**Рекомендації до річної національної програми Україна-НАТО 2017**

**І. ВСТУП**

Корупція у всіх її проявах, від підриву функціонування державного апарату для отримання особистої чи групової вигоди до дрібного хабарництва, руйнує легітимність державних інститутів, знижує ефективність їхньої роботи та знищує довіру громадян. Корупція в оборонному секторі є особливо згубною: державні інститути, які покликані забезпечувати стабільність та безпеку, виявляються неефективними та нездатними захистити країну та її громадян. Державні інститути, які наскрізь пронизані корупцією, не лише не здатні вирішити конфлікт та побороти нестабільність, а й можуть їх поглибити.

Якщо ми хочемо, щоб зусилля, націлені на підвищення операційної ефективності, принесли свої результати, необхідно прагнути до вищих стандартів підзвітності та прозорості. Необхідна підтримка операційної ефективності збройних сил через створення дієвих, чесних та підзвітних державних інституцій. Це допоможе гарантувати готовність збройних сил до розгортання, ефективність виконання поставлених задач та забезпечення прав кожного військовослужбовця. Також це підвищить довіру громадян до збройних сил.

Оборонна промисловість є ключовою складовою цієї системи. Державні оборонні підприємства за умови належного управління можуть забезпечити необхідну підтримку військам на лінії зіткнення. Проте, вразливі до корупції підприємства із вадами управління можуть завдати шкоди шляхом виготовлення оборонної продукції неналежної якості та відсутністю можливості залучити необхідне фінансування. Чесне та прозоре управління і відкритий доступ як для державних, так і для приватних компаній до участі у закупівлях зможе забезпечити відповідну якість оборонної продукції.

Боротьба із корупцією в оборонному секторі є одним із найважливіших завдань, яке стоїть перед Україною, та невід’ємним елементом її стабільності та безпеки.

**II. РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО) рекомендує вжити низку заходів, що мають на меті гарантування готовності збройних сил до розгортання, ефективного виконання ними поставлених задач та забезпечення прав кожного військовослужбовця. Баланс між підзвітністю громадськості та необхідним рівнем секретності також допоможе посилити довіру громадян до державних оборонних інституцій.

1. **Прозорість та секретність: дотримання належного балансу**

Наявність певного ступеня секретності є легітимною потребою сил оборони та безпеки, особливо в часи кризи, збройного конфлікту та війни. Секретність може як захистити життєво важливу інформацію, так і приховувати злочини, посадові зловживання та некомпетентність, зменшуючи ефективність застосування збройних сил та приховуючи проблеми до тих пір, коли вже буде пізно.

НАКО не пропонує відкрити доступ до всіх відомостей, що становлять державну таємницю, чи відкрити засекречену частину бюджету. НАКО закликає переглянути процеси та керівні принципи засекречення інформації та належним чином обґрунтувати рішення, яка саме інформація має бути доступною громадськості, а яка – лише відповідним наглядовим установам. Довіра громадян зросте, після розуміння, що та чи інша інформація відноситься до державної таємниці задля забезпечення правомірних операційних потреб та потреб забезпечення безпеки, а не з метою приховання корупції. Ми пропонуємо здійснити перегляд підходів у двох основних сферах: доступ до даних військового бюджету та закупівель, а також підходів до процедури, що регулюють віднесення інформації до відомостей, що становлять державну таємницю.

**Доступ до даних оборонного бюджету**

[Дослідження](http://government.defenceindex.org/countries/ukraine/) Transparency International показує, що після оприлюднення певної узагальненої інформації по військовому бюджету наглядові установи та громадськість не мають достатньо часу детально оцінити опубліковані дані, що могло би забезпечити ефективний контроль, обговорення та внесення поправок у разі виявлення ризиків неефективності чи неналежного управління.[[1]](#footnote-1) У медіа з'являлась інформація про те, що бюджет подають на розгляд парламенту в останній момент, не даючи таким чином громадськості достатньо часу вивчити основні статті видатків та розставлені у ньому пріоритети.[[2]](#footnote-2)

НАКО рекомендує Кабінету Міністрів України:

• Здійснити перегляд процедур, що регулюють оприлюднення військового бюджету, беручи до уваги кращий міжнародний досвід, в тому числі досвід країн-членів НАТО.

