

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

ЗМІСТ

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

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

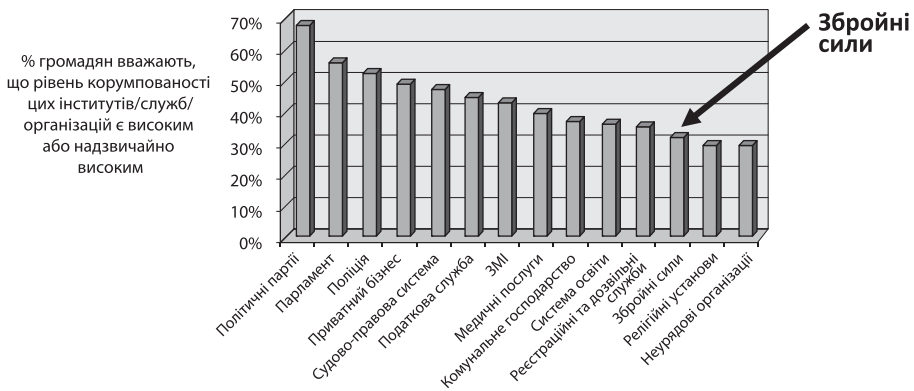
Розділ 1

Ракова пухлина корупції

Корупція у воєнній сфері

Корупція гальмує розвиток і підриває безпеку сучасних суспільств та зменшує рівень довіри людей до інститутів державної влади. Не застрахований від прокляття корупції й військовий сектор. Цей факт може виявитись цілковитою несподіванкою для багатьох людей, враховуючи високий рівень довіри, яким користуються серед суспільства збройні сили по всьому світу. Якщо говорити цифрами загальної світової статистики, збройні сили входять до трійки найбільш поважних державних інституцій, і за рівнем довіри суспільства в плані корумпованості вони майже не поступаються неурядовим організаціям та релігійним закладам¹ (див. Мал. 1.1).

Суспільства багатьох держав світу вважають, що збройні сили є менш корумпованими, ніж політичні партії, органи законодавчої влади, комерційні підприємства або засоби масової



Мал. 1.1: Рівень корумпованості збройних сил (за результатами опитувань громадян)

¹ За даними дослідження «Барометр світової корупції», проведеного у 2006 році Транспаренсі Інтернешнел та Gallup. Дані наведені у матеріалі «Будування цілісності та скорочення ризиків корупції у військових організаціях», підготовленому Марком Пайманом, Домініком Скоттом (Dominic Scott), Аланом Уолдроном (Alan Waldron) та Інєс Войка (Inese Voika) і опублікованому у щоквартальному виданні *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Літо 2008): 21-44.

інформації. Однак показники корумпованості збройних сил є різними для різних країн та регіонів світу. Наприклад, загалом вважається, що збройні сили держав Західної Європи та США є вільними від корупції. Проте, цього не можна сказати про військові організації молодих незалежних держав Центральної та Східної Європи і, особливо, країн Африки та Латинської Америки².

Попри високий рівень довіри, яким користуються збройні сили серед громадян більшості з країн світу, проведені Транспаренсі Інтернешнел дослідження свідчать, що сфера оборони разом з нафтогазовидобувною промисловістю та будівництвом належать до найбільш корумпованих сфер діяльності, до компетенції яких входить управління державними ресурсами³.

Згідно з результатами новітніх досліджень, оборонний сектор знаходиться на 13-му місці у списку промислових галузей, де необхідно платити хабарі державним посадовим особам, і на 8-му місці у списку «Скуповування держави» (State Capture)⁴.

