



МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ЯК УДОСКОНАЛИТИ СИСТЕМУ

©2017 Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна. Усі 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, яка буде продана. Необхідно отримати відповідний письмовий дозвіл від Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна, якщо відтворення передбачає адаптацію чи модифікацію оригінального змісту.

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

© Фото обкладинки: Дмитро Муравський, відредаговано НАКО

Ми перевіряли точність інформації в цьому звіті. Вважаємо, що інформація є коректною станом на травень 2017 року. Проте Transparency International Defence and 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 несуть 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 УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ	7
ДОПОМОГА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: АЛГОРИТМ ЗАЛУЧЕННЯ	9
Формування запитів	10
Реєстрація допомоги	11
Отримання та розподіл	13
КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСІВ	14
Формування стратегічних потреб	14
Оперативне планування, розподіл та ризики нецільового використання	19
Тренування та інтеграція	23
Моніторинг	25
ФАКТОР ДЕРЖАВ-ДОНОРІВ	27
Координація	27
Сприяння системним змінам	28
ВИСНОВКИ ТА ОСТАТОЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	29
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) і Transparency International Defence and Security 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, якою мірою надання міжнародної допомоги у сфері безпеки сприяє посиленню ефективності, підзвітності та зміцненню Збройних Сил.

Починаючи з 2014 року, Україні вдалося значно покращити контроль за використанням міжнародної допомоги у сфері безпеки та відповідне звітування на оперативному й 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 значні позитивні зміни, що відбулися, порівняно з 2014 роком, а також відзначали, що українська сторона з більшим розумінням почала ставитися до необхідності посилення контролю та вдосконалення системи в цілому. Посилений та більш вимогливий контроль зменшив, наприклад, ризик незаконного привласнення військового майна та його продаж на чорному ринку. Водночас система залучення Україною міжнародної допомоги у сфері безпеки все ще потребує вдосконалення: моніторингові процеси необхідно зробити більш оперативними, інакше затримуватиметься звітування, що своєю чергою ускладнить відстеження наданої матеріально-технічної допомоги та проведених тренувань.

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

Реформи на стратегічному й 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, обмеженим є доступ до інформації стосовно закупівель, а також, як неодноразово зазначили донори, утаємниченими є і визначені пріоритети¹. Непрозорість сектору безпеки й оборони, зокрема і діяльності державного оборонного гіганта ДК «Укроборонпром», викликає недовіру з боку 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 результаті, якщо донори повинні гарантувати своїм платникам податків, що їх гроші використовуються для допомоги Україні, то професійна підготовка та озброєння, яке ними надається, мають стати важелями впливу для прискорення системних реформ, підвищення прозорості та підзвітності, особливо в питаннях закупівель та планування отримання допомоги. Це допоможе упевнитися, що надані навчання та обладнання задовольняють потреби України і 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 Збройними Силами України надали 18 країн². Основні донори: США, Великобританія та Канада – передали нелетальне озброєння та надали консультативну допомогу, спрямовану на реформування Збройних Сил України й навчання окремих підрозділів. Також допомогу у сфері безпеки надала Литва, передавши українській стороні озброєння та боєприпаси.

Допомога збройними силами 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») у Канаді, допомагає країнам протидіяти спільним викликам, покращує співпрацю, взаємодію та обмін ресурсами, а також допомагає нарощувати потенціал збройних сил країн-отримувачів допомоги. Допомога у сфері безпеки, як правило, має вигляд безоплатного надання чи продажу озброєння, навчання військових підрозділів та проведення консультацій. Значно рідше допомога може надаватися у формі прямої фінансової допомоги.

Надання допомоги у сфері безпеки без відповідного ретельного аналізу потреб збройних сил країн-реципієнтів, який би враховував особливості місцевої ситуації, а також без відповідного контролю (як з боку країни-донора, так і країни-реципієнта), негативно впливає на її ефективність. Так, наприклад, неспроможність провести комплексний аналіз потреб Збройних Сил Республіки Малі та зрозуміти не тільки ситуацію, у якій вони опинилися, але і в цілому ситуацію у секторі безпеки й оборони, призвела до розколу в армії та її колапсу в 2012 році³.

Корупція в секторі безпеки й оборони та відсутність покарання за корупційні злочини створюють найбільш істотні ризики для допомоги в цій сфері. «Дрібна корупція» на локальному рівні призводить до необґрунтованих витрат на тактичному й оперативному рівнях, тоді як системна корупція та «захоплення держави»⁴ призводять до великих стратегічних і політичних ризиків. Наявні дані свідчать, що через високий рівень корупції та злочинності в Україні в 2014–2015 рр. 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 боєприпасами, інші три – з крадіжкою рухомої радіостанції (з метою продажу на металобрухт), а також із розкраданням паливно-мастильних матеріалів⁵. В інших випадках об'єктами крадіжок ставали каски, одяг, взуття та продовольчі пайки, тоді військовослужбовці були затримані під час спроби продажу партії майна вартістю 200 000 грн (близько 7 500 дол. США)⁶. Чутки про розкрадання військовими чиновниками допомоги, яка була надана Канадою, спонукали уряд України залучити волонтерські організації до організації контролю

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). 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 до повного списку держав, що надали Україні допомогу у сфері безпеки, входять: 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 – здійснення 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*, 2015: <http://368.media/2015/10/11/korrupciya-v-natsgvardii-tyloviki-sistematicheski-razvorovyvali-voennoe-imushchestvo-soldat-iz-ato/> (доступ – березень 2016). Naivei. *Коррупция в закупке жилья для военных, почти в миллиард гривен*: <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).

над розподілом та постачанням допомоги на передову⁷. Такий крок ситуативно вирішує проблему контролю, проте в 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 щодо 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 усієї системи загалом. Як зазначав аналітичний центр RAND Corporation, сприйняття масштабності корупційних ризиків, пов'язаних із отриманням міжнародної допомоги у сфері безпеки (незалежно від того, наскільки такі ризики обґрунтовані), може стати проблемою для донорів, особливо коли йдеться про можливість надання Україні високотехнологічного озброєння⁸.

Метою цього 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. Окрім цього, було проведено аналіз системних проблем, які можуть створити або створюють корупційні ризики чи ризики нецільового використання, підривають боєготовність, а також знижують суспільну підтримку. У дослідженні проаналізовано зміни, яких вдалося досягти порівняно з 2014 роком, та надано рекомендації, що допоможуть посилити сектор безпеки й 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 рр. 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 час написання цього дослідження) склала понад 658 млн дол. США, що зробило Україну одним 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 обсягом сягала близько 7% оборонного бюджету України, що становив 113 млрд грн (близько 4,5 млрд дол. США¹⁰).

