



МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ЯК УДОСКОНАЛИТИ СИСТЕМУ

©2017 Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна. Всі права захищено. Повне або часткове відтворення дозволено за умови посилання на Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна, а також за умови, що подібне повне або часткове відтворення відбувається без подальшого продажу публікації чи включення частини відтвореного тексту до публікації, що буде продана. Необхідно отримати відповідний письмовий дозвіл від Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна, якщо відтворення передбачає адаптацію чи модифікацію оригінального вмісту.

Автор: Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони/
The Independent Defence Anti-Corruption Committee (НАКО)

© Фото обкладинки: Дмитро Муравський, відредаговано НАКО

Ми перевіряли точність інформації у цьому звіті. Вважаємо, що інформація є коректною станом на травень 2017. Тим не менш, Transparency International Defence & Security та Transparency International Україна не несуть відповідальності за наслідки використання цієї інформації для інших цілей або в іншому контексті.

Це видання здійснене завдяки підтримці Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна і він не повинен вважатися таким, що відображає позицію Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
СТИСЛИЙ ЗМІСТ	5
ВСТУП	6
ДОПОМОГА УКРАЇНІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ	7
ДОПОМОГА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: АЛГОРИТМ ЗАЛУЧЕННЯ	10
Формування запитів	10
Реєстрація допомоги	11
Отримання та розподіл	13
КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСІВ	14
Формування стратегічних потреб	15
Оперативне планування, розподіл та ризики нецільового використання	19
Тренування та інтеграція	23
Моніторинг	25
ФАКТОР ДЕРЖАВ-ДОНОРІВ	28
Координація	28
Сприяння системним змінам	28
ВИСНОВКИ ТА ОСТАТОЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	30
ДОДАТКИ	32

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АТО – Антитерористична операція

БПЛА – безпілотний літальний апарат

ВМД МОУ - Військово-медичний департамент Міністерства оборони України

ГД – гуманітарна допомога

ГШ – Генеральний штаб Збройних Сил України

ЗСУ – Збройні Сили України

КМУ – Кабінет Міністрів України

МЕРТ – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

МОУ - Міністерство оборони України

МТД – міжнародна технічна допомога

ОВУ – Орган військового управління з функцією забезпечення

ПНБ – прилад нічного бачення

СТИСЛИЙ ЗМІСТ

Метою цього дослідження є аналіз корупційних ризиків пов'язаних з наданням Збройним Силам України міжнародної допомоги у сфері безпеки. Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО) та Transparency International Оборона та Безпека вивчили процес отримання Україною міжнародної допомоги у сфері безпеки, а також проаналізували можливі корупційні ризики, які можуть призвести до її нецільового використання. У ході дослідження ми вивчили процеси надання допомоги та контролю за її використанням, до яких долучені органи державної влади сектору оборони України, а також проаналізували, в якій мірі надання міжнародної допомоги у сфері безпеки сприяє посиленню ефективності, підзвітності та зміцненню Збройних Сил.

Починаючи з 2014 року Україні вдалося значно покращити контроль за міжнародною допомогою у сфері безпеки та відповідне звітування на оперативному та тактичному рівнях. Українським реципієнтам міжнародної допомоги вдалося удосконалити ці процеси, коли країни-донори встановили відповідні вимоги. Під час інтерв'ю представники країн-донорів часто зауважували про значні позитивні зміни, що відбулися у порівнянні з 2014 роком, а також відзначали, що українська сторона з більшим розумінням почала ставитися до необхідності посилення контролю та удосконалення системи в цілому. Посилений та більш вимогливий контроль зменшив, наприклад, ризик незаконного привласнення військового майна та його продаж на чорному ринку. У той самий час, система залучення Україною міжнародної допомоги у сфері безпеки все ще потребує вдосконалення: моніторингові процеси необхідно зробити більш оперативними, інакше буде затримуватися звітування, що у свою чергу ускладнить відслідковування наданої матеріально-технічної допомоги та проведених тренувань.

Наше дослідження також виявило, що допомога в сфері безпеки не завжди відповідає потребам сил оборони, а у деяких випадках надане озброєння та техніка немає компонентів, необхідних для його повноцінного використання. Іноді, обладнання надається військовослужбовцям, які не пройшли відповідну професійну підготовку для його ефективного застосування, у інших випадках – відсутність запасних частин та можливостей технічного обслуговування часто призводить до неможливості використання наданої допомоги. Вищезазначене не обов'язково призводить до корупції, оскільки немає доказів отримання особистої вигоди, а розкрадання майна є радше винятком, ніж правилом. Тим не менше, зазначені проблеми призводять до неефективного використання донорської допомоги та ускладнюють забезпечення стратегічних потреб українських сил оборони.

Реформи на стратегічному і політичному рівні досі залишаються непослідовними та повільними. Суттєвою перешкодою на шляху до реформування є надмірна утаємниченість, яка обмежує громадський контроль та доступ до інформації. Так, наприклад, обмеженням є доступ до інформації стосовно закупівель, а також, як неодноразово зазначили донори, утаємниченими є і визначені пріоритети.¹ Непрозорість сектору безпеки і оборони, зокрема і діяльності державного оборонного гіганта ДК «Укроборонпром», викликає недовіру зі сторони донорів, призводить до проблем із плануванням та знижує ефективність наданої допомоги. Ми вважаємо, що донори повинні використовувати свій вплив, щоб домогтися проведення більш фундаментальних реформ в українському оборонному секторі.

У кінцевому рахунку, якщо донори повинні гарантувати своїм платникам податків, що їх гроші використовуються для допомоги Україні, то професійна підготовка та озброєння, яке ними надається, повинні стати важелями впливу для прискорення системних реформ, підвищення прозорості та підзвітності, особливо в питаннях закупівель та планування отримання допомоги. Це допоможе гарантувати, що надані навчання та обладнання задовольняють потреби України та сприяють створенню більш сильного та підзвітного оборонного сектору.

¹ Інтерв'ю 6 та 7

ВСТУП

Після анексії Криму Російською Федерацією у 2014 році Збройні Сили України отримали значну допомогу від своїх європейських та північноамериканських партнерів. Станом на літо 2016 року озброєння нелетальної дії Збройним Силам України надали 18 країн.² Основні донори - США, Великобританія та Канада, передали нелетальне озброєння та надали консультативну допомогу, спрямовану на реформування Збройних Сил України та навчання окремих підрозділів. Також допомогу у сфері безпеки надала Литва, передавши українській стороні озброєння та боеприпаси.

Допомога збройним силам дружніх держав може бути корисною як для реципієнтів, так і для самих донорів. Те, що в США відоме під терміном «допомога у сфері безпеки» («security assistance»), «військове залучення» («defence engagement») у Сполученому Королівстві, та «військова допомога» («military aid») в Канаді, допомагає країнам протидіяти спільним викликам, покращує співпрацю, взаємодію та обмін ресурсами, а також допомагає нарощувати потенціал збройних сил країн-отримувачів допомоги. Допомога в сфері безпеки, як правило, надається у вигляді безоплатного надання чи продажу озброєння, навчання військових підрозділів та надання консультацій. Значно рідше допомога може надаватись у вигляді прямої фінансової допомоги.

Надання допомоги в сфері безпеки без відповідного ретельного аналізу потреб збройних сил країн-реципієнтів, який би враховував особливості місцевої ситуації, а також без відповідного контролю (як зі сторони країни-донора, так і зі сторони країни-реципієнта), негативно впливає на ефективність такої допомоги. Так, наприклад, неспроможність провести комплексний аналіз потреб Збройних сил Республіки Малі та зрозуміти не тільки ситуацію, в якій вони опинилися, але і в цілому ситуацію у секторі безпеки та оборони, призвела до розколу в армії та її колапсу в 2012 році.³

Корупція в секторі оборони і безпеки та відсутність покарання за корупційні злочини створюють найбільш істотні ризики для допомоги у сфері безпеки. «Дрібна корупція» на локальному рівні призводить до необґрунтованих витрат на тактичному і оперативному рівнях, в той час як системна корупція та «захоплення держави»⁴ призводить до великих стратегічних і політичних ризиків. Наявні дані свідчать про те, що через високий рівень корупції та злочинності в Україні в період 2014-2015 років, існував досить великий ризик розкрадання та нецільового використання наданої допомоги. Протягом цього періоду українські суди винесли 38 вироків, пов'язаних з крадіжками, які були вчинені військовослужбовцями під час проведення антитерористичної операції (АТО) на Сході України. Тридцять п'ять таких випадків стосуються порушень, пов'язаних зі зброєю та боеприпасами, інші три пов'язані з крадіжкою рухомої радіостанції (з метою продажу на металобрухт), а також із розкраданням паливно-мастильних матеріалів.⁵ Інші випадки стосувались крадіжки касок, одягу, взуття та продовольчих пайків, тоді військовослужбовці були затримані під час спроби продажу партії майна вартістю 200 000 гривень (близько 7500 доларів США).⁶ Чутки про розкрадання військовими чиновниками допомоги, яка була надана Канадою, спонукали уряд України залучити

² Paul A. Goble, «Friends in need: 18 countries who gave Ukraine non-lethal military aid», Euromaidan Press, 5 серпня 2016, <http://euromaidanpress.com/2016/08/05/friends-in-need-18-country-who-supplied-ukraine-with-non-lethal-weapons/> (Доступ - Квітень 2017); and, Bielieskov, Mykola, «How and to what extent did international assistance strengthen Ukraine's defense capabilities?» Institute of World Policy, 2017, <http://iwp.org.ua/eng/public/2249.html>. Відповідно до публікації повний список держав, що надали Україні допомогу у сфері безпеки складають США, Канада, Польща, Сполучене Королівство, Австрія, Китай, Туреччина, Словаччина, Норвегія, Франція, Нідерланди, Іспанія, Чехія, Албанія, Литва, Швейцарія, Латвія, та Данія

³ Transparency International – Defence and Security, *Security assistance, corruption and fragile environments. Exploring the case of Mali, 2001-2012*. London, August 2015. <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/150818-150817-Security-assistance-corruption-and-fragile-environments-Exploring-the-case-of-Mali-2001-2012.pdf> (Доступ - Грудень 2016)

⁴ Захоплення держави - дійснення політичного впливу через зміни законів, політику, регуляцію для отримання несправедливої вигоди конкретним бізнесом (Джерело – «Звільнити захоплену державу Україна», Дмитро Яблоновський та Артем Захаров, 2017)

⁵ Racurs, «Военно-финансовые махинации» <http://racurs.ua/1073-voenno-finansovye-mahinacii-analiz-sudebnoy-praktiki-za-2015-god> (Доступ - 2 березня 2016)

⁶ Racurs, «Военно-финансовые махинации» <http://racurs.ua/1073-voenno-finansovye-mahinacii-analiz-sudebnoy-praktiki-za-2015-god> (Доступ - 2 березня 2016); 368 media, «Коррупция в Нацгвардии: тыловики систематически разворовывали военное имущество солдат из АТО», 368.media, 2015 <http://368.media/2015/10/11/korrupsiya-v-natsgardii-tyloviки-sistematicheski-razvorovyvali-voennoe-imushchestvo-soldat-iz-ato/> (Доступ - Березень 2016); Naivei, «Коррупция в закупке жилья для военных, почти в миллиард грн | ХайВей» <http://h.ua/story/422541/> (Доступ - Березень 2016); Glavcom, «Просчеты «тыловики» Минобороны: глупость, коррупция или предательство?» <http://glavcom.ua/articles/34036.html> (Доступ - Березень 2016)

волонтерські організації (ВО) до організації контролю над розподілом та постачанням допомоги на передову.⁷ Такий крок ситуативно вирішує проблему контролю, проте у довгостроковій перспективі, пошук альтернатив та створення паралельних структур ослаблює офіційні інститути влади.

Корупція може послабити Збройні Сили України також і в інший спосіб, зокрема спотворюючи інформацію стосовно їх спроможностей, потенціалу та ефективності. Розкрадання бюджету, призначеного для житлового забезпечення військовослужбовців, та можливість уникнення призову шляхом підкупу підриває довіру суспільства до армії, негативно впливає на моральні якості військовослужбовців та підриває стійкість всієї системи загалом. Як зазначав аналітичний центр RAND Corporation, сприйняття масштабності корупційних ризиків, пов'язаних із отриманням міжнародної допомоги у сфері безпеки (незалежно від того, на скільки такі ризики дійсно мають місце), може стати проблемою для донорів, особливо коли йде мова про можливість надання Україні високотехнологічного озброєння.⁸

Метою даного дослідження є аналіз процесів та процедур, які регулюють надання Україні допомоги у сфері безпеки. Дослідження охоплює як законодавчу базу країн-донорів, так і діяльність українських органів державної влади, які здійснюють контрольні функції. Крім цього, було проведено аналіз системних проблем, які можуть створити або створюють корупційні ризики чи ризики нецільового використання, підривають боєготовність а також знижують суспільну підтримку. В дослідженні проаналізовано зміни, яких вдалося досягти у порівнянні з 2014 роком та надано рекомендації, які допоможуть посилити сектор безпеки та оборони України.

ДОПОМОГА УКРАЇНІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Починаючи з 2014 року Україна стала одним з найбільших одержувачів двосторонньої та багатосторонньої допомоги. Відповідно до Законів про асигнування на оборону 2015-2016 років, Конгрес США уповноважив Уряд США надати Збройним Силам України військову допомогу у вигляді озброєння та тренувань. У 2017 році загальна вартість наданої допомоги (хоча й необов'язково доставленої на момент написання цього дослідження) склала більш ніж 658 мільйонів доларів США, що зробило Україну однією з десяти найбільших одержувачів військової допомоги від США (серед таких традиційних одержувачів допомоги як Йорданія, Пакистан, Ізраїль, Єгипет та Ірак).⁹ У 2016 році вартість наданої США допомоги, за обсягам сягала близько 7% оборонного бюджету України, який складав 113 мільярдів гривень (близько 4,5 мільярдів доларів США¹⁰).

⁷ Alya Shandra, «Volunteers to make sure that Canadian military aid to Ukraine reaches soldiers», Euromaidan Press, 29 листопад 2014, <http://euromaidanpress.com/2014/11/29/volunteers-to-make-sure-that-canadian-military-aid-to-ukraine-reaches-soldiers/> (Доступ - Грудень 2016)

⁸ Olikier, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Березень 2017)

⁹ H.R.1735, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*, 114th Congress (2015-2016), листопад 2015, <https://www.congress.gov/bills/114/congress/house-bill/1735/text/toc-H2BE8CF3F3CE54A63A54B7BAF4B44B16D> (Доступ - Квітень 2017). Також H.R.2685, *Department of Defense Appropriations Act, 2016*, 114th Congress (2015-2016), <https://www.congress.gov/bills/114th-congress/house-bill/2685/text> (Доступ - Травень 2017); S.2828, *Ukraine Freedom Support Act of 2014*, листопад 2014, <https://www.congress.gov/bills/113th-congress/senate-bill/2828/text/toc-id574535f7bf16498bb78737f3cc42b4ae> (Доступ - Травень 2017); Vincent E. Morelli, *Ukraine: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, Washington, October 2016, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf>, с. 31-35, (Доступ - Травень 2017)

Ivan Medynskyi, «U.S. lethal weapons for Ukraine: mechanism and consequences», Policy Brief, Institute of World Policy 2016, http://iwp.org.ua/img/US_weapons_eng.pdf (Доступ - Грудень 2016); Department of Defense, *Readout of Secretary Carter's Meeting with Ukrainian Minister of Defense General Stepan Poltorak*, 8 вересня 2016, <http://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/937303/readout-of-secretary-carters-meeting-with-ukrainian-minister-of-defense-general> (Доступ - Травень 2017)

¹⁰ Підраховано на основі інформації Security Assistance Monitor, http://securityassistance.org/data/program/military/Ukraine/2014/2017/is_all/Global (Доступ - Травень 2017); а також дані про військовий бюджет України на 2016, «Ukraine to increase military expenditure by 30% in 2016», *Ukraine Today*, 5 грудня 2015, <http://uatoday.tv/politics/ukraine-to-increase-military-expenditure-by-30-in-2016-548205.html>; Evgen Vorobiov, «Ukraine's Parliament passed the much-needed 2016 budget», *Euromaidan Press*, 27 грудня 2015. <http://euromaidanpress.com/2015/12/27/ukraines-parliament-passed-the-much-needed-2016-budget/> (Доступ - Грудень 2016).