Автори цього збірника визнають, що, не дивлячись на високий корупційний потенціал сектору оборони, збройні сили все ж таки користуються високим рівнем поваги з боку суспільства. Таке дивне співіснування цих двох чинників, а також складні взаємозв'язки між уявленнями суспільства та існуючими моделями поведінки визначають загальну структуру та механізми реалізації антикорупційної політики і програм будувannya цілісності та виховання доброчесності. У країнах, де збройні сили мають високий рейтинг довіри серед населення, військова організація здатна стимулювати процес інституційного реформування всередині держави та взяти на себе провідну роль у реалізації відповідних реформ. Однак, з іншого боку, у разі відсутності необхідних стандартів прозорості та компетентного публічного обговорення питань, що стосуються збройних сил та оборони, високий рівень довіри до військової організації може перешкоджати реалізації ініціатив, спрямованих на будувannya цілісності й доброчесності. Цілком зрозуміло, що абсолютно необхідною є боротьба з корупцією у військових організаціях країн, де збройні сили вважаються корумпованими. У багатьох випадках це країни, де вірусом корупції уражені не тільки збройні сили, але й більшість структур державного та приватного секторів. У таких країнах приклад успішного реформування оборонних структур може мати дуже серйозний позитивний вплив і на інші державні інститути. У Частині I цього збірника описується міжнародний досвід та досвід окремих країн світу у будівництві демократичних і високоефективних військових організацій та перешкоджанні проявам корупції в оборонному секторі. У наступному Розділі описуються основні принципи, на яких має будуватись стратегічний підхід до зниження корупційних

² М.Пайман та ін. «Будування цілісності, виховання доброчесності та зниження корупційних ризиків» (2008), 31.

³ Там само, 22.

⁴ Транспаренсі Інтернешнел "Bribe Payers Index 2008 Table", www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. Рейтинг рівня корумпованості у 19-ти промислових галузях відображає вірогідність участі підприємств кожної з галузей у «скуповуванні держави» (state capture), а політичних партій – у намаганні здійснення впливу на формування нормативно-правової бази або на процеси прийняття рішень шляхом підкупу державних посадових осіб.

ризиків у військовому секторі. Це має бути комплексний підхід, що передбачає діяльність з будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності. Застосування такого комплексного підходу дозволяє посилити морально-етичний тягар корупційної поведінки, знизити очікувані дивіденди від корупції і в той же час підвищити очікуваний рівень відповідальності і покарання за хабарництво. Практичні механізми створення та реалізації програм з будівництва цілісності та виховання доброчесності в оборонному секторі обговорюються у Частині IV даного збірника. Необхідно, однак, зазначити, що при здійсненні такої діяльності дуже важливо враховувати культурну специфіку оборонної організації конкретної держави та підтримувати і підсилювати ті особливості організаційної культури, які сприяють розвитку цілісності та доброчесності як на рівні окремого працівника, так і всієї організації в цілому, а також запобігають проявам корупційної поведінки.

Джерела корупції в оборонному секторі

Корупція – це зловживання службовим становищем на відповідальній посаді з метою отримання нечесного доходу. Корупція в оборонному секторі може набувати різноманітних форм, зокрема у вигляді «відкатів» та хабарів, надання вигідних контрактів без проведення відповідних тендерних процедур або маніпуляцій з фондом оплати праці військовослужбовців. Останнім часом все більшого поширення набуває тенденція до швидкого зростання кількості приватних підприємств у військовій сфері та секторі безпеки. Ці підприємства діють на умовах аутсорсингу відповідно до існуючих норм та положень обмеженого характеру, виконуючи функції, які у минулому належали виключно до сфери відповідальності держави, і це також створює сприятливі умови для зростання корупції у вищезазначених сферах. До Частини II цього збірника входять 9 розділів, які детально розглядають джерела та чинники корупції в оборонному секторі. У більшості з розділів наводяться приклади як корупційної поведінки, так і позитивного досвіду з будівництва цілісності, виховання доброчесності та підвищення стандартів прозорості, звітності й відповідальності при здійсненні основних видів діяльності у сфері оборонного планування. Зокрема, йдеться про кадрову політику та менеджмент людських ресурсів, формування й виконання військового бюджету, фінансовий менеджмент, закупівельний процес, офсетні угоди, аутсорсинг, приватизацію, державно-приватне партнерство у військовій сфері, використання надлишкового обладнання та об'єктів інфраструктури, а також залучення ресурсів і персоналу збройних сил до економічної діяльності. У Розділі 12 обговорюються питання корупційних ризиків та проблеми цілісності і доброчесності, пов'язані з сучасними військовими операціями. Розділ 13 розглядає питання військової корупції в країнах, що мають територіальні суперечки з іншими державами.