• Кабінет Міністрів України повинен подавати оборонний бюджет у Парламент так, щоб Верховна Рада України мала принаймні місяць часу до початку нового фіскального року для його затвердження, а також представлення оборонного бюджету громадськості.

• Підготувати та оприлюднити «оборонний бюджет для громадськості», який міститиме інформацію про основні статті витрат та обґрунтування таких видатків у формі, зрозумілій для широкого загалу.

• Вчасно оприлюднювати результати перевірок, здійснених Державною аудиторською службою та Рахунковою Палатою України.

**Процедури, що регулюють віднесення інформації до відомостей, що становлять державну таємницю**

Наразі у публічному доступі відсутні порядок та принципи віднесення інформації до відомостей, що становлять державну таємницю. Так само, як і не існує відповідних наглядових механізмів на місцях для гарантування належного застосування цього порядку. Служба Безпеки України (яка є спеціально уповноваженим державним органом у сфері забезпечення охорони державної таємниці), а також відповідні міністерства мають оприлюднений перелік типів секретної інформації. Він є занадто загальним, а детальні процедури відсутні, що дозволяє використовувати цю систему у досить довільний спосіб. Наявні механізми більше схильні до секретності, ніж відкритості, тому необхідно здійснити перегляд існуючих механізмів, щоб впевнитися, що оприлюднення більшого обсягу інформації зможе покращити функціонування оборонних інституцій без завдання шкоди операційній ефективності.

Щоб упевнитися, що засекречування інформації не використовувалося для приховування корупції, НАКО рекомендує:

• Служба Безпеки України повинна ініціювати внесення змін до керівних документів, що регулюють віднесення інформації до відомостей, що становлять державну таємницю

• У 2017 році Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції у співпраці із представниками громадськості та відповідних державних органів повинен провести перегляд чинного законодавства, керівних принципів та практик засекречення інформації з метою з’ясування їх відповідності стандартам НАТО та Міжнародним принципам національної безпеки та права на інформацію (Принципи Тсване)[[3]](#footnote-3).

1. **Нагляд та управління у сфері оборони**

Доступ народних депутатів та громадськості до інформації, а також можливості брати участь у формуванні пріоритетів та розподілу фінансування, є основою для належного функціонування системи. Нагляд забезпечує зовнішню перевірку процесу визначення пріоритетів, їх дотримання та використання ресурсів. Це також створює тісні зв’язки між силами оборони, та безпеки а також суспільством, яке вони захищають.

Подібно до того, як необхідно досягти правильного балансу між секретністю та прозорістю, оборонний сектор потребує нагляду та моніторингу. Нагляд може бути публічним, або ж, у випадку чутливої інформації, здійснюватися народними депутатами, аудиторами та іншими наглядовими органами.

**Нагляд за закритою частиною бюджету**

Наразі невідомо, яка частина бюджету є закритою. Високий рівень засекречення витрат може негативно вплинути на ефективність оборонних інституцій і тому необхідно створити відповідні механізми нагляду. Найкращий міжнародний досвід полягає у пошуку балансу між забезпеченням потреб безпеки та створенням можливостей для здійснення нагляду, шляхом надання доступу до інформації обмеженій кількості депутатів та аудиторів, або ж шляхом створення зовнішніх, неполітичних комітетів для нагляду за засекреченими витратами та відповідною діяльністю. Українська законодавча база сьогодні дозволяє ознайомлюватися з витратами постфактум. Така можливість є у Міністерства фінансів України та у Комітетів Верховної Ради України з питань бюджету, запобігання і протидії корупції, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та національної безпеки та оборони. Однак, не зрозуміло, чи можуть ці органі бути залученими до процесу визначення пріоритетів та оптимізації витрат ще до того, як вони почнуть реалізовуватися. Більше того, Рада національної безпеки і оборони України, яка не є підзвітною Парламенту, також залучена до моніторингу засекречених витрат. Такий стан речей ставить під питання ефективність зовнішнього моніторингу.