Допомога США у сфері безпеки надала змогу Україні отримати сучасні технології та необхідне обладнання. У період з 2014 по 2017 роки Сполученими Штатами було надано, зокрема:

- Військові автомобілі (HMMWV);
- Тепловізори та прилади нічного бачення;
- Радіостанції захищеного зв'язку;
- Роботи для знешкодження боєприпасів;
- Контрбатареїні радари;
- Системи безпілотних літальних апаратів (БПЛА) RQ-11 Raven;
- Медичне обладнання.¹¹

США також забезпечили тренування українських підрозділів в рамках Об'єднаної багатонаціональної групи з підготовки-Україна (JMTG-U), Сил спеціальних операцій та прикордонників, а також надали консультативно-дорадчу допомогу в рамках ініціативи DEAG, DRAB та DIB а також брали участь у проведенні спільних наземних та морських навчань.¹²

Допомогу Україні також надають Великобританія та Канада. Ініціативи Великобританії включають у себе зокрема:

- Програму військового залучення під керівництвом Посольства Сполученого Королівства, пріоритетами якої є навчання на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях (включно із покриттям фінансових витрат на навчання представників від України у військових навчальних закладах Сполученого Королівства). Хоча процес відбору військовослужбовців та державних службовців для проходження цього навчання є вразливим до корупційних ризиків через недоліки процедури найму та розвитку персоналу в МОУ, джерела зі Сполученого Королівства запевнили, що цей процес був конкурентним. Міністерство оборони України обирає, хто має пройти навчання, але остаточний вибір здійснюється урядом Сполученого Королівства за об'єктивними критеріями; були випадки, коли всі кандидатури було відхилено.¹³
- Консультативна допомога Спеціального радника з питань оборони Міністерству оборони України та Збройними Силами. Спеціальний радник допомагає у здійсненні комплексної інституційної реформи в сфері оборони;
- Проведення групами радників навчань на тактичному рівні. Ці групи також надають допомогу нелетальної дії, здебільшого медичної підготовки та допомоги пов'язаної із організацією логістики.¹⁴

Що стосується матеріально-технічної допомоги, у 2015 році Сполучене Королівство надало Міністерству оборони спорядження для роботи за умов низьких температур, вартістю близько 1 мільйона фунтів стерлінгів.¹⁵ Згідно з Парламентським звітом від травня 2015 року, матеріально-технічна допомога також включала каски, пристрої GPS, ноутбуки, бронежилети та аптечки.¹⁶

Окрім Сполучених Штатів та Сполученого Королівства одним з провідних донорів, що надає нелетальну військову допомогу силам оборони України, є Канада. У період 2014-2016 рр. Канада

¹¹ Morelli, *Ukraine: Current Issues*, p32; H.R.1735, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*, 114th Congress (2015-2016), листопад 2015.

<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1735/text#toc-H2BE8CF3F3CE54A63A54B7BAF4B44B16D> (Доступ - Травень 2017). Also H.R.2685, *Department of Defense Appropriations Act, 2016*, 114th Congress (2015-2016), <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2685/text> (Доступ - Травень 2017)

¹² Там само, с. 32-33

¹³ Інтерв'ю 4

¹⁴ Інтерв'ю 4

¹⁵ Інтерв'ю 4; Ministry of Defence, *Annual Report and Accounts 2015-2016*, 14 July 2016,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/558559/Mod_AR16.pdf, (Доступ - Грудень 2016), с. 36-37 та 109

¹⁶ Mills, Claire, "UK Military Assistance to Ukraine," Briefing Paper, House of Commons Library, 20 травня 2015

https://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKewiyx67_6_7SAhWkiMAKHUz4A9sQFggyMAQ&url=http%3A%2F%2Fresearchbriefings.files.parliament.uk%2Fdocuments%2F5N07135%2F5N07135.pdf&usq=AFQjCNEFWoTAc1HJQ13u3hPZtlxU5fh9A&sig2=iuOg1fvHQMx7gQxcm3bMUw&bvm=bv.151325232,d.ZGg&cad=rja (Доступ - Травень 2017)

надала нелетальне озброєння на суму близько 16 мільйонів канадських доларів (11,8 мільйона доларів США) для ЗСУ. Станом на березень 2017 року, урядом Канади залучено до роботи в Україні 200 канадських інструкторів. Крім того тренування для українських військовослужбовців надає Канадська Програма військового тренування та співробітництва (МТСР)¹⁷.

Іншими донорами, серед яких Австралія, Китай, Франція, Норвегія, Нідерланди, Польща, Словаччина та Туреччина, було надано комплекти постільної білизни, сухпайки, зимовий та інший одяг, медичне обладнання, генератори, устаткування для освітлення, спальні мішки, бронежилети тощо.¹⁸

Крім того, Комплексний пакет допомоги НАТО (Comprehensive Assistance Package), узгоджений у 2016 році на саміті у Варшаві, артикулює намір Альянсу допомагати Україні в освітньому напрямку та в питанні нарощування потенціалу сил оборони. Зазначена програма передбачає надання радників з питань військової реформи та допомогу у розмінуванні та протидії саморобним вибуховим пристроям.¹⁹ НАТО заснувало 5 цільових трастових фондів для підтримки України: модернізація системи зв'язку та автоматизації (C4), реформування систем логістики та стандартизації, кіберзахист, перепідготовка та соціальна адаптація військовослужбовців, фізична реабілітація та протезування військовослужбовців, поранених під час проведення АТО та протидія саморобним вибуховим пристроям.²⁰ Станом на березень 2017 року НАТО повідомило про внески до цільових фондів підтримки України на суму понад 14 мільйонів євро (15 мільйонів доларів США).²¹

Кілька донорів надали підтримку шляхом забезпечення навчання, допомоги у розбудові спроможностей та через своїх радників. Одним із прикладів допомоги є забезпечення роботи Консультативної ради з оборонної реформи (DRAB), що складається з чотирьох високопоставлених міжнародних експертів в галузі оборони з країн НАТО, які працюють з керівництвом сектору оборони України та надають консультації з питань модернізації та імплементації стандартів НАТО до 2020 року.²² Проведення тренувань та розбудова потенціалу передбачає як антикорупційні ініціативи, так і більш загальне реформування сектору оборони. Успішним прикладом є програма «Підтримка Сполученого Королівства у процесі реформування збройних сил України», яка реалізується під керівництвом британського радника з питань оборони.²³ Норвезький Центр зі зниження ризиків корупції в оборонному секторі (CIDS) також працює над антикорупційними ініціативами у сфері управління персоналом, а Програма з розбудови доброчесності НАТО передбачає проведення відповідних навчань з питань протидії корупції.²⁴

Дане дослідження фокусується на виявленні корупційних ризиків у сфері залучення міжнародної допомоги яка надається у вигляді матеріально-технічних засобів. У наступних розділах аналізується процес отримання допомоги (від складання запитів до списання військового майна). У дослідженні піднімається питання корупційних ризиків у сфері залучення міжнародної допомоги та надаються відповідні рекомендації щодо механізмів зниження таких ризиків українським органам влади та державам-донорам.

¹⁷ Government of Canada Factsheet, *Canada-Ukraine Relations*, Лютий 2016,

http://www.canadainternational.gc.ca/ukraine/bilateral_relations_bilaterales/index.aspx?lang=eng (Доступ - Листопад 2016)

¹⁸ Міноборони оприлюднило дані про обсяги допомоги українській армії від країн-партнерів: у лідерах - США і Канада, Цензор.нет, 15 липня 2016,

<http://ua.censor.net.ua/news/397531/minoborony-oprylyudnylo-dani-pro-obsyagy-dopomogy-ukrayinskiyi-armiyi-vid-krayinpartneriv-u-liderah> (Доступ - Травень 2017)

¹⁹ Morelli, *Ukraine: Current Issues*, с. 30

²⁰ «Fact sheet: US and NATO efforts in support of NATO partners, including Georgia, Ukraine and Moldova» Білий Дім, 10 липня 2016,

<https://nato.usmission.gov/fact-sheet-u-s-nato-efforts-support-nato-partners/> (Доступ - Травень 2017)

²¹ Підрахована на основі інформації «NATO Trust Fund Projects», 1 March 2017,

http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170302_170301-trust-funds.pdf (Доступ - Травень 2017)

²² <https://www.pressreader.com/ukraine/kyiv-post/20161118/283214442791355>

²³ Ця програма передбачає залучення Transparency International Оборона та Безпека, а також Академії оборони Сполученого Королівства <https://www.gov.uk/government/world-location-news/uk-programme-assistance-to-ukraine-2016-2017> (Доступ - Травень 2017)

²⁴ Hanssen, Mans, «International Support to Security Sector Reform in Ukraine: a mapping of SSR projects», Академія Фольке Бернадотта 2016, <https://fba.se/contentassets/9f9daa3815ac4adaa88fd578469fc053/international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine---a-mapping-o....pdf> (Доступ - Квітень 2017)

ДОПОМОГА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: АЛГОРИТМ ЗАЛУЧЕННЯ

Допомога у сфері безпеки для Збройних Сил України залучається переважно у якості:

- Гуманітарної допомоги (ГД)
- Міжнародної технічної допомоги (МТД)

Крім цього, допомога може залучатися в якості благодійної допомоги чи на основі двосторонніх угод, проте дане дослідження фокусується саме на ГД та МТД, оскільки саме ця нормативно-правова база використовується частіше. Оскільки майже вся міжнародна допомога у сфері безпеки для Міністерства оборони України та Збройних Сил України залучається в якості МТД та ГД, ці механізми стали центральним об'єктом аналізу. Гуманітарна допомога у контексті дослідження трактується досить широко, у тому числі і як допомога «...для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту». Залучатися допомога може у грошовій, натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги, добровільних пожертвуваль, у вигляді виконання робіт, надання послуг. На практиці надане майно включає у себе не лише гуманітарну допомогу, яку можуть надавати у випадку стихійного лиха, але й і прилади нічного бачення, каски, чи інше обладнання для потреб збройних сил.²⁵

Міжнародна технічна допомога - це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Допомога, яка передана у якості МТД може залучатися у вигляді будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), що ввозиться або набувається в Україні, робіт і послуг, прав інтелектуальної власності, фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті, інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій.²⁶

Серед держав-донорів лише Сполучені Штати Америки надають Збройним Силам України допомогу в якості МТД²⁷. Інші країни зазвичай надають допомогу що регламентується нормативно-правовою базою яка регулює надання ГД. Міжнародна технічна допомога надається через ряд програм американського Уряду, зокрема: Foreign Military Financing (FMF); Export Control and Related Border Security Program (EXBS); International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE); Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs (NADR); International Military Education and Training (IMET); Ukraine Security Assistance Initiative (USAI); та інші.²⁸ Це включає у себе також і допомогу США у сфері безпеки, яка надходить в рамках певних програм, у тому числі і FMF, що передбачає надання дружнім державам, на кшталт України, військових товарів, іншого майна та також послуг. Метою цієї програми є допомога у посиленні обороноздатності та забезпечення інтересів США у сфері безпеки, шляхом розбудови коаліцій. Відповідне фінансування надається через Державний департамент США (керує програмою та здійснює відповідний нагляд) та Міністерство оборони США (є виконавцем програми). Реципієнтами допомоги у сфері безпеки є підрозділи МОУ та ГШ ЗСУ, органи військового управління, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, організації та установи МОУ.

Формування запитів

Процес планування залучення МТД починається із визначення потреб. Потреби визначаються керівниками органів військового управління з функцією забезпечення (ОВУ)²⁹, начальниками

²⁵ Закон України «Про гуманітарну допомогу» № 1192-ХІV від 22.10.1999

²⁶ Постанова КМУ №153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15 лютого 2002 р

²⁷ Реєстр Міністерства економічного розвитку та торгівлі України Open Aid

²⁸ Congressional Budget Justification, Foreign Operations, додаток 3, с. 113

<https://www.state.gov/documents/organization/238222.pdf> (Доступ - Травень 2017)

²⁹ Органи військового управління – центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями в межах своєї компетенції. Так, наприклад, МОУ та ГШ є органами військового управління. Іншим ОВУ є Озброєння ЗСУ, яке у тому числі відповідальне за розподіл озброєння серед військових частин. Іншим прикладом ОВУ може бути Тил ЗСУ, який серед іншого відповідає за забезпечення військових частин одягом тощо.

військових навчальних закладів, командирами військових частин та керівниками установ та організацій МОУ та ЗСУ. Реципієнти можуть писати запити зазначаючи конкретну номенклатуру з каталогу предметів постачання збройних сил держав-донорів, або вказуючи необхідні тактико-технічні характеристики. Кожен потенційний реципієнт може формувати запити відповідно до закріпленої за ним номенклатури. Так, наприклад, Тил Збройних Сил України може формувати запити на отримання речового забезпечення, проте не може запитувати безпілотні літальні апарати чи інше озброєння, запити на отримання яких може надсилати Озброєння Збройних Сил України. Таким чином певна міжнародна допомога може залучатися лише тими органами, які уповноважені її використовувати, та які зможуть попередити незаконне привласнення чи неналежне використання.³⁰

Потенційні реципієнти щорічно надсилають запити до відповідного ОВУ, який після прийняття рішення про необхідність залучення цієї МТД направляє запит до Головного управління військового співробітництва та миротворчих операцій Генерального штабу Збройних Сил України (ГУ ВСМО). ГУ ВСМО здійснює перевірку запитів на відповідність «Пріоритетним напрямам» (документ, який визначає потреби у залученні допомоги у сфері безпеки), визначеним ГШ та МОУ та які затверджені наказом Міністра оборони України. Сформовані ГУ ВСМО запити повинні бути затверджені начальником Генерального штабу. До ОВУ серед іншого належать:

- Головне управління оперативного забезпечення ГШ ЗСУ;
- Тил ЗСУ;
- Озброєння ЗСУ;
- Головне управління зв'язку та інформаційних систем ГШ ЗСУ;
- Військово-морські сили;
- Повітряні сили;
- Військово-медичний департамент МОУ (ВМД МОУ).