Нижче наводяться приклади деяких на перший погляд раціональних аргументів та мотивацій, які теж можуть сприяти поширенню корупційної практики. В даному випадку мова йде про такі поняття, як «секретність», «крайня необхідність і терміновість» та «турбота про людей».

Подібні мотиви іноді можуть бути дійсно виправданими, але спекулювання такими поняттями в кінцевому рахунку приводить до різкого зниження рівня прозорості процесів прийняття та виконання рішень, а разом з цим і рівня звітності та відповідальності учасників оборонного сектору, і таким чином створює сприятливі умови для корупційних дій. «Секретність» є головним та найнебезпечнішим ворогом прозорості у військовому секторі. До грифу секретності дуже часто вдаються, коли мова нібито йде про «захист інтересів національної безпеки». Але надмірне застосування такого мотиву різко звужує можливості для парламентського нагляду та інших видів суспільного контролю за діяльністю виконавчої гілки влади. Коли йдеться, наприклад, про військові закупівлі, посилення на секретність значно обмежує коло потенційних постачальників, які бажали б узяти участь у відповідному тендері, а інколи навіть призводить до того, що закупівля здійснюється з одного єдиного джерела. Це не тільки суперечить законам чесної конкуренції, але, як, на жаль, дуже часто буває, подібні схеми створюються та підтримуються з метою сприяння корупційним діям.

Посилання на «крайню необхідність» і «терміновість» забезпечення окремих оперативних та інших оборонних потреб дозволяє застосовувати спрощені процедури закупівлі необхідного майна та обладнання або навіть здійснювати закупівлі в обхід існуючих правил, наприклад, без проведення відкритих тендерів, тобто з порушенням основних принципів прозорості та чесної конкуренції. До посилань на «крайню необхідність» і «терміновість» часто вдаються оборонні організації нових членів або партнерів НАТО, які час від часу надають свої військові підрозділи або іншим чином допомагають у проведенні окремих міжнародних операцій або беруть участь у формуванні оперативних військових «контингентів» для одноразової ротації міжнародних сил. Необхідність забезпечення термінових потреб, особливо у випадках, коли при цьому також має місце і посилання на необхідність дотримання секретності, створює надзвичайно сприятливі умови для прийняття непрозорих одноосібних рішень, а отже і для корупції.

Корупційні дії можуть ховатися і під завісою *популістських гасел* на кшталт «купуй вітчизняне». Коли це стосується військових товарів або послуг, часто буває так, що в державі існує всього декілька або навіть тільки один єдиний виробник необхідного товару або надавач необхідних послуг, який до того ж не здатний конкурувати із зарубіжними постачальниками аналогічної продукції або послуг. Інший приклад такого популістського гасла – це «турбота про добробут військовослужбовців», під завісою якого можуть ховатися непрозорі схеми обміну надлишкового військового майна на житло для військового персоналу або непрозорі контракти на організацію відпочинку або санаторно-курортного лікування військових та членів їх родин. В якості ще одного прикладу можна навести заклик «діяти заради суспільного блага». В даному випадку мова може йти про офсетні угоди⁵, які не тільки спотворюють ринкові механізми, але й часто створюють підґрунтя для таких корупційних дій, як «відкат» або інші форми «подяки» за надані контракти. Це тільки кілька прикладів головних «ворогів» прозорості та звітності і відповідальності оборонної організації, які сприяють зростанню корупційного потенціалу у військовому секторі разом з усіма його негативним наслідками.

⁵ Більш детально це питання розглядається у Розділі 8.