Допомога США у сфері безпеки надала змогу Україні отримати сучасні технології та необхідне

⁷ Alya Shandra. *Volunteers to make sure that Canadian military aid to Ukraine reaches soldiers*, Euromaidan Press, 29 листопада 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). H.R.2685. *Department of Defense Appropriations Act, 2016*, 114th Congress (2015-2016): <https://www.congress.gov/bills/114/congress/house-bill/2685/text> (доступ – травень 2017). S.2828. *Ukraine Freedom Support Act of 2014*, листопад 2014: <https://www.congress.gov/bills/113/congress/senate-bill/2828/text#toc-id574535f7bf16498bb7873f3cc42b4ae> (доступ – травень 2017). Vincent E. Morelli, *Ukraine: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, Washington, October 2016: <https://fas.org/spp/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).

обладнання. У період з 2014 по 2017 рр. 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 обладнання¹¹.

США також забезпечили тренування українських підрозділів у 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 і брали участь у проведенні спільних наземних та морських навчань¹².

Допомогу Україні також надають Великобританія та Канада. Серед ініціатив Великобританії:

- Програма 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; траплялися випадки, коли всі кандидатури було відхилено¹³;
- консультативна допомога Спеціального радника з питань оборони Міністерству оборони України та Збройним Силам, який допомагає у здійсненні комплексної інституційної реформи у 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 логістики¹⁴.

Що стосується матеріально-технічної допомоги, то в 2015 році Сполучене Королівство надало Міністерству оборони спорядження для роботи за умов низьких температур вартістю близько 1 млн фунтів стерлінгів¹⁵. Згідно з Парламентським звітом від травня 2015 року матеріально-технічна допомога також включала каски, пристрої GPS, ноутбуки, бронежилети та аптечки¹⁶.

Окрім Сполучених Штатів та Сполученого Королівства, одним з провідних донорів, що надає нелетальну військову допомогу силам оборони України, є Канада. У 2014–2016 рр. Канада надала нелетальне озброєння на суму близько 16 млн канадських доларів (11,8 млн дол. США) для ЗСУ. Станом на березень 2017 року урядом Канади залучено до роботи в Україні 200 канадських інструкторів. Окрім того, тренування для українських військовослужбовців надає Канадська Програма

¹¹ Morelli. *Ukraine: Current Issues*, p. 32. H.R.1735. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*, 14th Congress (2015-2016), листопад 2015: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1735/text#toc-H2BE8CF3F3CE54A63A54B7BAF4B44B16D> (доступ – травень 2017). 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%2FNSN07135%2FNSN07135.pdf&usq=AFQICNEFWv0TAc1HJQ13u3hPZtlxU5fh9A&sig2=iuOg1fvHQMx7gQxcm3bMUw&bvm=bv.151325232,d.ZGg&cad=rja (доступ – травень 2017).

військового тренування та співробітництва (МТСП)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, бронжилети тощо¹⁸.

Окрім 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 в розмінуванні й протидії саморобним вибуховим пристроям¹⁹. 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 пристроям²⁰. Станом на березень 2017 року НАТО повідомило про внески до цільових фондів підтримки України на суму понад 14 млн євро (15 млн дол. США)²¹.

Кілька донорів надали підтримку шляхом забезпечення навчання, допомоги в розбудові спроможностей та через своїх радників. Одним з прикладів допомоги є забезпечення роботи Консультативної ради з оборонної реформи (DRAB), що складається з чотирьох високопоставлених міжнародних експертів у галузі оборони з країн НАТО, які працюють з керівництвом сектору оборони України та надають консультації з питань модернізації та імплементації стандартів НАТО до 2020 року²². 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 оборони²³. 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 корупції²⁴.

Це 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 порушується питання корупційних ризиків у сфері залучення міжнародної допомоги та надаються відповідні рекомендації українським органам влади та державам-донорам щодо механізмів зниження таких ризиків.

ДОПОМОГА У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: АЛГОРИТМ ЗАЛУЧЕННЯ

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

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-obsvyagy-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 Підраховано 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 Defence and Security, 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).

- гуманітарна допомога (ГД);
- міжнародна технічна допомога (МТД).

Окрім цього, допомога може залучатися як благодійна чи на основі двосторонніх угод, проте дослідження фокусується на ГД та МТД, адже саме ця нормативно-правова база використовується найчастіше. Оскільки майже вся міжнародна допомога у сфері безпеки для Міністерства оборони України та Збройних Сил України залучається як 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 в разі збройної агресії або збройного конфлікту». Допомога може залучатися в грошовій, натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги, добровільних пожертвувань, у вигляді виконання робіт, надання послуг. На практиці надане майно включає не лише гуманітарну допомогу, яку можуть надавати у випадку стихійного лиха, але й прилади нічного бачення, каски чи інше обладнання для потреб Збройних Сил²⁵.

Міжнародна технічна допомога – це фінансові й інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Допомога, передана як 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 стипендій²⁶.

Серед держав-донорів лише Сполучені Штати Америки надають Збройним Силам України допомогу у вигляді МТД²⁷. Інші країни зазвичай надають допомогу, регламентовану нормативно-правовою базою ГД. Міжнародна технічна допомога надається через низку 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 інші²⁸. Це включає також і допомогу США у сфері безпеки, яка надходить у рамках певних програм, у тому числі і FMF, що передбачає надання дружнім державам, на зразок України, військових товарів, іншого майна, а також послуг. Метою цієї програми є допомога в 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 військових навчальних закладів, командирами військових частин і 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

²⁵ Закон України «Про гуманітарну допомогу» №1192-XIV від 22.10.1999 р.

²⁶ Постанова КМУ №153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р.

²⁷ Реєстр Міністерства економічного розвитку і 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 в тому числі відповідальне за розподіл озброєння серед військових частин. Іншим прикладом ОВУ може бути Тил ЗСУ, який, зокрема, відповідає за забезпечення військових частин одягом тощо.

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 зможуть попередити незаконне привласнення чи неналежне використання³⁰.

Потенційні реципієнти щорічно надсилають запити до відповідного ОВУ, який після ухвалення 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, що містить потреби в залученні допомоги у сфері безпеки), визначеним ГШ та МОУ та затвердженим наказом міністра оборони України. Сформовані ГУ ВСМО запити повинні бути затверджені начальником Генерального штабу. До ОВУ, зокрема, 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 ГШ³¹. Після цього донори надають ГУ ВСМО та відповідному ОВУ необхідні документи, у яких указана вартість та вага гуманітарної допомоги, підтверджують сертифікат якості та походження для продовольчих і медичних товарів.

Реєстрація допомоги

Міжнародна технічна допомога

Окрім Міністерства оборони до процесу отримання МТД залучене також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ), яке здійснює реєстрацію проектів та забезпечує формування стратегічних і щорічних програм МТД. Також МЕРТ відповідальне за реєстрацію окремих програм МТД та акредитацію виконавців³², таким чином створюючи правову підставу для виконання проектів (програм), а також реалізації права на одержання відповідних пільг, як, наприклад, звільнення від оподаткування³³. Відповідно до законодавства запити повинні надсилатися до МЕРТ після підписання начальником ГШ з метою подальшої їх передачі країнам-донорам³⁴. Фактично ж ГУ ВСМО надсилає запити напряму до Відділу оборонного співробітництва Посольства США (Office of Defense Cooperation) без надсилання до МЕРТ³⁵.

