменів. Він чи вона повинні мати доступ до будь-якого місця розташування військового табору, підрозділу чи частини або до місць проведення інших робіт, запитувати й отримувати доступ до будь-яких документів, які стосуються предмету розслідування, з гарантією того, що ні в яких документах не буде відмовлено.

¹⁵ Адаптовано з прийнятого Асоціацією омбудсменів США «Модельного закону про омбудсмена для урядів окремих штатів» (Дейтон, Огайо, лютий 1997 р.)

¹⁶ Цінності також можуть вживатися у значенні «стандартів». Див.: International Ombudsman Association, *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008).

Конфіденційність повинна допомогти омбудсмену забезпечити довіру людей до цього інституту. Сама суть ролі офісу омбудсмена вимагає від кожного співробітника високого професіоналізму; їх професійна робота зміцнює *професіоналізм* у оборонних відомствах, а також загалом в органах державної влади. Омбудсмен має бути політично нейтральним; більше того, він чи вона не можуть бути членами будь-якої формальної чи неформальної асоціації всередині відомства, щоб таким чином убезпечити себе від явної чи удаваної ситуації, що загрожує конфліктом інтересів або компрометуватиме нейтральність офісу омбудсмена.

- *Призначення.* Незважаючи на тип прийнятої моделі, омбудсмен має призначатися після консультацій за участю, принаймні, міністра оборони та відповідного парламентського комітету. Одне з повноважень цього комітету має полягати у можливості вимагати надання свідчень з потрібних питань не лише від міністра, але й від будь-якого представника керівництва, чи від будь-кого іншого в оборонному відомстві.
- *Комплектування.* Різні офіси омбудсмена приймали різні варіанти моделей комплектування, особливо за необхідності мати справу з балансуванням потреби у незалежному цивільному персоналі відносно потреби у тих, який має військові знання та досвід. Німецький парламентський омбудсмен з питань збройних сил має повноваження вибирати собі співробітників для офісу самостійно. Офіс має штат приблизно 60 осіб, з яких майже половину становить персонал середнього-вищого та вищого рівня, який має безпосередньо займатися питаннями, що перебувають у полі зору омбудсмена.¹⁷ А офіс омбудсмена з питань збройних сил Австралії комплектується державними службовцями Австралії. До проведення досліджень цим офісом військовослужбовці не залучаються. У Нідерландах офіс генерального інспектора включає 16 військовослужбовців і 13 цивільних, а на саму посаду генерального інспектора призначають по черзі представника від трьох видів збройних сил.¹⁸
- *Прозорість та підзвітність.* Має існувати обов'язковість щодо інформування керівництва, яке здійснює призначення, та всього суспільства про діяльність омбудсмена. Омбудсмен щонайменше раз на рік має підготувати доповідь про свою діяльність для установи, яка його призначила, інших високопосадовців та суспільства загалом.¹⁹ Перелік також може передбачати ряд брошур та інформаційних звернень до громадськості, рекомендації щодо врахування найкращого досвіду з метою орієнтування громадян і установ з приводу

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ Див. веб-сайт (www.ombudsman.forces.gc.ca) омбудсмена збройних сил Канади.

¹⁹ Більшість офісів готують щорічну доповідь, у якій описуються підсумки роботи за минулий рік: кількість направлених запитів, кількість випадків неформального вирішення проблеми, випадки проведених розслідувань та ще незавершених розслідувань, подані рекомендації та результати їх врахування.