Наслідки корупції в оборонному секторі

Корупція в оборонному секторі, де існують сприятливі умови для її появи, зростання та поширення, ставить під серйозну загрозу ефективність військової організації та боєздатність армії, підриває рівень довіри суспільства і міжнародних партнерів держави до її збройних сил, не дозволяє ефективно забезпечувати безпеку громадян і, у її найгіршому прояві, загрожує механізмам демократичного управління та навіть самим фундаментальним принципам існування держави у сучасному світі. Нижче ми розглянемо наслідки корупції в оборонному секторі, які ми умовно розподілили на п'ять окремих категорій:

Привласнення приватними особами частини обмежених державних ресурсів

Корупція обходиться державі дуже дорого. Вона відволікає ресурси, необхідні державі для отримання певного покоління оборонних спроможностей або підвищує їх фактичну вартість, та зменшує можливості держави, пов'язані з участю її збройних сил у військових операціях, спрямованих на посилення безпеки відповідної країни або союзницьких держав. Це означає, що держава не має можливості ефективно та у повному обсязі реалізовувати свою безпекову та оборонну політику, а також, що рівень її наявних оборонних спроможностей для вирішення завдань з посилення безпеки та боротьби з існуючими загрозами є нижчим, ніж він міг би бути за умов некоруптованості військової організації. Вставка 1.1 наводить приклади вартості корупції з точки зору втрачених коштів та можливостей для технічної і технологічної модернізації військового сектору. Однак, необхідно зазначити, що у тексті Вставки 1.1 беруться до уваги тільки ті випадки корупційних дій у військових організаціях, які були доведені до відома органів прокуратури.

Корупція в оборонному секторі має і загальносуспільну вартість, оскільки вона відбувається, у тому числі, й за рахунок інвестицій у сфери, які могли б принести користь всьому суспільству в цілому, тобто освіту, охорону здоров'я, розвиток інноваційних технологій або підвищення конкурентноздатності.

Обмеження боєздатності збройних сил

Корупція має дуже серйозний негативний вплив на боєздатність військових формувань держави, безпосередньо задіяних у бойових операціях. Неможливість отримання потрібних спроможностей не дозволяє військовим підрозділам у повному обсязі та ефективно виконувати свої функції. Використання техніки та обладнання низької якості підвищує ризики для здоров'я та життя військовослужбовців і, таким чином, може привести до зростання людських втрат під час бойових операцій. Цілком зрозуміло, що морально-психологічний стан та бойовий дух військовослужбовців, які вимушені були платити хабарі за можливість участі у військовій операції, буде низьким. Корупція може використовуватись і фактично вже використовується терористичними організаціями та організованими кримінальними угрупованнями як інструмент для отримання потрібної інформації, технологій та досвіду, небезпечних матеріалів, компонентів для виготовлення зброї або вже готових систем озброєнь. Крім того, корупція може знизити ефективність маскувальних заходів для забез-

печення необхідного рівня секретності операції, як видно з прикладів, наведених у тексті Вставки 1.2.

Погіршення морально-психологічного стану військовослужбовців та зниження рівня поваги суспільства до військової організації

Навіть епізодичні прояви корупції у військовому секторі заплямовують репутацію всієї військової організації. Випадки корупції можуть негативно впливати на рівень довіри суспільства до армії, а також на загальний імідж збройних сил держави. Коли військовослужбовці або цивільні працівники військової організації дізнаються про корумпованість свого керівництва, це може серйозно підірвати їх морально-психологічний стан та готовність і далі сумлінно нести свою службу на користь держави і народу. Відомі суспільству випадки безкарності державних високопосадовців за вчинені ними серйозні корупційні злочини або винесення занадто м'яких вироків за подібні злочини можуть стати одним з факторів негативного впливу на морально-психологічний стан військового персоналу та подальшого зниження рівня суспільної довіри до власних збройних сил. Це, у свою чергу, не дозволить збройним силам залучати до лав армії достатню кількість якісних людських ресурсів для служби у збройних силах або призначення на цивільні посади.