НАКО рекомендує:

• Провести консультації між Урядом, НАТО та громадськістю з питань встановлення належного балансу між публічною підзвітністю та необхідним рівнем секретності і розглянути питання оприлюднення інформації про відсоток засекречених витрат бюджету (НЕ інформацію про те, на що було витрачено кошти).

• Консультуючись із міжнародними партнерами, Верховна Рада України повинна провести перевірку моніторингових та наглядових механізмів щоб упевнитися у наявності певного рівня підзвітності.

**Ефективний нагляд за застосуванням збройних сил**

Корупція серед військовослужбовців підриває довіру до збройних сил. Необхідно забезпечити дотримання збройними силами законодавства та притягнення винних до відповідальності.

НАКО рекомендує підтримувати Військову прокуратуру та НАБУ у розслідуванні корупційних злочинів та притягненні винних до відповідальності та забезпечити обидва органи необхідними для цього ресурсами.

**Довгострокове планування у сфері закупівель:** Відповідно до наявної інформації, довгострокове планування МОУ у сфері закупівель не дозволяє в повній мірі забезпечити потреби збройних сил; цей процес достатньо фрагментований і містить багато корупційних ризиків. У Стратегічному оборонному бюлетені 2016 року визначено зобов’язання створити систему, яка б забезпечувала зрозумілий і прозорий процес планування у сфері закупівель та систему управління ресурсами, що у свою чергу дозволить Міністерству оборони України забезпечити потреби збройних сил.

Задля приведення процесу планування у сфері закупівель у відповідність до міжнародних стандартів необхідно забезпечити чіткий зв’язок між поставленими стратегічними цілями та безпосереднім формуванням технічних вимог, а також рішеннями про здійснення конкретних закупівель. Створення цього зв’язку допоможе зменшити ризики довільного прийняття рішень та підвищить загальну ефективність процесу.

НАКО рекомендує:

• Уряду необхідно встановити надійну систему моніторингу, що передбачає парламентський та громадський нагляд за плануванням закупівель та власне закупівлями.

• Рахунковій Палаті України необхідно отримати повноваження перегляду політики здійснення закупівель та відповідних планів, у першу чергу - найбільших закупівель. Необхідно здійснювати оцінку виконання Рахунковою Палатою України цих повноважень та надати їй у разі необхідності необхідну технічну підтримку.

**Оборонні підприємства що знаходяться у державній власності** є невід’ємною частиною системи планування та здійснення закупівель, зокрема ДК “Укроборонпром” залишається основним постачальником військової продукції оборонним інституціям. Окрім керування закупівлями, необхідно використовувати інструменти планування закупівель з метою гарантування того, що Укроборонпром та його дочірні компанії дотримуються усіх вимог забезпечення потреб Збройних Сил, а також, що кошти платників податків не йдуть на субсидіювання експорту Укроборонпрому замість підтримки Збройних Сил.

З метою підвищення ефективності НАКО рекомендує привести принципи здійснення управління Укроборонмпромом у відповідність до найкращих міжнародних практик, що передбачає в тому числі проведення зовнішнього аудиту, забезпечення прозорості керівництва та оприлюднення річних звітів. Мінімальні рекомендації НАКО:

* Кабінет Міністрів України та Наглядова рада Укроборонпрому у співробітництві з Міністерством економічного розвитку та торгівлі України повинні вимагати від Укроборонпрому дотримання Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами.[[4]](#footnote-4) Керівні принципи включають в себе принципи рівної і чесної конкуренції; дотримання найкращих практик в області бухгалтерського обліку, розкриття інформації, аудит і підзвітність наглядової ради.
* Уряд повинен здійснювати перевірку дотримання Укроборонпромом Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами та оприлюднювати результати таких перевірок.
* Забезпечити оборонні підприємства, що знаходяться у державній власності, послугами стратегічного, операційного, технологічного, фінансового, юридичного та forensic огляду/діагностики та розробити план заходів з прискорення реформування та підвищення прозорості і ефективності їх діяльності.