Процес планування залучення ГД організовано дещо іншим чином. На відміну від МТД, процес залучення ГД починається не із запиту на отримання, а з письмової пропозиції донора про її надання яка отримує письмову згоду реципієнта гуманітарної допомоги на її отримання. З метою виявлення потреб держави-донори проводять попередні консультації з МОУ та ГШ.³¹ Після цього донори надають ГУ ВСМО та відповідному ОВУ необхідні документи що вказують вартості та ваги гуманітарної допомоги, підтверджують сертифікат якості та походження для продовольчих та медичних товарів.

Реєстрація допомоги

Міжнародна технічна допомога

Крім Міністерства оборони до процесу залучення МТД залучене також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ), яке здійснює реєстрацію проектів, та забезпечує формування стратегічних і щорічних програм МТД. Крім того, МЕРТ відповідає за реєстрацію окремих програм МТД та акредитацію виконавців,³² створюючи таким чином правову підставу для виконання проектів (програм), а також реалізації права на одержання відповідних пільг, як, наприклад, звільнення від оподаткування.³³ Відповідно до законодавства, запити повинні надсилатися до МЕРТ після підписання начальником ГШ з метою подальшої їх передачі країнам-донорам.³⁴ Фактично ж, ГУ ВСМО надсилає запити напряму до Відділу оборонного співробітництва Посольства США (Office of Defense

³⁰ Наказ МОУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» №449 від 30.08.2016

³¹ Інтерв'ю 15

³² Акредитація включає у себе отримання інформації про виконавця проекту та надання йому права реалізовувати відповідний проект в Україні

³³ Постанова КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» № 153 від 15.02.2002

³⁴ Інтерв'ю 7

Cooperation) без надсилання до МЕРТ.³⁵

Після того, як начальник ГШ затвердив запит, ГУ ВСМО надсилає їх до Відділу оборонного співробітництва Посольства США, який у свою чергу передає їх до Європейського командування США. Запити надаються на розгляд Багатонаціонального об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування (БОКК) – координаційного органу за участі України, США, Сполученого Королівства, Канади та Литви. Після розгляду запитів в рамках БОКК, Європейське командування США надсилає консолідований запит із визначеними пріоритетами до Державного Департаменту США та Міністерства оборони США, де він проходить міжвідомчі процедури і аналізується. Після прийняття відповідного позитивного рішення, допомога у сфері безпеки закуповується через систему оборонних закупівель та надсилається до України.

Після отримання підтвердження щодо надання допомоги, реципієнт реєструє відповідний контракт на надання Україні МТД у МЕРТ.³⁶ Задля реєстрації необхідно надати підписаний донором та реципієнтом (начальником ГШ) лист запиту та пропозиції із зазначенням кількості та вартості майна, а також тактико-технічних характеристик. Підписаний обома сторонами лист запиту та пропозиції визначає цілі проекту, види МТД, що надається, її вартість, тривалість проекту та фази виконання. МЕРТ розглядає надані документи та приймає протягом 10 днів рішення про державну реєстрацію проекту. Відмова у реєстрації може надатися у разі невідповідності документів вимогам, невідповідності проекту стратегічній або щорічній програмі, а також у разі надання недостовірної інформації.³⁷ У разі зміни інформації щодо донора, виконавців, тощо, проекти підлягають перереєстрації.³⁸ Реєстрація проектів у МЕРТ є основою для того, щоб певні вантажі визнавались як міжнародна технічна допомога, що у випадку надання допомоги Сполученими Штатами, також передбачає звільнення від обов'язкових сплат до бюджету, відповідно до двосторонніх угод. В таких випадках передбачається лише оплата митно-брокерських послуг, розвантажно-завантажних робіт та плата за зберігання вантажів на вантажних терміналах. Крім цього, МЕРТ акредитує виконавців проектів, якими, наприклад, можуть бути компанії, що надають послуги як частину допомоги у сфері безпеки.

Реєстрація проектів в МЕРТ забезпечує певний рівень прозорості та підзвітності, оскільки оприлюднює інформацію стосовно цілей, вартості та тривалості окремих проектів. У той самий час, МЕРТ немає необхідних профільних спеціалістів, які могли б здійснити професійний аналіз наданих на реєстрацію оборонних проектів. Раніше державна реєстрація відбувалася у паперовому вигляді, проте наразі вся інформація переноситься у електронну форму. Факт реєстрації підтверджується реєстраційною картою проекту, а також робиться відповідний запис у єдиному реєстрі проектів. Проте, цей процес може затягуватися у тому числі через обмежений людський ресурс МЕРТ. Крім того, до МЕРТ повідомляють про завершення проекту та двічі на рік надають результати піврічного моніторингу. Відповідні звіти надсилаються військовими частинами до ГШ, звідки вони передаються до МЕРТ.

Реєстрація проектів в МЕРТ може потенційно збільшити прозорість усього процесу. Наразі ведеться робота над забезпеченням можливості здійснення електронної реєстрації, а також функціонує відкритий електронний реєстр усіх проектів МТД – як цивільних, так і військових (www.openaid.gov.ua). Проте, брак персоналу може уповільнити процес створення електронної процедури реєстрації та негативно вплинути на адміністрування самого реєстру. Враховуючи необхідність підвищення прозорості та підзвітності сектору оборони та безпеки України, а також загальне надмірне втаємничення інформації у цій сфері, не має ясності стосовно того, обсягів та змісту інформації, що була віднесена до інформації з обмеженим доступом.³⁹

³⁵ Інтерв'ю з декількома державними службовцями сектору оборони України на умовах анонімності, листопад-лютий 2017

³⁶ п. 7 Постанови КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» № 153 від 15.02.2002

³⁷ Там само, п. 14

³⁸ Там само

³⁹ Індекс антикорупційної політики в оборонному секторі – оцінювання України, 2015. Government.defenceindex.org (Доступ - Квітень 2017)

Після того, як реципієнт (наприклад МОУ чи ГШ) погодили з донором отримання допомоги в якості ГД, відповідальний ОВУ звертається до Міністерства соціальної політики з відповідним пакетом документів, а міністерство видає наказ про визнання вантажу гуманітарним. ГУ ВСМО та відповідний ОВУ відповідальні за отримання, транспортування, реєстрацію, зберігання вантажу ГД та моніторинг цільового використання. Загалом, інформація про визнанні Міністерством соціальної політики гуманітарною допомогою вантажі відкрита. Відповідні накази доступні в мережі Інтернет. Проте, інформація про допомогу у сфері безпеки, надану в якості ГД, очевидно, не публікується. Аналітики не змогли отримати доступ до відповідних наказів Міністерства соціальної політики. Загалом, Міністерство соціальної політики в контексті допомоги у сфері безпеки виконує функцію схожу на МЕРТ, адже також відповідає за визнання допомоги гуманітарною, що у свою чергу звільняє її від відповідного оподаткування.⁴⁰

Отримання та розподіл

Виконавці проектів МТД та реципієнти є відповідальними за своєчасне отримання вантажу. Вони також відповідальні за оформлення відповідних документів, у тому числі митних (оформлюються через брокерську організацію), а також дозволів на ввезення товарів, якщо такі необхідні. Дозволи необхідно отримувати для ввезення військових товарів, наприклад, озброєння чи приладів нічного бачення. Для товарів військового призначення, а також товарів подвійного використання необхідно отримати ліцензії від Державної служби експортного контролю України, для ввезення транспортних засобів необхідно отримати дозвільні документи від Центрального автомобільного управління озброєння ЗСУ. В залежності від товару, може знадобитися дозвіл і від інших державних органів як Служба безпеки України, Головне управління зв'язку та інформаційних систем ГШ ЗСУ та Міністерство охорони здоров'я.

Відповідальність за отримання відповідних дозволів лежить на ОВУ. Крім цього, ОВУ відповідальні за подальший розподіл військового майна серед військових частин. Тим не менш, якщо безпосереднім реципієнтом допомоги у сфері безпеки є визначена військова частина чи декілька військових частин, відповідальними за отримання відповідних дозвільних документів будуть їх офіційні представники. У такому випадку, допомога буде безпосередньо надана визначеній військовій частині-реципієнту.

Після прибуття вантажу на митну територію України, відповідний ОВУ (через військову частину-реципієнта) спільно з ГУ ВСМО повинен виконати наступні заходи:

- У триденний термін отримати рахунок-фактуру, товарно-транспортні накладні та провести огляд вантажу;
- Укласти договір з акредитованою у ДФС брокерською організацією для оформлення вантажно-митних декларацій та здійснення митних процедур, а також здійснити оплату вантажних, транспортних та інших послуг;
- Оформити довіреність на право отримання матеріальних засобів для особи, уповноваженої отримувати вантаж;
- Отримати вантаж від компанії-перевізника після митного оформлення;
- Доставити вантаж з місця розмитнення до місця використання.

Після оформлення митних процедур вантаж МТД відправляється на склади певного ОВУ відповідно до закріпленої за ним номенклатури, або ж одразу до конкретної військової частини-реципієнта. Розподіл МТД відповідним ОВУ відбувається за такими ж процедурами, як і розподіл іншого військового майна ЗСУ. Так, наприклад, військові автомобілі НММВВ потрапляють на склади Озброєння ЗСУ, а аптечки на склади Військово-медичного департаменту МОУ. Після доставки

⁴⁰ Митний Кодекс України

вантажу МТД, реципієнт бере його на облік та надає до ГУ ВСМО звіти про отримання вантажу із зазначенням переліку матеріальних засобів з визначенням їх вартості.

У кінцевому рахунку вантаж МТД розподіляється між окремими військовими частинами. У залежності від номенклатури, вантаж може потрапити до різних служб. Так, наприклад, Служба РАО (Ракетно-артилерійське озброєння) відповідальна за набої та безпілотні літальні апарати (БПЛА), тоді як Бронетанкова служба відповідальна за броньований транспорт. Командир військової частини закріплює вантаж МТД за певною ротою і командир цієї роти несе матеріальну відповідальність за отримане військове майно (командир роти є матеріально відповідальною особою найнижчого рівня). Отримане майно заноситься у Книгу обліку наявності та руху матеріальних засобів у підрозділі (форма 26), у якій, зокрема, зазначаються військовослужбовці, за якими закріплено відповідне майно. Відомості про отримане військове майно також заносяться у Відомість закріплення зброї за особовим складом (на рівні взводу) та військовий білет військовослужбовця, який містить список озброєння та техніки, які він отримав.

Процеси контролю та обліку військового майна значно покращилися у порівнянні з 2014 роком, коли вони були досить хаотичними в умовах відбиття добровольчими батальйонами та Збройними силами України російської агресії. Упродовж 2014-2015 років добровольчі батальйони були інтегровані до формальних військових структур, що у свою чергу уніфікувало та посилило формальні процедури, та процедури обліку військового майна.⁴¹

Розподіл ГД здійснюється за процедурами, що схожі на розподіл МТД. Для початку, ОВУ надає Міністерству соціальної політики орієнтований план розподілу матеріальних засобів для потреб ЗСУ разом із заявою про визнання вантажу гуманітарною допомогою. Після видання відповідного наказу Міністерства соціальної політики про визнання вантажу гуманітарним, ГУ ВСМО повідомляє донора про готовність отримати вантаж. ГУ ВСМО та відповідний ОВУ, які відповідальні за розмитнення, сплату необхідних платежів, та подальший розподіл вантажу.

Останнім і одним із важливих етапів у життєвому циклі військового майна є його списання внаслідок зношення, втрати чи знищення. Якщо військове майно було втрачено чи знищено, командир військової частини ініціює проведення службового розслідування з метою з'ясування обставин. Для проведення розслідування призначається офіцер чи комісія, які готують протокол, який має пройти погодження різних органів. Погоджений протокол є підставою для списання військового майна командиром відповідного органу забезпечення на підставі наказу командира військової частини. Повноваження командира військової частини на списання військового майна обмежені його посадою, номенклатурою військового майна, а також його вартістю.⁴²

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСІВ

Незважаючи на те, що облік та контроль допомоги з часом помітно покращилися, недоліки та корупційні ризики все ще присутні як у процесах стратегічного, так і тактичного рівня. На стратегічному рівні найбільші проблеми присутні у процесі формування вимог до міжнародної допомоги, а також в організації такого процесу із залученням до нього відповідних органів. Крім того, дослідження виявило ряд сфер, де присутні неефективність та потенційне зловживання, які суттєво зменшують ефективність отриманої допомоги і можуть збільшити ризики її незаконного привласнення.

⁴¹ Яна Степановская, «Авангард нації. Куди зникли добровольчі батальйони?», Ліга Новини, 10 лютого 2017, http://news.liga.net/ua/articles/politics/14688864-avangard_nats_kudi_znikli_dobrovolch_batalyoni.htm (Доступ - Березень 2017)

⁴² Ministry of Defense of Ukraine Order № 17 "On Adopting of the Armed Forces of Ukraine Military Property Writing off Regulation" of 12 січня 2015

Формування стратегічних потреб

Недостатність прозорості, підзвітності та цивільного контролю за процесом формування потреб та планування розвитку потенціалу сил оборони, який базується на чітко розроблених вимогах, є, можливо, найбільшим корупційним ризиком.⁴³ Деякі із названих елементів поступово запроваджуються, але вони все ще не сформовані у єдину цілісну систему, яка передбачає залучення й інших суб'єктів сектору оборони і безпеки, в тому числі і відповідних парламентських комітетів.

Допомога у сфері безпеки повинна доповнювати державні оборонні закупівлі базуючись на результатах визначення потреб сил оборони та аналізі наявних прогалин у обороноздатності країни, забезпечуючи таким чином те, що держава не може забезпечити власними виключно силами. Попри те, що допомога у сфері безпеки та оборонні закупівлі представляють собою різні теми для дослідження, вони є тим не менш взаємопов'язані, і тому ця публікація хоч і коротко, але все ж таки торкається питання закупівель. Нездатність створити чіткий і прозорий опис потреб сектору оборони разом із роз'ясненням, як саме Україна планує забезпечувати ці потреби, призводить до слабкої координації, створює можливості для неформального впливу на ці процеси третіх сторін (зокрема, найбільшого державного оборонного підприємства ДК «Укроборонпром») і в кінцевому рахунку знижує довіру донорів.⁴⁴ Тому в ситуації, коли частина оборонного бюджету України можливо неефективно використовується в тому числі із-за корупції, допомога українським силам оборони може розглядатися як даремні витрати коштів платників податків держав-донорів.