Вставка 1.1. Прямі втрати від корупції

В інтерв'ю «Російській газеті» заступник голови Слідчого комітету прокуратури генерал-майор Олександр Сорочкін визнав, що за період з січня по вересень 2008 року втрати державного бюджету Російської Федерації від корупційних дій у лавах збройних сил склали 2,2 мільярди рублів (78,6 млн. доларів США), а кількість корупційних злочинів у російській армії зросла до 1400, що на 30% перевищує відповідний показник за аналогічний період 2007 року, причому не менше 18-ти доведених корупційних злочинів були вчинені представниками вищого керівництва збройних сил. За підрахунками генерал-майора Сорочкіна, втрачених коштів вистачило б на придбання для російської армії щонайменше 30-ти сучасних бойових танків Т-90. За словами головного військового прокурора РФ Сергія Фридинського, у той час, як рівень злочинності у державі в цілому має тенденцію до зниження, за перші 9 місяців 2008 року кількість злочинів у внутрішніх військах зросла на 220%, у підрозділах Міністерства з надзвичайних ситуацій – на 60%, у Прикордонних військах Федеральної служби безпеки – більше, ніж на 10% та у Міністерстві оборони – на 24%. При цьому, кількість випадків хабарництва та зловживання службовим становищем зросла на 50%, і більше половини з цих злочинів були пов'язані з махінаціями з військовим майном або бюджетним фінансуванням. Після вступу на посаду у травні 2008 року російський президент Дмитро Медведєв проголосив боротьбу з корупцією одним з пріоритетних напрямків своєї діяльності на посаді президента. Зокрема, вже через два тижні після інаугурації він підписав указ про створення Президентської ради з питань боротьби з корупцією.

Джерело: «У 2008 році військова корупція коштувала Росії 80 мільйонів доларів», РІА «Новості» (2 грудня 2008 р.), <http://en.ru/russia/20081202/118637765.html>

Вставка 1.2. Корупційні та безпекові загрози у конфліктонебезпечних регіонах

Корупція та перетягування на сторону екстремістських угруповань представників правоохоронних органів на Північному Кавказі перетворилися на одну з головних загроз для безпеки громадян Російської Федерації. Результати розслідування більшості з резонансних терористичних актів на території Росії свідчать, що здійснення цих атак стало можливим завдяки корупції в правоохоронних органах або підтримці з боку їх представників, які співчують екстремістам. Необхідно підкреслити, що ні посилення заходів пасивної оборони, ні збільшення кількості превентивних ударів по базах бойовиків не зможуть знизити терористичну загрозу на території Росії, якщо російське керівництво виявиться неспроможним вжити серйозних заходів щодо подолання корупції, яка, наче спрут, оплутала всю правоохоронну систему держави.

Джерело: Симон Сараджян, «Динаміка загроз морського тероризму для Росії та відповідь уряду», Connections: The Quarterly Journal 8:3 (Літо 2009): 53-84.

Корупція призводить до зниження рівня довіри до збройних сил з боку суспільства. Тотальна системна корупція може мати негативний вплив на рівень довіри суспільства до військової організації в цілому. У тексті Вставки 1.3 наводиться приклад, коли рівень довіри суспільства до збройних сил впав настільки, що зменшений в результаті такого падіння довіри військовий бюджет держави ставить під загрозу саме існування її військової організації. Обмежені завдяки корупційним діям спроможності та низький рівень військової дисципліни і бойового духу з вищезазначених причин знижують рівень довіри до військових підрозділів держави, які беруть участь у міжнародних миротворчих операціях. Загалом, корупція серед представників військової організації негативно впливає на імідж збройних сил та держави в цілому в очах її союзників, партнерів, таких міжнародних організацій, як НАТО, а також всієї міжнародної спільноти.

Безпосередня загроза безпеці держави та її громадян

Крім того, корупційні зв'язки між окремими представниками сектору безпеки і оборони та організованими злочинними колами безпосередньо загрожують безпеці країни та її громадян. Корумпованість секторів оборони і безпеки сприяють утворенню та функціонуванню організованої злочинності і піратських угруповань. Окремі приклади таких зв'язків наводяться у текстах Вставок 1.2 та 1.4.

Загроза базовим принципам існування держави

Оборонний сектор іноді виступає в якості «корупційного центру» всієї виконавчої гілки влади, в якому задіяні багато гравців та виконавців. За умов відсутності прозорості і підзвітності населенню та громадянському суспільству, можна відносно легко організувати відтік коштів з оборонного сектору і перенаправити їх до неофіційних мереж, і таким чином підтримувати функціонування корумпованих можновладців, бізнесових структур, посередників, аудиторів, економістів, бухгалтерів та юристів за сприяння заангажованих журналістів і нечесних ЗМІ.