Після того, як начальник ГШ затвердив запит, ГУ ВСМО надсилає його до Відділу оборонного співробітництва Посольства США, який своєю чергою передає його до Європейського командування США. Запити подаються на розгляд Багатонаціонального об'єднаного координаційного комітету з питань військового співробітництва та оборонного реформування (БОКК) – координаційного органу

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

³¹ Інтерв'ю 15.

³² Акредитація включає отримання інформації про виконавця проекту та надання йому права реалізувати відповідний проект в Україні.

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

³⁴ Інтерв'ю 7.

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

за участі України, США, Сполученого Королівства, Канади та Литви. Після розгляду запитів у рамках БОКК Європейське командування США надсилає консолідований запит із визначеними пріоритетами до Державного департаменту США та Міністерства оборони США, де він проходить міжвідомчі процедури й аналізується. Після ухвалення 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 МЕРТ³⁶. Для 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 ухвалює протягом 10 днів рішення про державну реєстрацію проекту. Відмова в реєстрації може надатися в разі невідповідності документів вимогам, невідповідності проекту стратегічній або щорічній програмі, а також у разі надання недостовірної інформації³⁷. У разі зміни інформації щодо донора, виконавців тощо, проекти підлягають перереєстрації³⁸. Реєстрація проектів у МЕРТ є основою для того, щоб певні вантажі визнавалися як міжнародна технічна допомога, що у випадку надання допомоги Сполученими Штатами також передбачає звільнення від обов'язкових сплат до бюджету відповідно до двосторонніх угод. У таких випадках передбачається лише оплата митно-брокерських послуг, робіт із завантаження і розвантаження та плата за зберігання вантажів на вантажних терміналах. Окрім цього, МЕРТ акредитує виконавців проектів, якими, наприклад, можуть бути компанії, що надають послуги, як частину допомоги у сфері безпеки.

Реєстрація проектів у МЕРТ забезпечує певний рівень прозорості та підзвітності, оскільки оприлюднює інформацію про цілі, вартість та тривалість окремих проектів. Водночас МЕРТ не має необхідних профільних спеціалістів, які могли б здійснити професійний аналіз наданих на реєстрацію оборонних проектів. Раніше державна реєстрація відбувалася в паперовому вигляді, проте наразі вся інформація переноситься в електронну форму. Факт реєстрації підтверджується реєстраційною картою проекту, а також робиться відповідний запис у єдиному реєстрі проектів. Проте цей процес може затягуватися в тому числі через обмежений людський ресурс МЕРТ. Окрім 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 у 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, немає ясності щодо обсягів та змісту інформації, що була віднесена до інформації з обмеженим доступом³⁹.

Гуманітарна допомога

Після того, як реципієнт (наприклад, МОУ або ГШ) погодив з донором отримання допомоги як 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 визнані Міністерством соціальної політики гуманітарною допомогою вантажі відкрита. Відповідні накази доступні в мережі Інтернет. Проте

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

³⁷ Там само, п. 14.

³⁸ Там само.

³⁹ Індекс антикорупційної політики в оборонному секторі – оцінювання України, 2015: Government.defenceindex.org (доступ – квітень 2017).

інформація про допомогу у сфері безпеки, надану як 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 своєю чергою звільняє її від оподаткування⁴⁰.

Отримання та розподіл

Виконавці проектів МТД та реципієнти є відповідальними за своєчасне отримання вантажу. Вони відповідальні за оформлення відповідних документів, у тому числі митних (оформлюються через брокерську організацію), а також дозволів на ввезення товарів, якщо такі потрібні. 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. Залежно від товару може знадобитися дозвіл і від інших державних органів, таких 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. Окрім цього, ОВУ відповідальні за подальший розподіл військового майна серед військових частин. Проте, 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 такі дії:

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

У результаті вантаж МТД розподіляється між окремими військовими частинами. Залежно 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

⁴⁰ Митний кодекс України.

отримане військове майно (командир роти є матеріально відповідальною особою найнижчого рівня). Отримане майно заноситься в 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 порівняно з 2014 роком, коли вони були досить хаотичними в умовах відбиття добровольчими батальйонами та Збройними Силами України російської агресії. Упродовж 2014–2015 рр. добровольчі батальйони були інтегровані до формальних військових структур, що своєю чергою уніфікувало та посилило формальні процедури й процедури обліку військового майна⁴¹.

Розподіл ГД здійснюється за процедурами, схожими 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 відповідальні за розмитнення, сплату необхідних платежів та подальший розподіл вантажу.

Останнім й 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, що 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 та його вартістю⁴².

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА НЕДОЛІКИ ПРОЦЕСІВ

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

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 ризиком⁴³. Деякі із названих елементів поступово запроваджуються, але вони все ще не сформовані в єдину цілісну систему, яка передбачає залучення й інших суб'єктів сектору безпеки й оборони, у 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 в обороноздатності країни,

⁴¹ Яна Степановская. *Авангард нації. Куди зникли добровольчі батальйони?*, Лига Новости, 10 лютого 2017:

http://news.liga.net/ua/articles/politics/14688864-avangard_nats_kudi_znikli_dobrovolch_batalyoni.htm (доступ – березень 2017).

⁴² Наказ МОУ «Про затвердження Порядку списання військового майна у Збройних Силах України» №17 від 12.12.2015 р.

⁴³ НАКО усвідомлює, що певна інформація має залишатися таємною, і не закликає до розсекречення всієї інформації.

забезпечуючи таким чином те, що держава не може забезпечити власними силами. Попри те, що допомога у сфері безпеки й оборонні закупівлі є різними темами для дослідження, вони 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 результаті знижує довіру донорів⁴⁴. Тому в ситуації, коли частина оборонного бюджету України, можливо, неефективно використовується, у тому числі через корупцію, допомога українським силам оборони може розглядатися як даремні витрати коштів платників податків держав-донорів.

Після проведення низки інтерв'ю з представниками оборонного сектору України ми дійшли до висновку, що ключовими документами в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки є Державне оборонне замовлення та «Пріоритетні напрямки», які визначають стратегічні потреби України в 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 України⁴⁵. 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 з неформальними зв'язками із військово-промисловим комплексом, що означає, що «особи з конфліктом інтересів можуть впливати на рішення про здійснення оборонних закупівель»⁴⁶.

Окрім 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 документів⁴⁷. Оборонні закупівлі напряму не пов'язані із залученням допомоги, але 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 й ґрунтуються на ретельному аналізі потреб. Також це може допомогти краще зрозуміти, як Україна здатна забезпечити власні потреби, а в чому, виходячи з цього, можуть допомогти держави-донори⁴⁸. Цивільний контроль залишається слабким, а отже, існує мало стримувань і противаг, які б підвищили ефективність процесів бюджетування, планування і закупівлі озброєння та відповідних послуг як за 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. Як результат, це може допомогти їм ухвалити більш ефективних рішень у 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 епізодична⁴⁹. Цивільний контроль недостатньо ефективний через обмежену здатність парламентарів ретельно проаналізувати як потреби сил оборони, так і вже здійснені оборонні закупівлі⁵⁰. Незрозумілим залишається також, чи є намір здійснювати подібний контроль у подальшому. Так, зокрема, у медіа

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 (доступ – травень 2017) с. 59.