Після проведення ряду інтерв'ю з представниками оборонного сектору України ми дійшли до висновку, що ключовими документами у питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки є Державне оборонне замовлення та «пріоритетні напрямки», які визначають стратегічні потреби України у залученні допомоги. Останній документ розробляється Міністерством оборони та Генеральним штабом спільно. Запити до держав-донорів на залучення допомоги перевіряються на предмет їх відповідності «пріоритетним напрямкам», що в теорії має забезпечити кореляцію міжнародної допомоги із планами довгострокового розвитку Збройних Сил України.⁴⁵ Але контракти, які є частиною Державного оборонного замовлення, майже всі засекречені та укладаються без застосування конкурентних процедур, а контрактна документація може розроблятися під конкретного постачальника. До укладання таких угод можуть залучатися військові із неформальними зв'язками із військово-промисловим комплексом, що означає, що «особи з конфліктом інтересів можуть впливати на рішення про здійснення оборонних закупівель».⁴⁶

Крім того, занепокоєння щодо можливих корупційних ризиків викликає і слабкий контроль не лише за оборонними закупівлями, але і за процесом створення запитів на залучення допомоги. Верховна Рада не має впливу на процес формування Державного оборонного замовлення і «пріоритетних напрямків», а державам-донорам невідомий зміст обох документів.⁴⁷ Оборонні закупівлі напряму не пов'язані із залученням допомоги, але, тим не менш, можуть впливати на її обсяги та ефективність. Зокрема, доступ до цих документів допоможе донорам переконатися, що запити України щодо отримання допомоги у сфері безпеки належним чином опрацьовані і ґрунтуються на ретельному аналізі потреб. Також, це може допомогти краще зрозуміти, яким саме чином Україна здатна забезпечити власні потреби, а яким чином виходячи із цього держави-донори можуть допомогти.⁴⁸ Цивільний контроль залишається слабким, а отже існує мало стримувань і противаг, які би підвищили ефективність процесів бюджетування, планування і закупівлі озброєння та відповідних послуг, як за

⁴³ NAKO understands that certain information regarding security is justifiably classified as secret, and is not advocating for blanket transparency of all information.

⁴⁴ Olikier, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Березень 2017)

⁴⁵ Інтерв'ю 7

⁴⁶ Olikier, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf с. 59 (Доступ - Травень 2017)

⁴⁷ Інтерв'ю 3, 11, 12, 15

⁴⁸ Інтерв'ю 15

кошти оборонного бюджету України, так і шляхом отримання допомоги від держав-донорів. Депутати Верховної Ради залучені до процесу створення оборонного бюджету, а тому вони повинні бути поінформовані і щодо залучення Україною допомоги у сфері безпеки. В результаті, це може допомогти їм у прийнятті більш ефективних рішень в контексті процесів військового планування та бюджетування. Між державами-донорами, Багатонаціональним об'єднаним координаційним комітетом з питань оборони та українськими депутатами відбувається обмін інформацією, але участь окремих депутатів у цьому процесі переважно епізодична.⁴⁹ Цивільний контроль недостатньо ефективний із-за обмеженої здатності парламентарів ретельно проаналізувати як потреби сил оборони, так і вже здійснені оборонні закупівлі.⁵⁰ Незрозумілим залишається також, чи є намір здійснювати подібний контроль у подальшому. Так, зокрема, у медіа з'являлися звинувачення у корупції на адресу деяких членів Комітету з питань національної безпеки і оборони.⁵¹

Діяльність державного оборонного гіганта ДК «Укроборонпром» є одним із прикладів недостатньої прозорості як оборонних закупівель, так і процесів створення запитів щодо міжнародної допомоги, яка їх має доповнювати. Під час одного із інтерв'ю зазначалося, що ДК «Укроборонпром» впливає на процеси визначення потреб сил оборони і здійснення оборонних закупівель, які відповідно до формальних процесів формуються у тому числі Міністерством оборони і Збройними Силами. Проведення консультацій з ДК «Укроборонпром», як з постачальником озброєння та військової техніки для Збройних Сил, є логічним кроком. Однак, представники держав-донорів, як і експерти аналітичного центру RAND Corporation, зазначали, що керівництво оборонного сектору України відштовхуються від того, що ДК «Укроборонпром» може запропонувати замість того, щоб ставити свої власні чіткі вимоги до того, які Збройні Сили та військову техніку Україна хоче мати. З одного боку, такі конультації можна розглядати як свідомий крок для прийняття найбільш ефективних рішень, проте відсутність ясності у процедурах планування викликає справедливі побоювання донорів про можливий негативний вплив на ці процеси третіх сторін та відсутність конкуренції. Сектор оборони України, як зазначив один із учасників інтерв'ю, має слабкі позиції у порівнянні з ДК «Укроборонпром» – «Вони на стільки впливові, що, коли мова заходить про важливі рішення, з ними просто не сперечаються».⁵² Як повідомляється у звіті RAND Corporation, непрозорість діяльності ДК «Укроборонпром», слабкість корпоративного управління, надмірний вплив концерну на процеси та втручання у вирішення політичних питань перешкоджають надходженню інвестицій та створенню спільних підприємств з іноземними компаніями. У звіті також вказується, що «як українські військові, так і іноземних посадовці переконані, що ДК «Укроборонпром» не задовольняє потреб ЗСУ»⁵³ Це також впливає і на отримання Україною допомоги у сфері безпеки і може стримувати донорів від збільшення її обсягів. Держави-донори надають значні обсяги допомоги і зацікавлені у тому, щоб власне і український військово-промисловий комплекс робив значний вклад у задоволення потреб ЗСУ.⁵⁴ Але через надмірну засекреченість Державного оборонного замовлення та «пріоритетних напрямків» у тому числі залишається незрозумілим, чи виробляє ДК «Укроборонпром» та продає закордон якісь товари із тих, що Україна отримує від держав-донорів в якості допомоги у сфері безпеки.

Донори також висловили свою стурбованість тим, що хоча Міністерству оборони і вдалося значно удосконалити свої процеси у порівнянні з 2014 роком, досить складним, і одночасно найбільш важливим питанням, залишається зрозуміти пріоритетність потреб ЗСУ. Хоча МОУ іноді і організовує брифінги для донорів для пояснення пріоритетів потреб сил оборони, донори, тим не менш, не

⁴⁹ Інтерв'ю 2, 3, 5

⁵⁰ Інтерв'ю 2, 3, 5; Індекс державної антикорупційної політики в оборонному секторі 2016 – оцінювання України

⁵¹ Олексій Братущак, Війна і бізнес. Як друзі Порошенка контролюють мільярдні замовлення Укроборонпрому. Частина 1, Українська правда, 1 грудня 2016 <http://www.pravda.com.ua/articles/2016/12/1/7128509/> (Доступ - Травень 2017)

⁵² Інтерв'ю 2

⁵³ Olikar, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Березень 2017) с. 94 (Доступ - Травень 2017)

⁵⁴ Інтерв'ю 15

отримують ніяких відповідних формальних документів.⁵⁵ Один із представників держав-донорів зазначив, що українська сторона більше націлена на отримання конкретного озброєння та військової техніки, ніж на розвиток потенціалу власних збройних сил – «Якби ж акценти були розставлені інакше, донори змогли б проаналізувати, яке конкретне озброєння за наявних фінансових та технічних обмежень вони можуть надати Україні у зазначені часові рамки. Натомість, українська сторона інколи наполягає на залученні конкретних одиниць озброєння, які не обов'язково корелюються із визначеними потребами її сил оборони, та навіть і самі визначені потреби можуть не у повному обсязі відображати реальну ситуацію».⁵⁶ Засекреченість «пріоритетних напрямків» незважаючи на цілком очевидний факт прогалин в обороноздатності України знижує довіру донорів. Надання ж їм цієї інформації навпаки, змогло би переконати донорів, що запити на озброєння та військову техніку не є ситуативними, а сформовані спираючись на фактичні дані, ґрунтовний аналіз та визначені пріоритети.

Відповідно до звіту аналітичного центру RAND, донори також висловлювали занепокоєння, що «за допомогою до іноземних урядів звертаються багато різних установ включно із різними підрозділами МОУ, ГШ, Національної гвардії тощо. Багато суперечливих запитів ускладнюють потенційним донорам завдання оцінити, у який саме спосіб вони можуть допомогти Україні».⁵⁷ Тим не менш, якщо порівнювати 2014 рік зі станом на сьогодні – ситуація значно покращилася. Один із представників держав-донорів зазначив, що тепер вони отримують один список із запитамі від ЗСУ, та один від Національної гвардії.⁵⁸ Проте в цілому, недостатньо прозорий процесу планування закупівель ускладнює для донорів розуміння обґрунтованості потреб України, і розуміння того, яким саме чином вони можуть ефективно сприяти посиленню сил оборони у довгостроковій перспективі. Інший представник держави-донора підсумував це, сказавши, що вони «не мають чіткого уявлення про те, які підрозділи отримують що і чому».⁵⁹

Крім цього, попри свою формальну залучення до процесу отримання міжнародної допомоги, Міністерство економічного розвитку і торгівлі фактично на нього не впливає, як і не впливає на процес розробки стратегічних вимог, тому ми і не виявили потреби включати МЕРТ у цей процес. Існування двох⁶⁰ шляхів надання допомоги у сфері безпеки (міжнародна технічна та гуманітарна допомога) створює додаткове нерозуміння необхідності використовувати дві різні системи задля досягнення однієї мети.

Рекомендації:

1. НАКО рекомендує державам-донорам (або ж індивідуально, або ж в рамках БОКК) упевнитися, що кожен запит про надання допомоги від української сторони корелюється із визначеними потребами сил оборони, а також відповідає їх стратегічним планам розвитку. Допомога від донорів повинна надаватись після того, як українська сторона заздалегідь надала роз'яснення, у який спосіб ця допомога може посилити потенціал сил оборони, підготувала план її розподілу та надала обґрунтування обсягів запитуваної допомоги.
2. Україна повинна розглянути можливість відкриття для громадськості та донорів доступу до більшого обсягу інформації Пріоритетних напрямів та Державного оборонного замовлення у частині, що має відношення до міжнародної допомоги у сфері безпеки. Для цього необхідно, щоб Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про державну таємницю», які створять правову основу відкриття таких даних. Доступ до

⁵⁵ Інтерв'ю 15

⁵⁶ Інтерв'ю 6

⁵⁷ Olike, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Березень 2017) с. 89

⁵⁸ Інтерв'ю 15

⁵⁹ Інтерв'ю 3

⁶⁰ Існують також і інші, проте в основному уся допомога залучається у якості МТД та ГД

деяких розділів зазначених документів може залишитися обмеженим з міркувань безпеки, проте їх кількість повинна бути зведена до мінімуму. У той самий час відповідна інформація у повному обсязі повинна бути надана членам Комітету з питань запобігання і протидії корупції та Комітету з питань національної безпеки і оборони, а також контролюючим органам. Певна частина даних може залишитися таємною, проте відповідні обмеження мають бути визначені у законодавстві та обґрунтовані як виправдана міра у демократичному суспільстві, націлена на захист інтересів національної безпеки; при цьому, для контролюючих органів та судів необхідно передбачити механізм скасування зазначених обмежень.⁶¹

3. Міністерство оборони України та Верховна Рада України повинні розробити нову законодавчу базу для регулювання допомоги у сфері безпеки, що надходить до України. Вся допомога у сфері безпеки, що наразі залучається в якості міжнародно-технічної, гуманітарної, благодійної допомоги, а також на основі двосторонніх договорів, повинна надходити через новий правовий механізм та реєструватися безпосередньо в МОУ. Крім цього, в рамках РНБОУ необхідно створити координаційний орган, до якого входитимуть представники силових відомств, які отримують допомогу у сфері безпеки, з метою оцінки ефективності допомоги, її контролю та координації. Крім цього, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повинно брати участь у діяльності цього координуючого органу. Зокрема, МЕРТ повинно мати повноваження затверджувати звіти, а за умови виникнення обґрунтованих підозр про нецільове використання ресурсів або ж їх незаконне привласнення – ініціювати перевірки.
4. Одним із завдань Уряду повинне стати удосконалення власних спроможностей стратегічного планування. Серед іншого, необхідно розглянути можливість створення в рамках Міністерства оборони України Департаменту з питань розвитку спроможностей, як це рекомендовано у звіті аналітичного центру RAND Corporation «Оборонна реформа України» у 2016 році.⁶² З метою запобігання конфлікту інтересів та неефективного контролю, створення нового департаменту повинно супроводжуватися підвищенням прозорості сфери закупівель в цілому.
5. Дослідження виявило, що надмірна засекреченість військового бюджету та закупівель, а також роль ДК «Укроборонпром» у цих процесах, перешкоджають формуванню чітких довгострокових планів, які допомогли би донорам зрозуміти ступінь ефективності наданої допомоги. Для усунення цих проблем необхідно:
 - збільшити деталізацію військового бюджету та зробити його доступним для громадськості, при цьому необхідно значно скоротити загальний відсоток засекречених видатків. Проект оборонного бюджету, як і затверджений бюджет, повинні бути всеохоплюючими та деталізованими, він має надаватися для ознайомлення громадськості та донорам.
 - зменшити загальний рівень засекреченості, у першу чергу засекреченості закупівель. У якості першого кроку Верховна Рада повинна переглянути законодавство у цій сфері, а також розглянути теоретичні та практичні аспекти здійснення закупівель у сфері оборони, та оцінити ступінь їх відповідності стандартам НАТО і Глобальним принципам національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване).
 - підвищити прозорість діяльності та процесів прийняття рішень ДК Укроборонпром, а

⁶¹ Глобальні принципи національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване), частина 1, принцип 3, Ініціатива Відкритого суспільства з питань правосуддя, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles> (Доступ - Квітень 2017)

⁶² Olier, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Травень 2017)

також впровадити Принципи ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які серед іншого передбачають здійснення зовнішнього аудиту, посилення прозорості корпоративного управління, розкриття ключових фінансових та інших зобов'язань, пов'язаних з ефективністю діяльності підприємства, включно із публікацією річних звітів.⁶³

6. Однією із основних проблем залишається недостатньо ефективний рівень контролю. Верховна Рада повинна залучити додаткову технічну підтримку з метою посилення спроможностей депутатів здійснювати ефективний контроль та долучатися до оборонного планування стратегічного рівня.

Оперативне планування, розподіл та ризики нецільового використання

Поряд із недоліками процесів стратегічного рівня можна виокремити також недоліки, пов'язані з плануванням, розподілом та моніторингом допомоги у сфері безпеки.

Оперативне планування

Процеси, пов'язані із плануванням залучення допомоги у сфері безпеки, значно покращилися у порівнянні з 2014 роком. Спочатку застосовувався ситуативний підхід, коли різним донорам надсилався багато неузгоджених між собою запитів. Хоча представники держав-донорів зауважують, що все ще є потреба у більш ефективній координації, якість запитів значно поліпшилася.⁶⁴ Тим не менш, необхідно забезпечити всебічне консультування із фронтовими підрозділами, адже без участі кінцевих користувачів озброєння та техніки надана допомога ризикує стати неефективною та не забезпечити потреби сил оборони. Так, наприклад, запити МОУ щодо залучення певних допомоги у деяких випадках не включали у себе відповідні компоненти, необхідні для її обслуговування, чи навчання персоналу.