Вставка 1.3. Втрата довіри суспільства та пов'язане з цим скорочення оборонного бюджету

Уже протягом багатьох років у засобах масової інформації регулярно з'являються матеріали, які свідчать про дуже високий рівень корумпованості Міністерства оборони Болгарії та її збройних сил. Проте на офіційному рівні було визнано лише декілька незначних випадків корупційних дій. Міністерство оборони та правоохоронні органи почали розслідування діяльності вищого керівництва збройних сил тільки після зміни у 2009 році уряду країни. В результаті розслідування були викриті десятки випадків корупційних дій, а вже у грудні 2009 року колишньому міністрові оборони були офіційно пред'явлені звинувачення по трьох епізодах корупційних дій, пов'язаних із зловживанням службовими повноваженнями. В офіційному звіті про результати діяльності нового уряду після 100 днів перебування при владі зазначається, що міністерство оборони та збройні сили держави наблизилися до межі морально-етичної кризи і що «корупція й неефективне керівництво призвели до деградації таких головних чеснот людей військової професії, як почуття обов'язку, честь, гідність, доброчесність, цілісність та самоповага». Хоча доведення до відома суспільства інформації про масштаби та механізми корупції в оборонному секторі було необхідним з точки зору очищення оборонної організації від практики неефективного керівництва, розбазарювання державних ресурсів та корупції, це не могло не викликати обурення людей і привело до подальшого зниження рівня суспільної довіри до військової організації. Одним із наслідків ситуації, що склалася, було різке скорочення військового бюджету держави, якого вона не знала за всю історію свого існування (див. Мал. 1.2). При цьому важливо відзначити, що це скорочення майже не було



Мал. 1.2: Оборонний бюджет Болгарії у відсотках до ВВП

пов'язаним зі світовою фінансово-економічною кризою, і, враховуючи рівень моральної деградації оборонної організації, ніхто з військових експертів, аналітично-дослідницьких організацій або ЗМІ не наважився протестувати проти такого жорсткого урізування видатків на оборонні потреби.

З іншого боку, таке різке скорочення рівня фінансування поставило збройні сили на межу виживання та майже унеможливило подальший розвиток необхідних військових спроможностей. Таким чином, системна корупція перетворилася на загрозу для національної безпеки та поставила під сумнів репутацію держави як надійного союзника.

Джерела: «Колишній міністр оборони Болгарії обвинувачується у махінаціях при наданні контрактів,» *Agence France-Presse* (20 листопада 2009 р.), www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR; «Міністерство оборони у фінансовій та моральній прірві,» *Mediapool.bg* (9 листопада 2009 р.), www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

В умовах такої тотальної системної корупції олігархічні кола та структури тіньового бізнесу криміналізують економіку і політичну систему держави, нав'язуючи їй свої приватні інтереси (у спеціалізованій літературі подібне явище відоме як «скуповування, приватизація або захоплення держави»)⁵.

Вставка 1.4. Піратство та його зв'язки з корупцією

15 листопада 2008 року сомалійські пірати захопили нафтовий танкер 'Sirius Star', на борту якого знаходились 2,2 мільйонів барелів нафти вартістю не менше 100 мільйонів доларів та 25 членів екіпажу. Вартість самого судна складала іще приблизно \$150 мільйонів. Після цього інциденту та серії аналогічних піратських атак на відносно невеликі кораблі, на порядку денному гостро постала необхідність присутності в Індійському океані підрозділів військово-морських сил для патрулювання великих океанських акваторій. Існує ціла низка чинників, які пояснюють зростання впродовж останнього часу кількості піратських нападів на судна, що проходять поблизу сомалійського узбережжя. Одним з таких чинників, який чомусь дуже рідко згадується, є корупційний зв'язок між піратами та військово-політичним керівництвом Сомалі. Науковий консультант Британського Королівського інституту міжнародних відносин (відомого у світі як Чатем-Хаус) Роджер Мідлтон (Roger Middleton) вважає, що пірати платять хабарі усім більш-менш впливовим структурам політичної та військової влади, які за це закривають очі на піратські угруповання, дозволяючи їм безкарно продовжувати свою злочинну діяльність.