⁴⁷ Інтерв'ю 3, 11, 12, 15.

⁴⁸ Інтерв'ю 15.

⁴⁹ Інтерв'ю 2, 3, 5.

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

з'являлися звинувачення в корупції на адресу деяких членів Комітету з питань національної безпеки і оборони⁵¹.

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 з 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 відштовхується від того, що ДК «Укроборонпром» може запропонувати, замість того, щоб ставити свої власні чіткі вимоги, які Збройні Сили та військова техніка Україна хоче мати. З одного боку, такі консультації можна розглядати як свідомий крок для ухвалення найбільш ефективних рішень, проте відсутність ясності в 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 порівняно з ДК «Укроборонпром»: «Вони настільки 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 указується, що «як українські військові, так і іноземні 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 в тому, щоб власне й український військово-промисловий комплекс робив значний вклад у задоволення потреб ЗСУ⁵⁴. Але через надмірну засекреченість Державного оборонного замовлення та «Пріоритетних напрямків» у тому числі залишається незрозумілим, чи ДК «Укроборонпром» виробляє та продає за кордон товари, подібні до тих, що Україна отримує від держав-донорів як допомогу у сфері безпеки.

Донори також висловили свою стурбованість тим, що, хоча Міністерству оборони і вдалося значно удосконалити свої процеси порівняно з 2014 роком, досить складним й одночасно найбільш важливим питанням залишається зрозуміти пріоритетність потреб ЗСУ. Хоча МОУ іноді й організовує брифінги для донорів для пояснення пріоритетів потреб сил оборони, донори, проте, не отримують ніяких відповідних формальних документів⁵⁵. 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 в 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 в 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 б переконати донорів, що запити на озброєння та військова техніка не є

⁵¹ Олексій Братушак. *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 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), с. 94 (доступ – травень 2017).

⁵⁴ Інтерв'ю 15.

⁵⁵ Інтерв'ю 15.

⁵⁶ Інтерв'ю 6.

ситуативними, а сформовані з огляду 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 з різними підрозділами МОУ, ГШ, Національної гвардії тощо. Багато суперечливих запитів ускладнюють потенційним донорам завдання оцінити, у який саме спосіб вони можуть допомогти Україні»⁵⁷. Проте, якщо порівнювати 2014 рік зі станом на сьогодні, то ситуація значно покращилася. Один з представників держав-донорів зазначив, що тепер вони отримують один список із запитами від ЗСУ та один від Національної гвардії⁵⁸. Проте в цілому недостатньо прозорий процес планування закупівель ускладнює для донорів розуміння обґрунтованості потреб України і розуміння того, яким саме чином вони можуть ефективно сприяти посиленню сил оборони в довгостроковій перспективі. Інший представник держави-донора підсумував це, сказавши, що вони «не мають чіткого уявлення про те, які підрозділи отримують що і чому»⁵⁹.

Окрім цього, попри своє формальне 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 НАКО і не виявив потреби включати МЕРТ до цього процесу. Існування двох⁶⁰ шляхів надання допомоги у сфері безпеки (міжнародна технічна та гуманітарна допомога) створює додаткове нерозуміння необхідності використовувати дві різні системи для досягнення однієї мети.

Рекомендації:

1. НАКО рекомендує державам-донорам (індивідуально або 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 надаватися після того, як українська сторона заздалегідь роз'яснила, у який спосіб ця допомога може посилити потенціал сил оборони, підготувала план її розподілу та 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, яка стосується міжнародної допомоги у сфері безпеки. Для цього необхідно, щоб Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про державну таємницю», які створять правову основу для відкриття таких даних. Доступ до деяких розділів зазначених документів може залишитися обмеженим з міркувань безпеки, проте їх кількість повинна бути зведена до мінімуму. Водночас 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 в законодавстві та обґрунтовані як виправданий захід у демократичному суспільстві, націлений на захист інтересів національної безпеки; при цьому для контролюючих органів та судів необхідно передбачити механізм скасування зазначених обмежень⁶¹.
3. Міністерство оборони України та Верховна Рада України повинні розробити нову законодавчу базу для регулювання допомоги у сфері безпеки, що надходить до України.

⁵⁷ Oliker, 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 вся допомога залучається як МТД та ГД.

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).

Уся допомога у сфері безпеки, що наразі залучається як міжнародно-технічна, гуманітарна, благодійна допомога, а також на основі двосторонніх договорів, повинна надходити через новий правовий механізм та реєструватися безпосередньо в МОУ. Окрім цього, у рамках РНБОУ необхідно створити координаційний орган, до якого входитимуть представники силових відомств, які отримують допомогу у сфері безпеки, з метою оцінки її ефективності, контролю та координації. Окрім цього, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України має 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. Зокрема, 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 році⁶². З метою запобігання конфлікту інтересів та неефективного контролю створення нового департаменту повинно супроводжуватися підвищенням прозорості сфери закупівель у 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 б донорам зрозуміти рівень 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 закупівель. Як перший крок, Верховна Рада повинна переглянути законодавство у цій сфері, а також розглянути теоретичні та практичні аспекти здійснення закупівель у сфері оборони й оцінити ступінь їх відповідності стандартам НАТО і Глобальним принципам національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване);
 - підвищити прозорість діяльності та процесів ухвалення рішень ДК «Укроборонпром», а також впровадити Принципи ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які, зокрема, 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 звітів⁶³.
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.

⁶² O liker, 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).

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).

Оперативне планування, розподіл та ризики нецільового використання

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

Оперативне планування

Процеси, пов'язані із плануванням залучення допомоги у сфері безпеки, значно покращилися порівняно з 2014 роком. Спочатку застосовувався ситуативний підхід, коли різним донорам надсилалося багато неузгоджених між собою запитів. Хоча представники держав-донорів зауважують, що все ще є потреба в більш ефективній координації, якість запитів значно поліпшилася⁶⁴. Проте необхідно забезпечити всебічне консультування з 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 певної допомоги у деяких випадках не включали 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). Під час одного із інтерв'ю було зазначено, що лише невелика їх кількість була розподілена між підрозділами на лінії зіткнення в комплекті із кріпленнями, необхідними для фіксації на зброї чи касках. У результаті ПНБ не можна було ефективно використовувати під час ведення бойових дій⁶⁵. 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. Водночас представники держав-донорів зазначали, що США надіслали фактично вдвічі більше кріплень, ніж самих ПНБ⁶⁶.