Під час проведення інтерв'ю було згадано, що не завжди отримана допомога мала повний комплект супровідних деталей чи устаткування, хоча й варто зазначити, що інші респонденти з цим не погоджувалися. Так, наприклад, Україна отримала прилади нічного бачення (ПНБ) і під час одного із інтерв'ю було зазначено, що лише невелика їх кількість була розподілена між підрозділами на лінії зіткнення у комплекті із кріпленнями, необхідними для фіксації на зброї чи касках. В результаті – ПНБ не можна було ефективно використовувати під час ведення бойових дій.⁶⁵ Також, досить часто відзначалася відсутність необхідних полум'ягасників. ПНБ є світлочутливими, а це означає, що під час ведення вогню вночі полум'я від пострілів може «засліпити» прилад і зробити його непридатним для використання. Але у той самий час, представники від держав-донорів зазначали, що США надіслали фактично вдвічі більше кріплень ніж самих ПНБ.⁶⁶

Інший представник держави-донора зазначив, що надання Україні ПНБ без кріплень до гвинтівок була свідомим рішенням з боку адміністрації США в рамках політики відмови від передачі летального озброєння з метою уникнення ризику ескалації конфлікту. Таким чином, це був політичний крок, який дозволив донорам надавати підтримку уникаючи передачі озброєнь, які вважаються «летальними» або «наступальними».⁶⁷ В контексті цього, наприкінці 2015 року конгресмени США критикували адміністрацію Барака Обами за надання допомоги сфері безпеки, яка не найкращим чином забезпечувала оперативні потреби сил оборони України; в тому числі критиці піддавалася і поставка ПНБ без кріплень.⁶⁸ Хоча цю ситуацію, можливо, і було виправлено, як стверджували деякі

⁶³ «Принципи ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах – видання 2015 року», ОЕСР, 2015, <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm> (Доступ - Квітень 2017)

⁶⁴ Інтерв'ю 15

⁶⁵ Інтерв'ю 14

⁶⁶ Інтерв'ю 15

⁶⁷ Інтерв'ю 17

⁶⁸ Rogin, Josh, «U.S. Hasn't Kept Ukraine Aid Promises», Bloomberg News, 5 лютого 2015, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-02->

респонденти, факт залишається фактом: лише незначна кількість військовослужбовців на лінії зіткнення отримала необхідні кріплення. Чи проблема криється у самій поставці, чи у політичних рішеннях держав-донорів, чи то у процесах розподілу, нам з'ясувати не вдалося.

Розподіл

Певні питання викликають також і процеси розподілу допомоги між різними підрозділами включно із ступенем ефективності цих процедур. Так, наприклад, більшість ПНБ було виділено підрозділам ВДВ,

Державне підприємство - але чи в інтересах держави?

1 листопада 2016 року державне підприємство Міжнародний аеропорт «Бориспіль» почав стягувати плату за зберігання на своїх складах отриманої Україною допомоги у сфері безпеки. Одержувачам потрібен певний час для оформлення усіх необхідних дозвільних документів для ввезення вантажу, що в середньому складає 15-17 днів. Міжнародним аеропортом «Бориспіль» було виставлено Міністерству оборони рахунок на суму 60 078,24 гривень (близько 2260 доларів США) за складування вантажу ПНБ, який прибув 29 вересня 2016, було розмитнено 12 листопада 2016 і отримано 19 листопада 2016. Це створює нелогічну систему, коли державне підприємство змушує інший державний орган платити за зберігання життєво необхідних для оборони країни вантажів.

Проблему може бути вирішено або шляхом створення Кабінетом Міністрів відповідної постанови, або ж відповідного наказу Міністерства інфраструктури України, який має визначити конкретні умови, за яких вантаж для МОУ може зберігатися без стягнення плати.

які значно менше були залучені до бойових дій за останні півтора року. Як правило, один з трьох батальйонів в рамках бригади пройшов необхідні навчання із ведення бойових дій уночі і може вважатися так зв. «нічним батальйоном», а, отже, теоретично повинен першим залучатися в разі бою у темний час доби. «Нічний батальйон» отримує більшу кількість ПНБ, ніж інші, проте за умов повномасштабних боїв різниці між нічними та іншими батальйонами скоріше за все не буде – усі підрозділи будуть воювати на рівних.⁶⁹ Таким чином, пріоритетність «нічних батальйонів» у отриманні ПНБ ставиться під питання.

Питання ефективності процесів розподілу також було піднято під час інтерв'ю і в контексті БПЛА RQ-11 Raven. Один із військовослужбовців зазначив, що деякі БПЛА Raven були надані екіпажам, що не мали

відповідної підготовки, в той час як деякі інші оператори БПЛА, які мають відповідні американські сертифікати, взагалі не отримали жодного.⁷⁰

В цілому, респонденти висловили занепокоєння відсутністю цивільного контролю за діями Генерального штабу, який істотно впливає на процеси розподілу військового майна включно із допомогою у сфері безпеки.⁷¹ Верховна Рада, у той же час, фактично не має можливості заслухати звіт про розподіл залученої допомоги, а отже і повідомити донорам про прогрес у цьому напрямку.

Ризики нецільового використання

Ризики нецільового використання істотно впливають на готовність донорів надавати допомогу у сфері безпеки.⁷² У 2014 році певну частину допомоги так і не було доставлено за призначенням, а в деяких випадках було продано на чорному ринку. Одним із прикладів, який привернув увагу засобів масової

[05/u-s-hasn-t-kept-ukraine-aid-promises](#) (Доступ - Травень 2017)

⁶⁹ Інтерв'ю 14

⁷⁰ Інтерв'ю 14

⁷¹ Інтерв'ю 15

⁷² Інтерв'ю 15

інформації, були надані США сухпайки, об'яви про продаж яких незабаром з'явилися в Інтернеті.⁷³

Існуюча система, на жаль, дозволяє відносно нескладно привласнити військову форму, паливно-мастильні матеріали та продукти харчування. Набагато складніше зробити те саме з військовою технікою та озброєнням – вогнепальною зброєю, безпілотниками та ПНБ. У таких випадках незаконне привласнення, ймовірно, обмежиться невеликими масштабами із посиланням на бойові втрати.⁷⁴ Респонденти зазначили, що найпростіший спосіб пояснити втрату військового майна – це зазначити, що воно було знищено під час бою чи артилерійського обстрілу, адже у такому випадку є підстави для його подальшого списання. Тим не менш, було вжито певних кроків для зниження таких ризиків. Якщо військовослужбовець заявляє про втрату військового майна, то перші ніж його списати

«Знищено в бою»

Військовослужбовці, які втратили військове майно не під час бою, зобов'язані покрити вартість втраченої одиниці у розмірі, що може у десятикратному розмірі перевищувати його ціну. Однак, якщо відповідне військове майно було знищене в бою, воно може бути списане без застосування санкцій до власника. Під час проведення цього дослідження деякі респонденти стверджували, що далеко не всі військовослужбовці обізнані у цій системі, і багато хто з них переконаний, що відшкодовувати вартість майна прийдеться навіть у випадку, якщо його буде знищено в бою. У результаті, багато хто відмовляється використовувати, наприклад, наданий в якості міжнародної допомоги БПЛА Raven, відшкодування втрати якого передбачає сплату великої суми. У такому випадку перевагу віддають волонтерській допомозі, знищення якої не обов'язково веде за собою фінансові санкції. Підвищення поінформованості українських військовослужбовців про їхні права та обов'язки, пов'язані із використанням військового майна, допоможе зменшити їх побоювання щодо відповідальності за втрату озброєння та військової техніки під час виконання бойових наказів.

командиром підрозділу призначається службове розслідування, в рамках якого в тому числі і верифікуються дані артилерійських обстрілів включно із їх часом та місцем.⁷⁵ Розкрадання військового майна може мати місце і в тилу; проте, без залучення ряду високопоставлених посадових осіб зробити це досить тяжко.

Зберігаються певні ризики і в процесі проведення службових розслідувань, проведення яких відбувається відповідно до наказу командира військової частини. Командири підрозділів можуть нести відповідальність за неправомірні дії своїх підлеглих⁷⁶, і, відповідно, можуть бути незацікавленими у якісному проведенні розслідування. Однак, це стосується лише військового майна невисокої вартості, як одяг чи сухпайки; процес списання більш високовартісного майна передбачає залучення ряду представників від інших органів.

Під час проведення інтерв'ю також зазначалися декілька випадків розкрадання військового майна в тилу. Так, наприклад, за словами одного із респондентів Україна отримала у 2016 році 5 медичних військових автомобілів HMMWV із запланованих 30 (інші 25 автомобілів мають бути поставлені у 2017 році). Також було надано близько 800 000 гривень (близько 27 500 доларів США), призначених для закупівлі запасних частин до автомобілів та їх технічне обслуговування. Однак, співрозмовник стверджував, що кошти використали не за призначенням і, можливо, вони були привласнені.⁷⁷ Також повідомлялося і про можливе привласнення елементів дорогого медичного обладнання цих

⁷³ Shuster, Simon, «Corruption still plagues Ukraine as West pumps in Aid», Time Magazine, 1 квітня 2014; <http://time.com/45253/ukraine-corruption-tymoshenko-kyiv/> (Доступ - Травень 2017); Pugliese, David, «No safeguards stopping Canadian equipment from falling into wrong hands in Ukraine, opposition MPs say», National Post, 20 вересня 2014, <http://news.nationalpost.com/news/canada/no-safeguards-stopping-canadian-equipment-from-falling-into-wrong-hands-in-ukraine-opposition-mps-say> (Доступ - Травень 2017)

⁷⁴ Інтерв'ю 8, 14

⁷⁵ Інтерв'ю 13

⁷⁶ Постанова ВРУ «Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі» № 243/95-вр від 23.06.1995

⁷⁷ Інтерв'ю 18

автомобілів, а також певних складових елементів польового шпиталю.⁷⁸

Тим не менш, респонденти неодноразово стверджували, що незаконне привласнення можливо в незначних масштабах, і не змогли надати приклади розкрадання військового майна у великих кількостях. Незважаючи на те, що навіть дрібне привласнення викликає занепокоєння, такі випадки не є системними. Це є суттєвою зміною у порівнянні із 2014 роком, коли ризик незаконного привласнення був досить високим в першу чергу із-за активних бойових дій та постійного переміщення військ.

Це обумовлено здебільшого двома причинами. По-перше, Військова служба правопорядку отримала можливість повноцінно розслідувати знищення військового майна на передовій. Командирів військових частин навіть просять обґрунтувати втрати військового майна за початковий період війни, хоча досить тяжко надати підкріплене доказами роз'яснення подій, що відбулися декілька років тому. По-друге, важливим фактором змін стали самі держави-донори. Відповідно до одного інтерв'ю, українська сторона регулярно надає звіти про втрачену та знищену допомогу.⁷⁹ Українська сторона ретельно працювала у цьому напрямку, щоб збільшити об'єми донорської допомоги та укріпити довіру країн-донорів. Тиск себе виправдав і органи влади в кінці кінців стали більше уваги приділяти наданню відповідних звітів та дотриманню процедур.

Не дивлячись на загальне удосконалення системи, донори все ще занепокоєні недостатньою здатністю України здійснювати ефективний контроль наданої допомоги, хоча українська сторона і дала чітко зрозуміти свій намір значно поліпшити якість цих процесів.⁸⁰ На думку держав-донорів, їх власна обізнаність щодо стану наданої Україні допомоги значно обмежена в першу чергу із-за ситуації у зоні АТО та недоліків процедури обліку військового майна. Ведення паперового обліку та недостатня автоматизація цих процесів значно ускладнюють контроль в режимі реального часу. Процес запровадження програми інвентаризації та обліку був призупинений у 2015 році, що все ще залишає контроль за війською майном на регіональному рівні та на рівні підрозділів досить складним.⁸¹ Таким чином, хоча й існують процедури фінансових санкцій за втрачене майно і проводяться службові розслідування, у донорів немає впевненості у дотриманні цих процедур на практиці, а також у здатності відповідних органів ефективно контролювати надану допомогу.

Недоліки процесів обліку та забезпечення відповідного захисту призводять до того, що Україна все ще не може отримати більш високотехнологічну допомогу, оскільки держави-донори занепокоєні ризиком її нецільового використання.⁸² Із-за невпевненості у якості українських процедур захисту технологій, донори не мають чіткого переконання, що Україна зможе належним чином вберегти їх від усіх ризиків.⁸³ В результаті, Україна отримує озброєння та техніку, які не завжди найкращим чином забезпечують потреби сил оборони. Одним із прикладів такої ситуації є БПЛА RQ-11 Raven, який неодноразово надавався за запитами української сторони. На практиці ж, RQ-11 Raven не у повній мірі забезпечує потреби Збройних сил, оскільки його можна легко перехопити засобами радіоелектронної боротьби. Крім цього, дальність польоту RQ-11 Raven складає близько 10 кілометрів, що не завжди достатньо в актуальних умовах та робить його використання менш ефективним в багатьох ситуаціях. Інші БПЛА, запити на які надавалися Україною, або були занадто дорогі, або ж вважалися занадто високотехнологічними та не могли бути передані Україні із-за недостатнього рівня захисту технологій. Один з представників держав-донорів зазначив, що прогалини у цій сфері викликають стурбованість потенційно можливим потраплянням високотехнологічного озброєння до Росії чи інших країн, і назвав це основною причиною ненадання

⁷⁸ Інтерв'ю 7

⁷⁹ Інтерв'ю 3

⁸⁰ Olikar, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Березень 2017), а також інші інтерв'ю

⁸¹ Інтерв'ю 2; Під час проведення інтерв'ю 3 недоліки процесу обліку майна були визначені великою проблемою

⁸² Інтерв'ю 3

⁸³ Інтерв'ю 6

Рекомендації:

7. З метою удосконалення запитів щодо залучення МТД, відповідні органи військового управління з функцією забезпечення повинні взаємодіяти з підрозділами і окремими особами, які є безпосередніми користувачами наданої допомоги. Цей процес повинен включати у себе консультації з військовослужбовцями з досвідом участі в АТО з метою максимального гарантування забезпечення оперативних потреб сил оборони. Держави-донори повинні співпрацювати з відповідними органами влади України задля поліпшення процесів планування розподілу ресурсів.
8. З метою удосконалення системи контролю Міністерство оборони повинно за підтримки донорів поновити розпочатий у 2015 році процес із запровадження програмного забезпечення по типу SAP або ж аналогічного програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна.⁸⁵ Аналітичний центр RAND Corporation рекомендував розпочати цей процес в якості пілотного проекту, який матиме подальше практичне застосування. Удосконалення контролю за розподілом допомоги в сфері безпеки та інших ресурсів допоможе поліпшити якість середньо- та довгострокового планування розподілу ресурсів та підвищить впевненість донорів у ефективності прийнятих МОУ рішень. Міністерство оборони України у співпраці з Державною службою експортного контролю України повинні вжити заходів щодо вдосконалення системи захисту технологій з метою надання гарантій донорам стосовно дотримання зобов'язань використання наданої допомоги у заявлених цілях та відсутності ризиків потрапляння її до третіх сторін.⁸⁶
9. Держави-донори повинні публічно поставити перед Україною чітке завдання знизити ризики нецільового використання ресурсів.⁸⁷ Як зазначив один з респондентів, після того як донори встановили чіткі вимоги щодо надання звітності, яку передає українська сторона з метою продовження залучення допомоги у сфері безпеки, звітування значно покращилося.