Джерело: Барні Джопсон (Barney Jopson), «Сомалійські бандити розширюють горизонти своєї діяльності», *Financial Times* (19 листопада 2008 р.), 5.

⁵ Див., наприклад, Джоел С. Хелман (Joel S. Helman), Герайнт Джоунс (Geraint Jones) та Деніел Кауфманн (Daniel Kaufmann), *Можливості для приватизації держави: скуповування держави, корупція та можливості здійснення впливу у перехідний період*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (вересень 2000 р.)

Вставка 1.5. Корупція заважає діяльності зі стабілізації та відбудови держав після завершення військової фази операції

Генерал Стенлі Маккрystal (Stanley McChrystal) постійно наголошує на тому, що серйозною загрозою для успіху діяльності Міжнародних сил сприяння безпеці (ISAF) та антитерористичної операції «Незламна свобода» в Афганістані є корупція та слабкість системи державної влади в цій країні. Від відзначає, зокрема, що недостатній рівень розуміння динаміки та природи корупції і злочинності привів до «кризи довіри серед афганського населення». Погоджується з цим і американський генерал Роберт Коун (Robert Cone), який здійснює керівництво діяльністю з підготовки спеціалістів для збройних сил та правоохоронних органів Афганістану. Він зазначає, що «тотальна корупція є головною перешкодою на шляху до передачі збройним силам та правоохоронним органам Афганістану відповідальності за безпеку держави». Саме корупція та хронічна відсутність ефективного державного управління є основними чинниками гальмування процесу відбудовування країни після завершення військової фази операції. За підрахунками міжнародних організацій, які беруть участь у програмах з відбудови Афганістану, до однієї третини всіх коштів, виділених на фінансування цих програм (на сьогоднішній день це близько 15 мільярдів доларів США), були розкрадені, і це тільки посилило негативне ставлення до міжнародних військових формувань з боку місцевого населення.

Уже наступного дня після вступу Хаміда Карзая на президентську посаду на другий термін, міністр оборони США Роберт Гейтс (Robert Gates) заявив про необхідність посилення з боку держав-донорів контролю за використанням «значних фінансових інвестицій, що надходять до країни». Керівники держав Заходу постійно апелюють до Хаміда Карзая із закликами про необхідність посилення боротьби з корупцією та очищення уряду від представників колишнього керівництва збройних сил. Станом на сьогоднішній день, під слідством у зв'язку зі звинуваченнями у тотальній корупції, яка охопила уряд президента Карзая, перебувають 15 нинішніх та колишніх представників кабінету міністрів Афганістану.

У своїй інаугураційній промові з приводу вступу на президентську посаду на другий термін, Карзай пообіцяв заарештувати посадовців, які сприяють поширенню корупції в державі. Лідери провідних країн світу, які попередили Карзая про можливість виведення міжнародних військових підрозділів та припинення допомоги у відбудові держави у разі, якщо президент виявиться нездатним звільнити свій уряд від корупції, дуже уважно стежать за тим, як він виконує свою обіцянку.

Джерела: «Маккрystal: збільшення військового контингенту або провал місії», *Washington Post* (21 вересня 2009 р.), www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html; Джон Хеммінг (Jon Hemming), «Корупція перешкоджає розвитку афганської армії», *Reuters* (11 грудня 2008 р.), www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0; «Міністр оборони США Роберт Гейтс у Пентагоні», *BBC News* (21 листопада 2009 р.); А.Дж. Хеннінгер (AJ Henninger), «Корупція: 15 афганських міністрів під слідством; хабарі, тіньові бонуси, відмивання коштів», *on the DEFENSE* (24 листопада 2009 р.), <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.

У цьому контексті необхідно підкреслити, що боротьба з корупцією має на увазі не тільки впровадження відповідних норм та положень або «очищення» уряду. Для подолання корупції необхідно звільнити державу з-під впливу олігархічних кіл та очистити її від корумпованих посадовців, структур і механізмів для ведення незаконного бізнесу, а також запровадити принцип верховенства закону, який буде мати силу в усіх без винятку сферах діяльності і на всіх рівнях владної вертикалі. Коли безпека держави або навіть саме її існування опиняються під загрозою, що виходить з боку внутрішнього чи зовнішнього ворога, або обох одночасно, ситуація ще більше ускладнюється у разі наявності в державі системної тотальної корупції. У Вставці 1.5 наводяться декілька прикладів того, як корупція може загрожувати стабільності держави.