**Міжнародна допомога**

Міжнародна технічна допомога може підвищити боєздатність сил оборони та допомогти досягти операційної ефективності. Однак, якщо надана технічна допомога використовується неналежним чином, це послаблює потенціал сил оборони та шкодить співпраці з міжнародними партнерами. Необхідно забезпечити необхідний контроль за наданою технічною допомогою на місцях, щоб упевнитися, що вона використовується належним чином.

Наразі інформація про міжнародну технічну допомогу доступна на сайті OpenAid.UA - вебсайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, що містить інформацію про надану міжнародну технічну та гуманітарну допомогу. Деяка частина інформації також доступна на відповідних сайтах країн-донорів. Однак, інформація не завжди надається вчасно та може містити різні дані – найчастіше, їх може бути занадто мало або вони можуть бути опубліковані занадто пізно для здійснення контролю. Відповідно до наявної інформації, Міністерство оборони України не має ефективних механізмів для контролю за наданою міжнародною допомогою. Це підвищує ризик її неправильного використання, а також ризик неузгодженості між наданням допомоги та її безпосереднім використанням. Також існують випадки, коли надану допомогу було продано на чорному ринку або неефективно використано.[[5]](#footnote-5)

НАКО рекомендує:

• Міністерство оборони України повинно здійснити перегляд та посилення механізмів контролю за наданою міжнародною допомогою з метою гарантування, що вона використовується відповідно до заявлених цілей. Також забезпечити оприлюднення якомога більшої кількості інформації через Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, що покращить контроль за наданою допомогою. Оприлюднюватися повинна не лише інформація про передані товари, але і також надані послуги. Більш того, Міністерство оборони України має співпрацювати із громадськістю, парламентом, органами контролю, представниками донорських організацій та міжнародними експертами для проведення контролю за передачами міжнародної допомоги, її розподілом та застосуванням, як, наприклад, шляхом здійснення випадкових перевірок за участі громадськості.

**Моніторинг виконання зобов’язань по боротьбі з корупцією**

Необхідно дотримуватися взятих зобов’язань по боротьбі з корупцією, а суспільство повинно усвідомлювати, що Уряд з усією відповідальністю до них підходить. Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони було створено з метою сприяти цим зусиллям, підзвітності міністерств в питаннях реалізації зобов’язань по боротьбі з корупцією, а також задля моніторингу впровадження антикорупційних реформ у оборонному секторі.

З метою забезпечення довіри громадян, НАКО рекомендує Міністерству оборони України а також іншим відповідним державним органам співпрацювати з недержавними моніторинговими установами, такими як НАКО, і прийняти положення про обмін інформацією, розглянути та впровадити рекомендації, а також залучити їх представників до роботи відповідних робочих груп.

**3. Навчання**

Ефективне навчання, що є частиною загальної системи, допомагає сформувати розуміння явища корупції та важливості доброчесності. Антикорупційна освіта та розбудова доброчесності у збройних силах значно покращилася за останні роки. Створення Наукового центру проблем запобігання корупції у секторі безпеки та оборони при Національному університеті оборони України імені Івана Черняховського стало важливим кроком для підвищення обізнаності представників сектору оборони та безпеки у питаннях корупції та доброчесності. Ці кроки мають бути підтримані.

В якості наступного кроку НАКО рекомендує зробити навчання з розбудови доброчесності невід’ємною частиною освітнього процесу та професійної підготовки як цивільного персоналу, так і військовослужбовців. Антикорупційна освіта має стати складовою частиною професійної освіти, а не пропонуватися як окремий ситуативний захід, що сприятиме збільшенню сприйняття її важливості.

1. Див. також <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ukraine-English.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://government.defenceindex.org/countries/ukraine/>; <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ukraine-English.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2615061e.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf> [↑](#footnote-ref-5)