Інший представник держави-донора зазначив, що надання Україні ПНБ без кріплень до гвинтівок було 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 озброєння, яке вважається «летальним» або «наступальним»⁶⁷. У контексті цього наприкінці 2015 року конгресмени США критикували адміністрацію Барака Обами за надання допомоги у сфері безпеки, яка не найкращим чином забезпечувала оперативні потреби сил оборони України; у тому числі критиці піддавалася і поставка ПНБ без кріплень⁶⁸. Хоча цю ситуацію, можливо, і було виправлено, як стверджували деякі респонденти, факт залишається фактом: лише незначна кількість військовослужбовців на лінії зіткнення отримала необхідні кріплення. Чи проблема полягає в самій поставці, чи в політичних рішеннях держав-донорів, чи в 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, які значно менше були залучені до бойових дій за останні півтора року. Як правило, один з трьох батальйонів у рамках бригади пройшов необхідні навчання із ведення бойових дій уночі і може вважатися т. з. «нічним батальйоном», а отже, теоретично повинен першим залучатися в разі бою у

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/2015-02-05/u-s-hasn-t-kept-ukraine-aid-promises> (доступ – травень 2017).

темний час доби. «Нічний батальйон» отримує більшу кількість ПНБ, ніж інші, проте за умови повномасштабних боїв різниці між нічними та іншими батальйонами швидше за все не буде – усі

Державне підприємство – але чи в інтересах держави?

1 листопада 2016 року державне підприємство Міжнародний аеропорт «Бориспіль» почало стягувати плату за зберігання на своїх складах отриманої Україною допомоги у сфері безпеки. Одержувачам потрібен певний час для оформлення всіх 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 грн (близько 2 260 дол. США) за складування вантажу ПНБ, який прибув 29 вересня 2016 року, був розмитнений 12 листопада 2016 року й отриманий 19 листопада 2016 року. Це створює нелогічну систему, коли державне підприємство змушує інший державний орган платити за зберігання життєво необхідних для оборони країни вантажів.

Проблему може бути вирішено шляхом ухвалення відповідної постанови Кабінету Міністрів або наказу Міністерства інфраструктури України, що має визначити конкретні умови, на яких вантаж для МОУ може зберігатися без стягнення плати.

підрозділи будуть воювати на рівних⁶⁹. Таким чином, пріоритетність «нічних батальйонів» в отриманні ПНБ ставиться під питання.

Питання ефективності процесів розподілу також було порушено 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, тоді як інші оператори БПЛА, які мають відповідні американські сертифікати, узагалі не отримали жодного⁷⁰.

У цілому респонденти висловили занепокоєння відсутністю цивільного контролю за діями Генерального штабу, який істотно впливає на процеси розподілу військового майна включно із допомогою у сфері безпеки⁷¹. Верховна Рада водночас 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 безпеки⁷². У 2014 році певну частину допомоги так і не було доставлено за призначенням, а в деяких випадках було продано на чорному ринку. Одним із випадків, який привернув увагу засобів масової інформації, були надані США сухпайки, оголошення про продаж яких незабаром з'явилися в Інтернеті⁷³.

Наявна 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 імовірно обмежиться невеликими масштабами з посиланням на бойові втрати⁷⁴. Респонденти зазначили, що найпростіший спосіб пояснити втрату військового майна – зазначити, що воно було знищено під час бою чи артилерійського обстрілу, адже в такому випадку є підстави для його подальшого списання. Проте було вжито певних кроків для зниження таких ризиків. Якщо військовослужбовець заявляє про втрату військового майна, то перш ніж його списати командир

⁶⁹ Інтерв'ю 14.

⁷⁰ Інтерв'ю 14.

⁷¹ Інтерв'ю 15.

⁷² Інтерв'ю 15.

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.

«Знищено в бою»

Військовослужбовці, які втратили військове майно не під час бою, зобов'язані покрити вартість втраченої одиниці в розмірі, що може в десять разів перевищувати його ціну. Однак якщо відповідне військово майно було знищене в бою, воно може бути списане без застосування санкцій до власника. Під час проведення цього дослідження деякі респонденти стверджували, що не всі військовослужбовці обізнані в цій системі, і багато хто з них переконаний, що відшкодувати вартість майна доведеться навіть у випадку, якщо його буде знищено в бою. У результаті багато хто відмовляється використовувати, наприклад, наданий як міжнародну допомогу 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.

підрозділу призначає службове розслідування, у рамках якого в тому числі і верифікуються дані артилерійських обстрілів включно з їх часом та місцем⁷⁵. Розкрадання військового майна може відбуватися і в тилу, проте без залучення низки високопоставлених посадових осіб зробити це досить тяжко.

Зберігаються певні ризики і в процесі службових розслідувань, проведення яких відбувається відповідно до наказу командира військової частини. Командири підрозділів можуть нести відповідальність за неправомірні дії своїх підлеглих⁷⁶ і, відповідно, бути незацікавленими у якісному проведенні розслідування. Однак це стосується лише військового майна невисокої вартості, як одяг чи сухпайки; процес списання більш високоартісного майна передбачає залучення низки 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 в 2016 році 5 медичних військових автомобілів HMMWV із запланованих 30 (інші 25 автомобілів мають бути поставлені в 2017 році). Також було надано близько 800 000 грн (близько 27 500 дол. США), призначених для закупівлі запасних частин до автомобілів та їх технічного обслуговування. Однак співрозмовник стверджував, що кошти використали не за призначенням і, можливо, вони були привласнені⁷⁷. Також повідомлялося і про можливе привласнення елементів дорогого медичного обладнання цих автомобілів та певних складових елементів польового шпиталю⁷⁸.

Проте респонденти неодноразово стверджували, що незаконне привласнення можливе в незначних масштабах, і не змогли надати приклади розкрадання військового майна у великих обсягах. Незважаючи на те, що навіть дрібне привласнення викликає занепокоєння, такі випадки не є системними. Це є суттєвою зміною порівняно з 2014 роком, коли ризик незаконного привласнення був досить високим у першу чергу через активні бойові дії та постійне 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

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 р.

⁷⁷ Інтерв'ю 18.

⁷⁸ Інтерв'ю 7.

українська сторона регулярно надає звіти про втрачену та знищену допомогу⁷⁹. Українська сторона ретельно працювала в цьому напрямку, щоб збільшити обсяги донорської допомоги та зміцнити довіру країн-донорів. Тиск виправдався, й органи влади врешті-решт стали приділяти більше уваги наданню відповідних звітів та дотриманню процедур.