Тренування та інтеграція

Щоб гарантувати ефективність допомоги у сфері безпеки, необхідно брати до уваги і питання її інтеграції до загальної системи озброєння та військової техніки України, а також забезпечення персоналу відповідним тренуванням. Донори стверджують, що українська сторона значно удосконалила ці процеси, проте із-за недоліків планування залучення допомоги, запити не завжди передбачають усі необхідні компоненти.⁸⁸ Допомога продовжує надходити, проте інколи мають місце нестача професійної підготовки персоналу, відповідного устаткування для технічного обслуговування та ремонту, а також брак військових фахівців. Така ситуація звичайно не є прикладом корупції, проте вона демонструє неефективне використання допомоги у сфері безпеки та, відповідно, коштів донорів. Під час інтерв'ю було зазначено, що ця проблема у тій чи іншій мірі стосується різної міжнародної допомоги включно із військовими автомобілями HMMWV, контрбатарейними радарми та радіостанціями Harris. Часто спостерігається нестача відповідного устаткування для ремонту наданої допомоги, а військові не завжди володіють необхідними знаннями та навичками

⁸⁴ Інтерв'ю 15

⁸⁵ Інтерв'ю 2

⁸⁶ Інтерв'ю 15

⁸⁷ Конкретні державні інституції, які повинні встановити такі завдання, будуть для кожної країни-донора різними. Проте загалом, це повинні зробити міністерства закордонних справ або міністерства оборони країн-донорів або ж інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади

⁸⁸ Інтерв'ю 15

його експлуатації.

Наші співрозмовники зазначили проблеми із використанням безпілотних літальних апаратів RQ-11 Raven. Навчання однієї групи операторів RQ-11 Raven відбувалося в США, в той час як іншої – на базі Житомирського військового інституту радіоелектроніки. Під час інтерв'ю висловлювалося занепокоєння як рівнем якості навчання групи операторів у Житомирі, так і процесом відбору учасників курсів. Деякі з них не мали наміру використовувати ці навички на своїх посадах, а інші залишили військову службу незабаром після закінчення навчання. У окремих випадках безпілотники були видані екіпажам, які взагалі не проходили відповідної підготовки.⁸⁹ Іншим прикладом слугують радіостанції Harris, які також надавалися Україні державами-донорами. Деякі військовослужбовці повідомили, що вони або забули, як користуватися радіостанцією Harris, або ж їм просто не вистачало відповідних навичок. Як наслідок, досить часто радіостанції Harris взагалі не використовувалися,⁹⁰ що може вказувати на проблеми з планування розподілу, або ж із навчанням. І хоча підрозділи отримували разові тренування щодо користування радіостанціями, ці тренування більше не повторювалися і необхідні навички не встигали закріпитися.

Іншим прикладом може слугувати група з близько 30 українських військовослужбовців, які пройшли підготовку з надання первинної медичної допомоги пораненим з використання п'яти медичних військових автомобілів HMMWV, отриманих у 2016 році. Проте цій групі парамедиків, зі слів одного з співрозмовників, були надані інші транспортні засоби, і лише два з п'яти отриманих Україною медичних військових автомобілів HMMWV були направлені у зону бойових дій. Також і НАТО надавало допомогу, зокрема була надана медична підготовка близько 150 військовослужбовців, але за словами одного із респондентів, лише 10-15 з них були направлені в зону АТО.⁹¹

Аналогічні проблеми виникли і з військовими автомобілями HMMWV, для ефективного обслуговування яких не завжди вистачає запасних частин, відповідного обладнання та профільного навчання персоналу. В результаті, коли автомобілі HMMWV необхідно ремонтувати, в окремих випадках їх відвозили на цивільні СТО, інколи за кошти волонтерів. Ефективність використання HMMWV також сильно обмежується відсутністю відповідних фахівців у Збройних Силах. За умов недостатньої кількості складових елементів, як, наприклад, шини, деякі з автомобілів HMMWV залишаються на складах. Тим не менш, на даний момент Україна почала відправляти в тому числі і запити на запасні частини до HMMWV, а також після отримання наступної партії вже заплановано провести відповідне навчання персоналу.⁹² Представники держави-донора, з якими було проведено інтерв'ю, зазначали, що зазвичай надають запасні частини та передбачають можливості обслуговування на роки вперед, проте українській стороні необхідно більш ретельно планувати свої потреби. У тому числі і з метою вирішення цього питання в США було проведено семінар за участі української сторони на теми планування, бюджетування та розробки довгострокових програм матеріально-технічного обслуговування військової техніки.⁹³

Занепокоєння донорів також викликає практичність знань та навичок, отриманих українськими фахівцями за кордоном. У деяких випадках труднощі виникають у відборі персоналу для навчання, у інших випадках мова йде про визнання іноземних сертифікатів та їх подальше використання.⁹⁴ Законодавство України не визнає деякі свідоцтва про освіту, що надаються іноземними установами, навіть враховуючи той факт, що навчання було надано на запит України. Донори також відзначили, що певні недоліки має і система розвитку персоналу. Так, наприклад, один український офіцер відмовився їхати за кордон для навчання, оскільки побоювався втратити свою посаду в Україні. Тому, хоча українська сторона і надає запити на підвищення кваліфікації кадрів, система розвитку персоналу не завжди цьому сприяє.⁹⁵

⁸⁹ Інтерв'ю 14

⁹⁰ Інтерв'ю 14

⁹¹ Інтерв'ю 18

⁹² Інтерв'ю 18, 14

⁹³ Інтерв'ю 3

⁹⁴ Інтерв'ю 15

⁹⁵ Інтерв'ю 15

Рекомендації:

10. Органи військового управління з функцією забезпечення та інші органи влади, які формують запити на залучення допомоги у сфері безпеки, повинні у тому числі передбачати питання її технічного обслуговування, забезпечення ЗІПами⁹⁶, супроводжуваним обладнанням, та відповідною професійною підготовкою. Попередні консультації з безпосередніми користувачами з країн-донорів стосовно допомоги, яку Україна має намір залучити, може допомогти більш ефективно використати наявні обмежені ресурси. Це також допоможе МОУ інтегрувати надану допомогу до існуючої системи озброєння та військової техніки ЗСУ, а також забезпечити її належне обслуговування.
11. Верховна Рада повинна внести зміни в існуюче законодавство з метою нострифікації дипломів, отриманих військовослужбовцями та цивільними працівниками МОУ у країнах-донорах. Міністерство оборони України повинно підготувати та затвердити відповідний проект НПА, який гарантуватиме ефективне використання набутої професійної підготовки. МОУ повинно також гарантувати, що досвід відповідних військовослужбовців та цивільних працівників в Україні буде максимально ефективно використаний.
12. Міністерство оборони України повинно продемонструвати ефективність допомоги у сфері безпеки, наданої державами-донорами. Належне обслуговування та ефективне застосування наданої допомоги, наявність необхідної кількості ЗІПів та експлуатація обладнання професійно підготовленими кадрами потенційно може збільшити обсяги допомоги.

Моніторинг

Гарантія цільового використання наданих озброєння та військової техніки великою мірою залежить від якості моніторингу. Його практичний вимір в кінцевому рахунку залежить від вимог як українського законодавства, так і відповідного законодавства держав-донорів. Облік міжнародної технічної допомоги здійснюється за тими самими процедурами, які застосовують і до всього іншого військового майна. На практиці ці процедури передбачені Наказом Міноборони № 690 «Тимчасове керівництво з обліку військової техніки у збройних силах України». Єдиного електронного реєстру МТД не існує, проте ГУ ВСМО зберігає усі вантажно-митні декларації та проводить щорічні візуальні перевірки отриманої допомоги. Крім того, органи військового управління з функцією забезпечення здійснюють облік всього військового майна відповідно до закріпленої за ними номенклатури (від олівців до бойових літаків) включаючи і МТД, що надається країнами-донорами. ГУ ВСМО також отримує щоквартальні звіти від виконавців проектів про те, чи була отримана та використана МТД; наступним кроком ці звіти передаються до Міністерства фінансів. Крім того, на основі звітування відповідних підрозділів ГУ ВСМО надає Міністерству економічного розвитку і торгівлі піврічні звіти (у січні та липні). Перевірка наявності військового майна у підрозділах здійснюється командирами роти не рідше одного разу на місяць, командирами взводів раз в два тижні та командирами відділень кожен день.⁹⁷

Облік гуманітарної допомоги ведеться Міністерством соціальної політики України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Спеціально уповноважені органи з питань гуманітарної допомоги щомісяця отримують від одержувачів ГД звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до її повного

⁹⁶ Запчастини, інструменти, приладдя

⁹⁷ п. 112, 120, 126 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України

використання. У разі відсутності такого обліку, гуманітарна допомога вважається використаною не за цільовим призначенням. Будь-яке ж військове майно у випадку його втрати (не залежно від того, чи отримане в якості МТД, ГД, чи отримане через оборонні закупівлі) стає об'єктом службового розслідування, а в окремих випадках і розслідування Військової прокуратури.⁹⁸

Вимоги донорів щодо надання звітності також впливають на процеси обліку МТД та ГД. Зокрема, Сполучені Штати мають одну із найбільш ефективних систем контролю кінцевого використання, яка передбачає використання у тому числі двох наступних систем здійснення моніторингу:

- Посилений моніторинг кінцевого використання (EEUM). Можливість проведення такого типу моніторингу передбачається відповідними контрактами на отримання МТД, а сам посилений моніторинг передбачає можливість держави-донора наочно перевірити використання конкретної одиниці МТД у підрозділах. Відповідно до законодавства США БПЛА RQ-11 Raven на відміну від приладів нічного бачення Посиленому моніторингу не підлягають.
- Звітування, яке передбачає надання Україною Сполученим Штатам інформації щодо використання МТД із зазначенням втрат, а також кількості вкрадених чи знищених одиниць.

Законодавство США включно із Законом про контроль над експортом озброєнь (АЕСА, розділ 3 і 4) та Законом про іноземну допомогу (ФАА, розділ 505) встановлює критерії для отримання допомоги від США у сфері безпеки і вимагає у тому числі здійснення перевірок, які мають гарантувати дотримання реципієнтами такої допомоги вимог щодо кінцевого використання, передачі, перепродажу та гарантування належного рівня безпеки наданої допомоги.⁹⁹ Міністерство торгівлі США також здійснює відповідні перевірки товарів подвійного використання і деяких товарів військового призначення.¹⁰⁰

Моніторинг кінцевого використання здійснюють як цивільні, так і оборонні відомства. Програма Державного Департаменту «Blue Lantern» відповідає за товари з Американського списку озброєнь, технології та послуги, придбані або отриманими в рамках програми Foreign Military Sales. Програма Департаменту оборони США Golden Sentry спрямована на запобігання нецільового використання або несанкціонованої передачі товарів, наданих в рамках міжурядового співробітництва під керівництвом Міністерства оборони (у першу чергу в рамках програми Foreign Military Sales). Такі передачі охоплюють «чутливі» оборонні технології, нецільове використання яких створило б ризики для США.¹⁰¹ Програма Golden Sentry використовується також і в контексті України та передбачає два вищезгаданих типи моніторингу. Надання звичайної звітності передбачається для всіх товарів і послуг, наданих через двосторонні програми міжурядового співробітництва. Якщо мова йде про об'єкти посиленого моніторингу, то залучені до надання міжнародної допомоги службовці зобов'язані повідомляти про будь-яке потенційно можливе нецільове використання або несанкціоновану передачу допомоги третім сторонам, а перевірки в рамках Посиленого моніторингу відбуваються на постійній основі. Посилений моніторинг застосовується відносно товарів, що містять «чутливі» технології, і вимагає 100%-го контролю таких товарів протягом усього періоду від надання до їх списання.¹⁰² Відповідно до вимог Посиленого моніторингу, органи влади США повинні отримати повідомлення про втрату такого товару протягом 30 днів.¹⁰³

Втім, більшість товарів, наданих Україні в якості допомоги у сфері безпеки, не вимагають такого

⁹⁸ Закон України «Про гуманітарну допомогу» № 1192-XIV від 22.10.1999

⁹⁹ *Arms Control Export Act*, секції 3 та 4; <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title22/html/USCODE-2010-title22-chap39-subchapl-sec2754.htm> (Доступ - Листопад 2016); *Foreign Assistance Act* 1961, секція 505, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2010-title22/html/USCODE-2010-title22-chap32-subchapl-partII-sec2314.htm> (Доступ - Листопад 2016); Defense Security Cooperation Agency, *Security Assistance Management Manual (SAMM)*, Глава 8: End-Use Monitoring, <http://www.samm.dsca.mil/chapter/chapter-8> (Доступ - Листопад 2016)

¹⁰⁰ Інтерв'ю 2, 6

¹⁰¹ SAMM, Розділ 8

¹⁰² Defense Security Cooperation Agency, *End Use Monitoring (EUM) Responsibilities in Support of the Department of Defense Golden Sentry EUM Program* (DSCA Policy Memorandum Number 02-43), Грудень 2002, <http://www.samm.dsca.mil/policy-memoranda/dsca-02-43> (Доступ - Грудень 2016)

¹⁰³ Інтерв'ю 3

Посиленого моніторингу на відміну від приладів нічного бачення, які підлягають як Посиленому моніторингу, так і перевірці кінцевого використання.¹⁰⁴ Більшість цих положень містяться у супровідних документах, що регулюють кожну окрему передачу допомоги.¹⁰⁵ Перед тим, як надавати такі товари Міністерству оборони України, відповідні органи США проводять ретельну інвентаризацію. Вже після фактичного надання моніторинг може проводитися або шляхом здійснення візуальних перевірок офіційними представниками, або за допомогою отримання підтверджень, наданих реципієнтом - наприклад, фотографій обладнання і його поточного розташування. Останній спосіб найчастіше використовується у зонах бойових дій, як зона АТО; коли умови безпеки перешкоджають виїздам американських чиновників для проведення візуальних перевірок, вони покладаються на документацію одержувача.¹⁰⁶

Вибірковий контроль, залучення до процесу цілого ряду інституцій і обмеження, пов'язані з безпекою, можуть знизити ефективність систем моніторингу. Не вдалося отримати детальну інформацію щодо перевірок, здійснених в рамках програми Golden Sentry, оскільки вони, як виявляється, не публікуються.¹⁰⁷ Окрім цього, також і Рахункова палата США відзначила наявність недоліків у процесах моніторингу як в рамках програми Blue Lantern, так і Golden Sentry.¹⁰⁸

Глобальною задачею контролюючих органів США є переконатися, що МОУ має відповідні процедури (ведення обліку тощо), а також фізичні засоби захисту допомоги (як, наприклад, належним чином обладнані склади) з метою мінімізації ризиків нецільового використання.¹⁰⁹ Багато респондентів відзначали значний прогрес у порівнянні з 2014 роком. Після отримання Україною великих обсягів допомоги відповідні інституції усвідомили необхідність ефективного її обліку і намагаються вибудувати належне звітування з метою завоювання довіри.¹¹⁰ Американська сторона залучає службовців МОУ та інших оборонних відомств до ініціативи Діалог з розвитку співробітництва у сфері оборонних технологій з метою розробки процедур та практик забезпечення захисту «чутливих» оборонних технологій (як, наприклад, приладів нічного бачення), а також з метою удосконалення механізмів звітності щодо кінцевого використання.¹¹¹ Однак, у цьому процесі також присутні певні недоліки.