Чи можливо подолати корупцію?

Добре відомо, що подолання корупції у військовій сфері є дуже складною справою. Проте це основна передумова відродження довіри до збройних сил з боку суспільства та забезпечення необхідного рівня безпеки і оборони держави за прийнятну ціну та за оптимального рівня ризиків. Хоча досі не зовсім зрозуміло, чи можливо подолати військову корупцію раз і назавжди, існують підходи, що вже довели свою ефективність на практиці, а також позитивний досвід, які, за умови їх використання у найбільш оптимальний спосіб, можуть виявитись надзвичайно корисними у справі боротьби з корупцією. Окрім наведених у Частині II прикладів позитивного практичного досвіду у сферах функціональної діяльності оборонного сектору, у Частині III цього збірника надається детальна інформація про відповідні регуляторні механізми та випробувані практичні підходи до діяльності з будівництва цілісності та виховання доброчесності на рівні окремого представника військової організації, виконавчої гілки влади, особливо міністерства оборони, а також парламенту, контролюючих структур, інститутів захисту прав людини, оборонної промисловості, цивільного та громадянського суспільств, засобів масової інформації та міжнародних організацій. Будь-який довгий та важкий шлях починається з перших кроків. У цьому збірнику досить комплексно та детально описані діяльність зі зниження корупційних ризиків та стратегія боротьби з корупцією у сфері оборони. Але механізми застосування таких підходів завжди мають розроблятися з урахуванням специфіки конкретної держави і вимагають визначення чітких пріоритетів, які повинні реально відображати поставлені завдання та відповідати реальному рівню ресурсного забезпечення такої діяльності. Вставка 1.6 надає приклад діяльності з визначення комплексу практичних заходів у рамках амбіційної програми рішучої боротьби з корупцією в оборонному секторі.

Вставка 1.6. Визначення пріоритетів практичної діяльності зі зниження корупційних ризиків в оборонній сфері

За результатами одного з неурядових досліджень 2008 року були визначені декілька найбільш важливих заходів, спрямованих на швидке та різке зниження корупційних ризиків в оборонному секторі Болгарії. Це такі заходи, як:

- Створення сприятливого нормативно-правового середовища для викорінення корупції у сфері оборони. При цьому, головними пріоритетами мають бути:

- розробка та постійне застосування принципів цільового фінансування на базі конкретних програм;
- невинне зростання прозорості закупівельного процесу і розширення можливостей для залучення максимально можливої кількості учасників до внутрішніх тендерів на придбання необхідної військової техніки та майна;
- негайне позбавлення міністерства оборони і збройних сил будь-яких економічних функцій;
- призупинення діяльності з обміну військового майна та інших подібних операцій;
- направлення для участі в експедиційних операціях тільки існуючих підрозділів, що вже володіють відповідними спроможностями.
- Проведення додаткових досліджень з питань корупції, пов'язаних з участю в міжнародних стабілізаційних заходах та операціях з відбудови держав; формування та реалізація офсетних програм і проектів та інших подібних ініціатив; визначення чинників неефективності державного управління; розробка та проведення порівняльного аналізу різних методів і підходів до вирішення вищезазначених питань.
- Моніторинг:
 - динаміки корупційного потенціалу в оборонному секторі;
 - антикорупційних заходів законодавчої і виконавчої гілок влади, структур бізнесу та неурядових організацій;
 - реального рівня корупції.

У 2009 році окремі учасники цієї дослідницької групи отримали високі посади у міністерстві оборони та невідкладно взялися за реалізацію розроблених ними заходів.

Джерело: Тодор Тагарев, «Процес прийняття рішень та корупційні ризики у сфері оборони», у збірнику *Цілісність та доброчесність в оборонному секторі: Ефективне, прозоре та відповідальне управління*, під редакцією Августина Цветкової. (Софія: Проект євроатлантичної освіти/Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 189-214.