Незважаючи на загальне вдосконалення системи, донори все ще занепокоєні недостатньою здатністю України здійснювати ефективний контроль за наданою допомогою, хоча українська сторона й дала чітко зрозуміти свій намір значно поліпшити якість цих процесів⁸⁰. На думку держав-донорів, їх власна обізнаність щодо стану наданої Україні допомоги значно обмежена в першу чергу через ситуацію в зоні АТО та недоліки процедури обліку військового майна. Ведення паперового обліку та недостатня автоматизація цих процесів значно ускладнюють контроль у режимі реального часу. Процес запровадження програми інвентаризації та обліку був призупинений у 2015 році, що все ще залишає контроль за військовим майном на регіональному рівні та на рівні підрозділів досить складним⁸¹. Таким чином, хоча й існують процедури фінансових санкцій за втрачене майно і проводяться службові розслідування, у донорів немає впевненості в 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 використання⁸². Через невпевненість у якості українських процедур захисту технологій донори не мають чіткого переконання, що Україна зможе належним чином уберегти їх від усіх ризиків⁸³. У результаті Україна отримує озброєння та техніку, які не завжди найкращим чином забезпечують потреби сил оборони. Одним з прикладів такої ситуації є БПЛА RQ-11 Raven, який неодноразово надавався за запитами української сторони. На практиці ж RQ-11 Raven не повною мірою забезпечує потреби Збройних Сил, оскільки його можна легко перехопити засобами радіоелектронної боротьби. Окрім цього, дальність польоту RQ-11 Raven складає близько 10 км, що не завжди достатньо в актуальних умовах та робить його використання менш ефективним у багатьох ситуаціях. Інші БПЛА, запиту на які надавалися Україною, були занадто дорогі або ж вважалися занадто високотехнологічними та не могли бути передані Україні через недостатній рівень захисту технологій. Один з представників держав-донорів зазначив, що прогалини в цій сфері викликають стурбованість потенційно можливим потраплянням високотехнологічного озброєння до Росії чи інших країн, і назвав це основною причиною ненадання його Україні⁸⁴.

Рекомендації:

7. З метою удосконалення запитів щодо залучення МТД відповідні органи військового управління з функцією забезпечення повинні взаємодіяти з підрозділами й окремими особами, які є безпосередніми користувачами наданої допомоги. Цей процес повинен включати 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

⁷⁹ Інтерв'ю 3.

⁸⁰ Oliker, 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.

⁸⁴ Інтерв'ю 15.

забезпечення по типу SAP або ж аналогічного програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна⁸⁵. Аналітичний центр RAND Corporation рекомендував розпочати цей процес як пілотний проект, який матиме подальше практичне застосування. Удосконалення контролю за розподілом допомоги у сфері безпеки та інших ресурсів допоможе поліпшити якість середньо- та довгострокового планування розподілу ресурсів та підвищить упевненість донорів в ефективності ухвалених 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 в заявлених цілях та відсутності ризиків її потрапляння до третіх сторін⁸⁶.

9. Держави-донори повинні публічно поставити перед Україною чітке завдання знизити ризики нецільового використання ресурсів⁸⁷. 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 й питання її інтеграції до загальної системи озброєння та військової техніки України, а також забезпечення персоналу відповідним тренуванням. Донори стверджують, що українська сторона значно вдосконалила ці процеси, проте через недоліки планування залучення допомоги запити не завжди передбачають усі необхідні компоненти⁸⁸. Допомога продовжує надходити, проте інколи зустрічаються випадки нестачі 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 тією чи іншою мірою стосується різної міжнародної допомоги включно із військовими автомобілями HMMWV, контрбатареями радарів та радіостанціями Harris. Часто спостерігається нестача відповідного устаткування для ремонту наданої допомоги, а військові не завжди володіють необхідними знаннями та навичками з експлуатації.

Наші співрозмовники зазначили проблеми із використанням безпілотних літальних апаратів RQ-11 Raven. Навчання однієї групи операторів RQ-11 Raven відбувалося в США, 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 покинули військову службу незабаром після закінчення навчання. В окремих випадках безпілотники були видані екіпажам, які взагалі не проходили відповідної підготовки⁸⁹. 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 використовувалися⁹⁰, що може вказувати на проблеми з плануванням розподілу або навчанням. І хоча підрозділи отримували

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 чи інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади.

⁸⁸ Інтерв'ю 15.

⁸⁹ Інтерв'ю 14.

⁹⁰ Інтерв'ю 14.

разові тренування з користування радіостанціями, вони більше не повторювалися, а 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 використанням п'яти медичних військових автомобілів HMMWV, отриманих у 2016 році. Проте цій групі парамедиків, зі слів одного із співрозмовників, були надані інші транспортні засоби, і лише два з п'яти отриманих Україною медичних військових автомобілів HMMWV були направлені в зону бойових дій. Також і НАТО надавало допомогу, зокрема була надана медична підготовка близько 150 військовослужбовцям, але, за словами одного із респондентів, лише 10-15 з них були направлені в зону АТО⁹¹.

Аналогічні проблеми виникли і з військовими автомобілями HMMWV, для ефективного обслуговування яких не завжди вистачає запасних частин, відповідного обладнання та профільного навчання персоналу. У результаті, коли автомобілі HMMWV необхідно було 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 умови недостатньої кількості складових елементів, як, наприклад, шини, деякі з автомобілів HMMWV залишаються на складах. Проте зараз Україна почала відправляти в тому числі і запити на запасні частини до HMMWV, а також після отримання наступної партії вже заплановано провести відповідне навчання персоналу⁹². Представники держави-донора, з якими було проведено інтерв'ю, зазначали, що зазвичай надають запасні частини та передбачають можливості обслуговування на роки наперед, 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 тему планування, бюджетування та розробки довгострокових програм матеріально-технічного обслуговування військової техніки⁹³.

Занепокоєння донорів також викликає практичність знань та навичок, отриманих українськими фахівцями за кордоном. У деяких випадках труднощі виникають у відборі персоналу для навчання, в інших випадках мова йде про визнання іноземних сертифікатів та їх подальше використання⁹⁴. Законодавство України не визнає деякі свідоцтва про освіту, що видаються 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 сприяє⁹⁵.

Рекомендації:

10. Органи військового управління з функцією забезпечення та інші органи влади, які формують запити на залучення допомоги у сфері безпеки, повинні в тому числі передбачати питання її технічного обслуговування, забезпечення ЗІПами⁹⁶, супровідним обладнанням та відповідною професійною підготовкою. Попередні консультації з безпосередніми користувачами з країн-донорів стосовно допомоги, яку Україна має намір залучити, можуть допомогти більш ефективно використати наявні обмежені ресурси. Це також допоможе МОУ інтегрувати надану допомогу до наявної системи озброєння та військової техніки ЗСУ, а також забезпечити її належне обслуговування.
11. Верховна Рада повинна внести зміни до чинного законодавства з метою нострифікації

⁹¹ Інтерв'ю 18.

⁹² Інтерв'ю 18, 14.

⁹³ Інтерв'ю 3.

⁹⁴ Інтерв'ю 15.

⁹⁵ Інтерв'ю 15.

⁹⁶ Запчастини, інструменти, приладдя.