Незважаючи на вимоги повідомляти про втрату озброєння, що відноситься до «чутливих» технологій, одразу ж протягом декількох днів після його втрати, деякі звіти надходили лише через 6-12 місяців. У той самий час це не обов'язково сприймається як привід до занепокоєння, оскільки, як зазначають самі донори, більшість втрат допомоги приходить саме на бойові дії, а не обумовлюються корупцією.¹¹² Однак, як вже згадувалося, встановлення чітких критеріїв звітування як умови продовження надання допомоги, сприяло позитивним змінам. Проте в іншому випадку допомога ВМС України перестала включати у себе передачу в тому числі і «чутливих технологій» після того, як були виявлені проблеми зі здійсненням обліку.¹¹³

Рекомендації:

Міністерство оборони повинно поновити розпочатий у 2015 році процес із запровадження програмного забезпечення по типу SAP або ж аналогічного програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна. Держави-донори повинні продовжувати наполягати на впровадженні такого програмного забезпечення.

¹⁰⁴ Інтерв'ю 3

¹⁰⁵ Інтерв'ю 2

¹⁰⁶ Інтерв'ю 2, 3

¹⁰⁷ Для прикладу можна взяти «End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services

Commercial Exports FY 2015», http://pmddtc.state.gov/reports/documents/End_Use_FY2015.pdf (Доступ - Листопад 2016)

¹⁰⁸ Там само; also Government Accountability Office, *Countering Overseas Threats: DOD and State Need to Address Gaps in Monitoring of Security Equipment Transferred to Lebanon*, 4 травня 2014, <http://www.gao.gov/products/GAO-14-161> (Доступ - Грудень 2016)

¹⁰⁹ Інтерв'ю 2

¹¹⁰ Інтерв'ю 2, 5

¹¹¹ Інтерв'ю 1, 4, 5, 6

¹¹² Інтерв'ю 2

¹¹³ Інтерв'ю 3

ФАКТОР ДЕРЖАВ-ДОНОРІВ

Координація

Процеси планування та координації самих держав-донорів також мають ряд недоліків, що негативно впливають на планування та розподіл допомоги у сфері безпеки. Так, наприклад, деякі представники керівництва сектору безпеки та оборони України частково пов'язують недоліки процесу розподілу допомоги у тому числі і з вадами у процесах держав, що надають Україні допомогу у сфері безпеки. Зокрема, у своєму інтерв'ю виданню *Defense One* радник начальника ГШ зазначив про проблеми із комунікацією та бюрократичні затримки, що у свою чергу уповільнювало надання допомоги.¹¹⁴

Існують механізми взаємодії, які потенційно можуть покращити координацію. Зокрема – Багатонаціональний об'єднаний координаційний комітет (БОКК)¹¹⁵, який є основним координаційним органом держав-донорів в контексті допомоги Україні, до складу якого входять США, Сполучене Королівство, Канада, Литва і Польща. БОКК було сформовано у жовтні 2014 року як орган двосторонньої координації Україна - США. Задачами комітету, який засідає у приміщеннях Європейського Командування Збройних сил США, були збір та пріоритизація оборонних потреб України, а також трансформація двостороннього формату співробітництва у багатосторонній. Під час інтерв'ю з одним із представників держав-донорів було зазначено, що БОКК здійснює координацію близько 80% усієї допомоги у сфері безпеки, що надається Україні. У звіті Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF) 2015 року зокрема зазначалося, що така координація на оперативному рівні зменшила ризик дублювання, і, як зазначив представник однієї із країн, факт участі у роботі БОКК невеликої кількості держав, що надають Україні найбільші обсяги допомоги, зробило координацію ефективним процесом.¹¹⁶ Крім цього, координація допомоги Україні відбувається також і в рамках НАТО.¹¹⁷

Під час розмови з іншим представником держави-донора було зазначено, що не всі країни-учасниці БОКК охоче діляться між собою інформацією стосовно допомоги у сфері безпеки, яку вони надають Україні. Держави-донори можуть самі обрати, у який саме сфері надати допомогу Україні, що може призвести до ситуації, коли певні питання залишаються поза увагою.¹¹⁸

Сприяння системним змінам

Основним об'єктом цього дослідження була матеріально-технічна допомога, у той час як менше уваги приділялося питанням тренуванням українських підрозділів та консультативно-дорадчій допомозі. Ряд держав-донорів надають такі види допомоги, які включає у себе в тому числі і консультування керівництва України з питань протидії корупції та врядування. З метою підтримки власних ініціатив з розбудови спроможностей українського сектору оборони та надання консультацій, країни-донори повинні розглянути можливість поставити перед українською стороною здійснення системних антикорупційних реформ як передумову надання допомоги у сфері безпеки. Як

¹¹⁴ Patrick Tucker, «As Fighting Resumes, Ukraine Extends a Wary Hand to Washington», *Defense One*, 3 Лютий 2017, <http://www.defenseone.com/technology/2017/02/war-weary-ukraine-reaches-out-once-again-washington/135153/> (Доступ - Лютий 2017)

¹¹⁵ Багатонаціональний об'єднаний координаційний комітет з питань військового співробітництва та оборонного реформування (англ. – Multinational Joint Commission) створено з метою підтримки реформ в оборонному секторі, а також розробки сучасних програм військової підготовки для Збройних сил України. Головне завдання Об'єднаного комітету – розробка та впровадження ефективних механізмів взаємодії силових відомств України та країн-партнерів у процесі їх реформування, <https://defense-reforms.in.ua/partnership> (Доступ - Травень 2017)

¹¹⁶ Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF), «Preliminary Mapping of Security and Justice Assistance to Ukraine Phase II», August 2015, <http://issat.dcaf.ch/content/download/96074/1689967/file/Ukraine%20Donor%20Mapping%20Draft%202015-09-08.pdf> (Доступ - Квітень 2017); Інтерв'ю 3

¹¹⁷ Hanssen, Mans, «International Support to Security Sector Reform in Ukraine: a mapping of SSR projects», Академія Фольке Бернадотта 2016, <https://fba.se/contentassets/9f9daa3815ac4adaa88fd578469fc053/international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine---a-mapping-o....pdf> (Доступ - квітень 2017)

¹¹⁸ Інтерв'ю 15

вже зазначалося, країнам-донорам вдалося досягти змін на оперативному рівні, коли від їх впровадження залежало подальше надання Україні допомоги у сфері безпеки. У той час як розбудова спроможностей та консультативно-дорадча допомога можуть сприяти реформам, складнішою задачею є забезпечення політичної волі вищого керівництва, яке, можливо, неготове до складних системних змін.

Найбільш прогресивним кроком у даному напрямку є Закон про асигнування на національну оборону США 2017 року (National Defense Authorization Act, NDAA), який щорічно визначає військові витрати Сполучених Штатів. Відповідно до NDAA, Урядом США виділяється \$350 мільйонів на допомогу Україні у сфері безпеки, проте \$175 мільйонів з цієї суми не можна використовувати до тих пір, поки Міністерство оборони США не підтвердить, що Україна здійснює системні реформи у сфері оборони. Серед напрямків, у яких очікується досягнення значного прогресу, можна зазначити цивільний контроль над сектором оборони, особливо що стосується можливостей Верховної Ради здійснювати контроль над МОУ та ЗСУ, збільшення прозорості та підзвітності оборонних закупівельних процедур, а також посилення підзвітності та прозорості військово-промислового комплексу. Останнє, зокрема, розглядається Сполученими Штатами не лише як спосіб боротьби з корупцією, але і як спосіб упевнитися у ефективному посиленні потенціалу ЗСУ в тому числі і за підтримки озброєння, наданого США.¹¹⁹ Посилення цивільного контролю над сектором оборони, як і його прозорості та підзвітності, так само передбачає і підписана у вересні 2016 року п'ятирічна Концепція розвитку партнерства між Міністерством оборони України та Міністерством оборони США.¹²⁰

Якщо положення NDAA будуть успішно реалізовані, в тому числі і в частині здійснення Україною складних системних реформ, це потенційно зможе підвищити загальну ефективність керівництва сектором оборони. Але той самий час без відповіді залишається низка інших питань. Так, зокрема, на даний момент не зрозуміло, яким саме чином буде зроблений висновок щодо прогресу у реформуванні, та якими критеріями будуть керуватися Державний департамент США та Міністерство оборони США оцінюючи якість цих змін. З метою отримання повної картини під час проведення аналізу необхідно буде як спиратися на точку зору, так і брати до уваги критерії оцінки запропоновані неурядовими організаціями, волонтерами, які залучені до сектору оборони та безпеки України, навчальними закладами, профільними журналістами, а також іншими державами-донорами, які надають Україні допомогу.

Крім цього, постає також питання стосовно доцільності використання положень NDAA в якості умови з огляду на часові обмеження. NDAA на 2017 рік було затверджено у встановленому порядку, проте відповідні органи влади все ще очікують фактичне надходження коштів. Допомога буде надіслана двома траншами, але в силу затримок із надходженням коштів першого траншу та необхідністю використати затверджену суму у повному обсязі в рамках цього фінансового року, Уряд США матиме лише декілька тижнів, щоб встигнути надати і другий транш під умови реформування. Станом на квітень 2017 року, кошти все ще не були призначені, що дає лише декілька місяців на використання їх до кінця фінансового року.

Держави-донори також можуть сприяти інституційному розвитку парламенту та контрольних органів, посилюючи тим самим наглядові процеси і загальне реформування сектору оборони.¹²¹ Такий крок зможе створити більш ефективні зміни, ніж просто допомога тактичного рівня, а також поліпшити процеси планування та управління, збільшуючи ефект від допомоги держав-донорів у довгостроковій

¹¹⁹ 114th Congress, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017* (S2943), Грудень 2016, Секція 1237, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20161128/CRPT-114HRPT-S2943.pdf> (Доступ - Грудень 2016); Colby Goodman, *U.S. Defense Bill Breakdown. A Basic Guide: Major Changes to Security Cooperation*, Security Assistance Monitor, Грудень 2016, http://securityassistance.org/fact_sheet/defense-bill-breakdown-key-military-aid-issues-fy-2017-national-defense-authorization-act (Доступ - Грудень 2016)

¹²⁰ Department of Defense, *Fact Sheet: United States – Ukraine Five Year Partnership Concept*, 8 вересня 2016, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/FACT_SHEET_-_Partner_Concept_8_Sep.pdf (Доступ - Грудень 2016)

¹²¹ Дослідження Академії Фольке Бернадотта щодо допомоги у сфері безпеки для України робить подібні висновки: донори фокусуються на наданні допомоги тактичного рівня, а не на інституційному розвитку сектору. Hanssen, Mans, «International Support to Security Sector Reform in Ukraine: a mapping of SSR projects», Folke Bernadotte Academy 2016, <https://fba.se/contentassets/9f9daa3815ac4adaa88fd578469fc053/international-support-to-security-sector-reform-in-ukraine---a-mapping-o....pdf> (Доступ - Квітень 2017)

перспективі.

ВИСНОВКИ ТА ОСТАТОЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

У ході дослідження ми дійшли висновку, що процеси розподілу допомоги у сфері безпеки, як і відповідний контроль, значно покращилися, так само як і значно зменшилися корупційні ризики. У той самий час, все ще необхідно сприяти посиленню цивільного контролю та вдосконаленню процесів планування, посиленню підзвітності та чітко визначити вимоги сил оборони з метою найбільш ефективного використання наданої допомоги. Розкриття Державного оборонного замовлення та «пріоритетних напрямків» зі збереженням мінімального рівня утаємниченості інформації зможе посилити впевненість партнерів у правильності наданої допомоги, а також запевнити, що передані Україною запити ґрунтуються на ретельному аналізі потреб.¹²² Якщо Україна хоче продовжувати отримувати допомогу та збільшувати її обсяги, керівництву сектору безпеки та оборони необхідно здійснювати реформування власних процесів планування, контролю та нагляду.

Відповідно до рекомендацій із цього розділу, а також Додатку 1, основними кроками мають стати:

- Створення уніфікованої та узгодженої системи планування допомоги у сфері безпеки, а також обґрунтуванні відповідності чітко визначеним потребам допомоги, запити на яку надсилаються українською стороною.
- Процеси контролю та планування розподілу допомоги повинні бути удосконалені шляхом впровадження програмного забезпечення по типу SAP або ж аналогічного програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна.
- Планування залучення допомоги повинно включати у себе аспекти технічного обслуговування наданої допомоги, забезпечення ЗІПами¹²³, необхідним устаткуванням та відповідною професійною підготовкою персоналу. Під час складання запитів необхідно консультиватися із безпосередніми користувачами військового озброєння та техніки, так само як і держави-донори повинні співпрацювати із відповідними українськими органами влади з цього питання.

Держави-донори можуть зробити більший вклад у вдосконалення процесу стратегічного планування, посилення його підзвітності та системи контролю. Такого результату можна досягти у тому числі шляхом встановлення умов для продовження і збільшення обсягів допомоги, що надається Україні. Подібний крок не лише забезпечить найбільш ефективне використання як наданого озброєння, так і коштів платників податків держав-донорів, але й удосконалив загальне управління сектору оборони України, роблячи надану допомогу лише одним із елементів процесу створення стійкого та підзвітного сектору оборони.

Встановлення чітких вимог до здійснення контролю за переданою допомогою та надання звітності позитивно вплинуло на ситуацію на оперативному рівні. Як зазначив один із представників держав-донорів, українська сторона значно покращила звітування щодо втрачених та знищених одиниць озброєння, коли отримала чіткі стандарти такого звітування як передумову продовження надходження допомоги.¹²⁴ Говорячи про США, NDAA-2017 та Концепція розвитку партнерства теоретично можуть стати поштовхом для змін, проте, як вже зазначалося раніше, для цього існують і певні перешкоди. Оприлюднення чітких критеріїв, досягнення яких необхідно для подальшого

¹²² Як вже було зазначено, певна частина даних може залишитися таємною, проте відповідні обмеження мають бути визначені у законодавстві та обґрунтовані як виправдана міра у демократичному суспільстві, націлена на захист інтересів національної безпеки; при цьому, для контролюючих органів та судів необхідно передбачити механізм скасування зазначених обмежень. *Глобальні принципи національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване)*, Ініціатива Відкритого суспільства з питань правосуддя, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles> (Доступ - Квітень 2017)

¹²³ Запчастини, інструменти, приладдя

¹²⁴ Інтерв'ю 3

отримання допомоги у сфері безпеки, а також збільшення її обсягів, може стати вагомим стимулом для керівництва сектору оборони здійснювати тяжкі реформи.

Такі критерії повинні включати у себе прогрес у першу чергу навколо процесів залучення міжнародної допомоги, але і також стосуватися питання боротьби з корупцією включно із необхідністю збільшення прозорості публічних закупівель, збільшення кількості відкритої інформації у секторі оборони, посилення системи парламентського контролю та доступу депутатів до інформації у секторі оборони, збільшення прозорості та конкурентності контракування включно із реформою ДК «Укроборонпром». Важливо, щоб процес виконання критеріїв не обмежився виключно прийняттям нових нормативно-правових актів, саме тому основний акцент повинно бути зроблено на результатах – посилення підзвітності сектору оборони та безпеки, удосконалення процесів планування та цивільного контролю.

Усі держави-донори повинні розглянути можливість встановлення чітких критеріїв здійснення реформ як передумови подальшого надання допомоги у сфері безпеки. Це допоможе пришвидшити системні реформи на політичному рівні, що у свою чергу стане додатковим підсиленням вже наявних ініціатив як всередині сектору оборони, так і за його межами.

Рекомендації

13. Держави-донори¹²⁵ повинні відкрито встановити для України чіткі критерії продовження надання або ж розширення обсягів допомоги, що в свою чергу стане стимулом для керівництва сектору оборони здійснювати реформи. Такі критерії повинні включати в себе удосконалення системи залучення допомоги у сфері безпеки, планування та розподілу, обліку та технічного обслуговування, а також повинні супроводжуватися конкретними показниками. Також зазначені критерії мають включати в себе збільшення прозорості закупівель та розширення доступу до інформації у сфері оборони, збільшення ефективності контролю та доступу парламентарів до відповідної інформації, забезпечення відкритих та конкурентних тендерів та реформу ДК «Укроборонпром». Окремим критерієм повинно стати запровадження ДК «Укроборонпром» Принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які серед іншого передбачають здійснення зовнішнього аудиту, посилення прозорості корпоративного управління і публікацію річних звітів.
14. Оцінюючи прогрес за зазначеними напрямками держави-донори повинні проводити консультації з громадськістю, засобами масової інформації та волонтерами, які допомагають військовим.

¹²⁵ Конкретні державні інституції, які повинні встановити такі завдання, будуть для кожної країни-донора різними. Проте загалом, це повинні зробити міністерства закордонних справ або міністерства оборони країн-донорів або ж інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1: СПИСОК УСІХ РЕКОМЕНДАЦІЙ

1. НАКО рекомендує державам-донорам (або ж індивідуально, або ж в рамках БОКК) упевнитися, що кожен запит про надання допомоги від української сторони корелюється із визначеними потребами сил оборони, а також відповідає їх стратегічним планам розвитку. Допомога від донорів повинна надаватись після того, як українська сторона заздалегідь надала роз'яснення, у який спосіб ця допомога може посилити потенціал сил оборони, підготувала план її розподілу та надала обґрунтування обсягів запитуваної допомоги.
2. Україна повинна розглянути можливість відкриття для громадськості та донорів доступу до більшого обсягу інформації Пріоритетних напрямів та Державного оборонного замовлення у частині, що має відношення до міжнародної допомоги у сфері безпеки. Для цього необхідно, щоб Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про державну таємницю», які створять правову основу відкриття таких даних. Доступ до деяких розділів зазначених документів може залишитися обмеженим з міркувань безпеки, проте їх кількість повинна бути зведена до мінімуму. У той самий час відповідна інформація у повному обсязі повинна бути надана членам Комітету з питань запобігання і протидії корупції та Комітету з питань національної безпеки і оборони, а також контролюючим органам. Певна частина даних може залишитися таємною, проте відповідні обмеження мають бути визначені у законодавстві та обґрунтовані як виправдана міра у демократичному суспільстві, націлена на захист інтересів національної безпеки; при цьому, для контролюючих органів та судів необхідно передбачити механізм скасування зазначених обмежень.¹²⁶
3. Міністерство оборони України та Верховна Рада України повинні розробити нову законодавчу базу для регулювання допомоги у сфері безпеки, що надходить до України. Вся допомога у сфері безпеки, що наразі залучається в якості міжнародно-технічної, гуманітарної, благодійної допомоги, а також на основі двосторонніх договорів, повинна надходити через новий правовий механізм та реєструватися безпосередньо в МОУ. Крім цього, в рамках РНБОУ необхідно створити координаційний орган, до якого входимуть представники силових відомств, які отримують допомогу у сфері безпеки, з метою оцінки ефективності допомоги, її контролю та координації. Крім цього, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повинно брати участь у діяльності цього координуючого органу. Зокрема, МЕРТ повинно мати повноваження затверджувати звіти, а за умови виникнення обґрунтованих підозр про нецільове використання ресурсів або ж їх незаконне привласнення – ініціювати перевірки.
4. Одним із завдань Уряду повинне стати удосконалення власних спроможностей стратегічного планування. Серед іншого, необхідно розглянути можливість створення в рамках Міністерства оборони України Департаменту з питань розвитку спроможностей, як це рекомендовано у звіті аналітичного центру RAND Corporation «Оборонна реформа України» у 2016 році.¹²⁷ З метою запобігання конфлікту інтересів та неефективного контролю, створення нового департаменту повинно супроводжуватися підвищенням прозорості сфери закупівель в цілому.
5. Дослідження виявило, що надмірна засекреченість військового бюджету та закупівель, а

¹²⁶ Глобальні принципи національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване), Частина 1, Принцип 3, Ініціатива Відкритого суспільства з питань правосуддя, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles> (Доступ - Квітень 2017)

¹²⁷ Olikier, Olga, and Lynn Davis, Keith Crane, Andrew Radin, Celeste Ward Gventer, Susanne Sondergaard, James T. Quinlivan, Stephan B. Seabrook, Jacopo Bellasio, Bryan Frederick, Andriy Bega and Jakub Hlavka, «Security Sector Reform in Ukraine», аналітичний центр Rand Corporation, 2016, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1475-1/RAND_RR1475-1.pdf (Доступ - Березень 2017)

також роль ДК «Укроборонпром» у цих процесах, перешкоджають формуванню чітких довгострокових планів, які допомогли би донорам зрозуміти ступінь ефективності наданої допомоги. Для усунення цих проблем необхідно:

- збільшити деталізацію військового бюджету та зробити його доступним для громадськості, при цьому необхідно значно скоротити загальний відсоток засекречених видатків. Проект оборонного бюджету, як і затверджений бюджет, повинні бути всеохоплюючими та деталізованими, він має надаватися для ознайомлення громадськості та донорам.
 - зменшити загальний рівень засекреченості, у першу чергу засекреченості закупівель. У якості першого кроку Верховна Рада повинна переглянути законодавство у цій сфері, а також розглянути теоретичні та практичні аспекти здійснення закупівель у сфері оборони, та оцінити ступінь їх відповідності стандартам НАТО і Глобальним принципам національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване).
 - підвищити прозорість діяльності та процесів прийняття рішень ДК Укроборонпром, а також впровадити Принципи ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які серед іншого передбачають здійснення зовнішнього аудиту, посилення прозорості корпоративного управління, розкриття ключових фінансових та інших зобов'язань, пов'язаних з ефективністю діяльності підприємства, включно із публікацією річних звітів.
6. Однією із основних проблем залишається недостатньо ефективний рівень контролю. Верховна Рада повинна залучити додаткову технічну підтримку з метою посилення спроможностей депутатів здійснювати ефективний контроль та долучатися до оборонного планування стратегічного рівня.
 7. З метою удосконалення запитів щодо залучення МТД, відповідні органи військового управління з функцією забезпечення повинні взаємодіяти з підрозділами і окремими особами, які є безпосередніми користувачами наданої допомоги. Цей процес повинен включати у себе консультації з військовослужбовцями з досвідом участі в АТО з метою максимального гарантування забезпечення оперативних потреб сил оборони. Держави-донори повинні співпрацювати з відповідними органами влади України задля поліпшення процесів планування розподілу ресурсів.
 8. З метою удосконалення системи контролю Міністерство оборони повинно за підтримки донорів поновити розпочатий у 2015 році процес із запровадження програмного забезпечення по типу SAP або ж аналогічного програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна.¹²⁸ Аналітичний центр RAND Corporation рекомендував розпочати цей процес в якості пілотного проекту, який матиме подальше практичне застосування. Удосконалення контролю за розподілом допомоги в сфері безпеки та інших ресурсів допоможе поліпшити якість середньо- та довгострокового планування розподілу ресурсів та підвищить впевненість донорів у ефективності прийнятих МОУ рішень. Міністерство оборони України у співпраці з Державною службою експортного контролю України повинні вжити заходів щодо вдосконалення системи захисту технологій з метою надання гарантій донорам стосовно дотримання зобов'язань використання наданої допомоги у заявлених цілях та відсутності ризиків потрапляння її до третіх сторін.¹²⁹
 9. Держави-донори повинні публічно поставити перед Україною чітке завдання знизити ризики нецільового використання ресурсів.¹³⁰ Як зазначив один з респондентів, після того як донори

¹²⁸ Інтерв'ю 2

¹²⁹ Інтерв'ю 15

¹³⁰ Конкретні державні інституції, які повинні встановити такі завдання, будуть для кожної країни-донора різними. Проте загалом, це повинні зробити міністерства закордонних справ або міністерства оборони країн-донорів або ж інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади

встановили чіткі вимоги щодо надання звітності, яку передає українська сторона з метою продовження залучення допомоги у сфері безпеки, звітування значно покращилося.

10. Органи військового управління з функцією забезпечення та інші органи влади, які формують запити на залучення допомоги у сфері безпеки, повинні у тому числі передбачати питання її технічного обслуговування, забезпечення ЗІПами, супроводжуваним обладнанням, та відповідною професійною підготовкою. Попередні консультації з безпосередніми користувачами з країн-донорів стосовно допомоги, яку Україна має намір залучити, може допомогти більш ефективно використати наявні обмежені ресурси. Це також допоможе МОУ інтегрувати надану допомогу до існуючої системи озброєння та військової техніки ЗСУ, а також забезпечити її належне обслуговування.
11. Верховна Рада повинна внести зміни в існуюче законодавство з метою нострифікації дипломів, отриманих військовослужбовцями та цивільними працівниками МОУ у країнах-донорах. Міністерство оборони України повинно підготувати та затвердити відповідний проект НПА, який гарантуватиме ефективне використання набутої професійної підготовки. МОУ повинно також гарантувати, що досвід відповідних військовослужбовців та цивільних працівників в Україні буде максимально ефективно використаний.
12. Міністерство оборони України повинно продемонструвати ефективність допомоги у сфері безпеки, наданої державами-донорами. Належне обслуговування та ефективне застосування наданої допомоги, наявність необхідної кількості ЗІПів та експлуатація обладнання професійно підготовленими кадрами потенційно може збільшити обсяги допомоги.
13. Держави-донори¹³¹ повинні відкрито встановити для України чіткі критерії продовження надання або ж розширення обсягів допомоги, що в свою чергу стане стимулом для керівництва сектору оборони здійснювати реформи. Такі критерії повинні включати в себе удосконалення системи залучення допомоги у сфері безпеки, планування та розподілу, обліку та технічного обслуговування, а також повинні супроводжуватися конкретними показниками. Також зазначені критерії мають включати в себе збільшення прозорості закупівель та розширення доступу до інформації у сфері оборони, збільшення ефективності контролю та доступу парламентарів до відповідної інформації, забезпечення відкритих та конкурентних тендерів та реформу ДК «Укроборонпром». Окремим критерієм повинно стати запровадження ДК «Укроборонпром» Принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які серед іншого передбачають здійснення зовнішнього аудиту, посилення прозорості корпоративного управління і публікацію річних звітів.
14. Оцінюючи прогрес за зазначеними напрямками держави-донори повинні проводити консультації з громадськістю, засобами масової інформації та волонтерами, які допомагають військовим.

ДОДАТОК 2: ПРОВЕДЕНІ ІНТЕРВ'Ю

Інтерв'ю 1: український волонтер, Київ, Листопад 2016

Інтерв'ю 2: державний службовець США, телефонна розмова, Листопад 2016

Інтерв'ю 3: державний службовець країни-донора, Київ, Листопад 2016

Інтерв'ю 4: державний службовець Сполученого Королівства, телефонна розмова, Листопад 2016

¹³¹ Конкретні державні інституції, які повинні встановити такі завдання, будуть для кожної країни-донора різними. Проте загалом, це повинні зробити міністерства закордонних справ або міністерства оборони країн-донорів або ж інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади

Інтерв'ю 5: державний службовець США, телефонна розмова, Листопад 2016

Інтерв'ю 6: 3 державних службовців США, Грудень 2016

Інтерв'ю 7: 2 державних службовців МОУ, Київ, Січень, Квітень 2017

Інтерв'ю 8: колишній командир батальйону, Київ, Січень-Березень 2017

Інтерв'ю 9: 2 волонтери, Київ, Січень-Лютий 2017

Інтерв'ю 10: державний службовець МЕРТ, Київ, Лютий 2017

Інтерв'ю 11: колишній державний службовець Міністерства оборони США, Київ, Січень 2017

Інтерв'ю 12: працівник Посольства США в Україні, телефонна розмова, Січень 2017

Інтерв'ю 13: 2 офіцери ВСП, Київ, Лютий-Березень 2017

Інтерв'ю 14: 7 військовослужбовців ЗСУ, телефонна розмова, Січень-Березень 2017

Інтерв'ю 15: 3 представників держав-донорів, Березень-Квітень 2017

Інтерв'ю 16: представники держав-донорів, Квітень 2017

Інтерв'ю 17: представник законодавчого органу держави-донора, Квітень 2017

Інтерв'ю 18: державний службовець МОУ, Квітень 2017

ДОДАТОК 3: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ

Нормативно-правові акти, що регулюють МТД:

- Угода між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про гуманітарне і техніко-економічне співробітництво від 7.05.1992;
- Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо реалізації програм та проектів міжнародної допомоги у військовій сфері від 8.12.1999;
- Інші угоди щодо техніко-економічного співробітництва України з країнами та міжнародними організаціями, які є донорами МТД;
- Постанова ВРУ «Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі» № 243/95-вр від 23.06.1995;
- Постанова КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» № 153 від 15.02.2002;
- Постанова КМУ «Про затвердження Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах» № 1225 від 4.08.2000;
- Наказ МОУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» №449 від 30.08.2016;
- Наказ МОУ «Про затвердження Порядку списання військового майна у Збройних Силах України» № 17 від 12.12.2015;
- Наказ МОУ «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України» № 82 від 15.03.2004;
- Наказ МОУ «Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України» № 300 від 16.07.1997;
- Наказ МОУ «Тимчасове керівництво з обліку військового майна у Збройних Силах України» № 690 від 24.12.2010.

Нормативно-правові акти, що регулюють ГД:

- Закон України «Про гуманітарну допомогу» № 1192-XIV від 22.10.1999;
- Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» № 5073 від 05.07.2012;
- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України «Про гуманітарну допомогу» № 241 від 25.03.2013;
- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги» № 39 від 30.01.2013;
- Розпорядження КМУ «Деякі питання зберігання вантажів (товарів), визнаних гуманітарною допомогою, на складах органів доходів і зборів» № 21-р від 15.01.2014.

Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони/
The Independent Defence Anti-Corruption Committee (НАКО)
nako.org.ua

Transparency International Україна
01024, Київ, провулок Костя Гордієнка 2А, 1-ий поверх
Тел: +38(044) 360-52-42
E-mail: office@ti-ukraine.org
ti-ukraine.org/
facebook.com/TransparencyInternationalUkraine

Transparency International Defence & Security
7-14 Great Dover Street London SE1 8XQ United Kingdom
Тел: +44 (0)20 3096 7676
Преса: +44 (0)20 3096 7694, +44 (0)20 3096 7695
E-mail: info@ti-defence.org
ti-defence.org
facebook.com/TIdefence