дипломів, отриманих військовослужбовцями та цивільними працівниками МОУ в 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 отриманої 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 пов'язана з якістю моніторингу. Його практичний вимір у результаті 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 всі вантажно-митні декларації та проводить щорічні візуальні перевірки отриманої допомоги. Окрім того, органи військового управління з функцією забезпечення здійснюють облік усього 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; потім ці звіти передаються до Міністерства фінансів. Окрім того, на основі звітування відповідних підрозділів ГУ ВСМО надає Міністерству економічного розвитку і торгівлі піврічні звіти (у січні та липні). Перевірка наявності військового майна в підрозділах здійснюється командирами роти не рідше одного разу на місяць, командирами взводів один раз на два тижні та командирами відділень кожен день⁹⁷.

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 використання. У разі відсутності такого обліку гуманітарна допомога вважається використаною не за цільовим призначенням. Будь-яке військове майно у випадку його втрати (незалежно від того, отримане як МТД або через оборонні закупівлі) стає об'єктом службового розслідування, а в окремих випадках і розслідування Військової прокуратури⁹⁸.

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

- Посилений моніторинг кінцевого використання (EEUM). Можливість проведення такого типу моніторингу закріплена у відповідних контрактах 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

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

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

використання МТД із зазначенням втрат, а також кількості вкрадених або знищених одиниць.

Законодавство США включно із Законом про контроль над експортом озброєнь (АЕСА, розділ 3 і 4) та Законом про іноземну допомогу (FAA, розділ 505) встановлює критерії для отримання допомоги від США у сфері безпеки і вимагає в тому числі здійснення перевірок, які мають гарантувати дотримання реципієнтами такої допомоги вимог щодо кінцевого використання, передачі, перепродажу та гарантування належного рівня безпеки наданої допомоги⁹⁹. Міністерство торгівлі США також здійснює відповідні перевірки товарів подвійного використання і деяких товарів військового призначення¹⁰⁰.

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 отримані в рамках програми Foreign Military Sales. Програма Департаменту оборони США Golden Sentry спрямована на запобігання нецільового використання або несанкціонованої передачі товарів, наданих у 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 США¹⁰¹. Програма Golden Sentry використовується також і в контексті України та передбачає два вищезгадані типи моніторингу. Звичайна звітність обов'язкова 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 до товарів, що містять «чутливі» технології, і вимагає 100% контролю таких товарів протягом усього періоду від надання до їх списання¹⁰². Відповідно до вимог посиленого моніторингу органи влади США повинні отримати повідомлення про втрату такого товару протягом 30 днів¹⁰³.

Утім, більшість товарів, наданих Україні у вигляді допомоги у сфері безпеки, не вимагають посиленого моніторингу, на відміну від приладів нічного бачення, які підлягають як посиленому моніторингу, так і перевірці кінцевого використання¹⁰⁴. Більшість цих положень містяться у супровідних документах, що регулюють кожну окрему передачу допомоги¹⁰⁵. Перед тим, як надавати такі товари Міністерству оборони України, відповідні органи США проводять ретельну інвентаризацію. Уже після фактичного надання моніторинг може проводитися шляхом здійснення візуальних перевірок офіційними представниками або за допомогою отримання підтверджень, наданих реципієнтом: наприклад, фотографій обладнання і його поточного розташування. Останній спосіб найчастіше використовується в зонах бойових дій, як зона АТО; коли умови безпеки перешкоджають виїздам американських чиновників для проведення візуальних перевірок, вони покладаються на документацію одержувача¹⁰⁶.

Вибірковий контроль, залучення до процесу цілої низки інституцій й обмеження, пов'язані з безпекою, можуть знизити ефективність систем моніторингу. Не вдалося отримати детальну

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.

¹⁰⁴ Інтерв'ю 3.

¹⁰⁵ Інтерв'ю 2.

¹⁰⁶ Інтерв'ю 2, 3.

інформацію щодо перевірок, здійснених у рамках програми Golden Sentry, оскільки вони, як виявляється, не публікуються¹⁰⁷. Окрім цього, також і Рахункова палата США відзначила наявність недоліків у процесах моніторингу як у рамках програми Blue Lantern, так і Golden Sentry¹⁰⁸.

Глобальне завдання контролюючих органів США – 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 її нецільового використання¹⁰⁹. Багато респондентів відзначали значний прогрес порівняно з 2014 роком. Після отримання Україною великих обсягів допомоги відповідні інституції усвідомили необхідність її ефективного обліку й намагаються вибудувати належне звітування з метою завоювання довіри¹¹⁰. 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 (наприклад, приладів нічного бачення) та вдосконалення механізмів звітності щодо кінцевого використання¹¹¹. Однак у цьому процесі також присутні певні недоліки.

Незважаючи на вимоги повідомляти про втрату озброєння, що належить до «чутливих» технологій, відразу ж протягом декількох днів після його втрати, деякі звіти надходили лише через 6-12 місяців. Водночас це не обов'язково сприймається як привід до занепокоєння, оскільки, як зазначають самі донори, більшість втрат допомоги доводяться саме на бойові дії, а не обумовлюються корупцією¹¹². 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 передачу в тому числі і «чутливих технологій» після того, як були виявлені проблеми зі здійсненням обліку¹¹³.

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 мають продовжувати наполягати на впровадженні такого програмного забезпечення.

ФАКТОР ДЕРЖАВ-ДОНОРІВ

Координація

Процеси планування та координації самих держав-донорів також мають низку недоліків, які негативно впливають на планування та розподіл допомоги у сфері безпеки. Так, наприклад, деякі представники керівництва сектору безпеки й оборони України частково пов'язують недоліки процесу розподілу допомоги в 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 з комунікацією та бюрократичні затримки, що своєю чергою уповільнювало надання допомоги¹¹⁴.

Існують механізми взаємодії, які потенційно можуть покращити координацію. Зокрема,

¹⁰⁷ Для прикладу можна взяти «End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2015»: http://pmdtc.state.gov/reports/documents/End_Use_FY2015.pdf (доступ – листопад 2016).

¹⁰⁸ Там само. 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.

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

Багатонаціональний об'єднаний координаційний комітет (БОКК)¹¹⁵, який є основним координаційним органом держав-донорів у контексті допомоги Україні, до його складу входять США, Сполучене Королівство, Канада, Литва і Польща. БОКК було сформовано в жовтні 2014 року як орган двосторонньої координації Україна – США. Завданнями Комітету, який засідає у приміщеннях Європейського командування Збройних сил США, були збір та пріоритизація оборонних потреб України, а також трансформація двостороннього формату співробітництва в 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 наголосив представник однієї з країн, факт участі в роботі БОКК невеликої кількості держав, що надають Україні найбільші обсяги допомоги, зробило координацію ефективним процесом¹¹⁶. Окрім цього, координація допомоги Україні відбувається також і в рамках НАТО¹¹⁷.

Під час розмови з іншим представником держави-донора було зазначено, що не всі країни-учасниці БОКК охоче діляться між собою інформацією про допомогу у сфері безпеки, яку вони надають Україні. Держави-донори можуть самі обрати, у якій саме сфері надати допомогу Україні, що може призвести до ситуації, коли певні питання залишаються поза увагою¹¹⁸.

Сприяння системним змінам

Основним об'єктом цього дослідження була матеріально-технічна допомога, тоді як менше уваги приділялося питанням тренування українських підрозділів та консультативно-дорадчій допомозі. Низка держав-донорів надають такі види допомоги, яка включає 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 вже зазначалося, країнам-донорам вдалося досягти змін на оперативному рівні, коли від їх впровадження залежало подальше надання Україні допомоги у сфері безпеки. Тоді як розбудова спроможностей та консультативно-дорадча допомога можуть сприяти реформам, складнішим завданням є забезпечення політичної волі вищого керівництва, яке, можливо, не готове до складних системних змін.

Найбільш прогресивним кроком у цьому 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 млн дол. США на допомогу Україні у сфері безпеки, проте 175 млн дол. США з цієї суми не можна використовувати до того часу, 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

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.

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 в ефективному посиленні потенціалу ЗСУ в тому числі і за підтримки озброєння, наданого США¹¹⁹. 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 США¹²⁰.

Якщо положення NDAA будуть успішно реалізовані, у тому числі і в частині здійснення Україною складних системних реформ, це потенційно зможе підвищити загальну ефективність керівництва сектором оборони. Але водночас без відповіді залишається низка інших питань. Так, зокрема, зараз не зрозуміло, яким саме чином буде зроблено висновок щодо прогресу в 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 безпеки й оборони України, навчальними закладами, профільними журналістами, а також іншими державами-донорами, які надають Україні допомогу.

Окрім цього, постає також питання про доцільність використання положень NDAA як 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 через затримки із надходженням коштів першого траншу та необхідність використати затверджену суму в повному обсязі в рамках цього фінансового року Уряд США матиме лише декілька тижнів, щоб встигнути надати й 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 й загальне реформування сектору оборони¹²¹. 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 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. Водночас усе 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 утаємниченої інформації зможе посилити впевненість партнерів у правильності наданої допомоги, а також запевнити, що передані

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 містить 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).

Україною запити ґрунтуються на ретельному аналізі потреб¹²². Якщо Україна хоче продовжувати отримувати допомогу та збільшувати її обсяги, керівництву сектору безпеки й оборони необхідно здійснювати реформування власних процесів планування, контролю та нагляду.

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

- Створення уніфікованої та узгодженої системи планування допомоги у сфері безпеки, а також обґрунтування відповідності чітко визначеним потребам допомоги, запити на яку надсилаються українською стороною.
- Удосконалення процесів контролю та планування розподілу допомоги шляхом впровадження програмного забезпечення по типу SAP або ж аналогічного програмного забезпечення для контролю, інвентаризації та обліку військового майна.
- Планування залучення допомоги повинно включати аспекти технічного обслуговування наданої допомоги, забезпечення ЗІПама¹²³, необхідним устаткуванням та відповідною професійною підготовкою персоналу. Під час складання запитів необхідно консультуватися з безпосередніми користувачами військового озброєння та техніки, так само як і держави-донори повинні співпрацювати з 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 в 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 з 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 допомоги¹²⁴. Щодо США, то NDAA-2017 та Концепція розвитку партнерства теоретично можуть стати поштовхом для змін, проте, як уже зазначалося раніше, для цього існують і певні перешкоди. Оприлюднення чітких критеріїв, досягнення яких необхідно для подальшого отримання допомоги у сфері безпеки, а також збільшення її обсягів може стати вагомим стимулом для керівництва сектору оборони здійснювати важкі реформи.

Такі критерії повинні включати прогрес у першу чергу навколо процесів залучення міжнародної допомоги, а також стосуватися питання боротьби з корупцією включно із необхідністю збільшення прозорості публічних закупівель, 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 ухваленням нових нормативно-правових актів, саме тому основний акцент повинно бути зроблено на результатах – посиленні підзвітності сектору оборони та безпеки, удосконаленню процесів планування та цивільного контролю.

Усі держави-донори повинні розглянути можливість встановлення чітких критеріїв здійснення

¹²² Як вже було зазначено, певна частина даних може залишитися таємною, проте відповідні обмеження мають бути визначені в законодавстві та обґрунтовані як виправданий захід у демократичному суспільстві, націлений 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.

реформ як передумови подальшого надання допомоги у сфері безпеки. Це допоможе пришвидшити системні реформи на політичному рівні, що своєю чергою стане додатковим підсиленням уже наявних ініціатив як усередині 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 своєю чергою стане стимулом для керівництва сектору оборони здійснювати реформи. Такі критерії мають включати удосконалення системи залучення допомоги у сфері безпеки, планування та розподілу, обліку та технічного обслуговування, а також повинні супроводжуватися конкретними показниками. Окрім цього, зазначені критерії мають включати збільшення прозорості закупівель та розширення доступу до інформації у сфері оборони, збільшення ефективності контролю та доступу парламентарів до відповідної інформації, забезпечення відкритих і конкурентних тендерів та реформу ДК «Укроборонпром». Окремим критерієм повинно стати запровадження ДК «Укроборонпром» Принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які, зокрема, 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 чи інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1. СПИСОК УСІХ РЕКОМЕНДАЦІЙ

1. НАКО рекомендує державам-донорам (індивідуально або 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 надаватися після того, як українська сторона заздалегідь роз'яснила, у який спосіб ця допомога може посилити потенціал сил оборони, підготувала план її розподілу та 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, яка стосується міжнародної допомоги у сфері безпеки. Для цього необхідно, щоб Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про державну таємницю», які створять правову основу для відкриття таких даних. Доступ до деяких розділів зазначених документів може залишитися обмеженим з міркувань безпеки, проте їх кількість повинна бути зведена до мінімуму. Водночас 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 в законодавстві та обґрунтовані як виправданий захід у демократичному суспільстві, націлений на захист інтересів національної безпеки; при цьому для контролюючих органів та судів необхідно передбачити механізм скасування зазначених обмежень¹²⁶.
3. Міністерство оборони України та Верховна Рада України повинні розробити нову законодавчу базу для регулювання допомоги у сфері безпеки, що надходить до України. Уся допомога у сфері безпеки, що наразі залучається як міжнародно-технічна, гуманітарна, благодійна допомога, а також на основі двосторонніх договорів, повинна надходити через новий правовий механізм та реєструватися безпосередньо в МОУ. Окрім цього, у рамках РНБОУ необхідно створити координаційний орган, до якого входитимуть представники силових відомств, які отримують допомогу у сфері безпеки, з метою оцінки її ефективності, контролю та координації. Окрім цього, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України має 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. Окрім того, 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 році¹²⁷. З метою запобігання конфлікту інтересів та неефективного контролю створення нового департаменту повинно супроводжуватися підвищенням прозорості сфери закупівель у 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 Oliker, 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 б донорам зрозуміти рівень 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 закупівель. Як перший крок, Верховна Рада повинна переглянути законодавство у цій сфері, а також розглянути теоретичні та практичні аспекти здійснення закупівель у сфері оборони й оцінити ступінь їх відповідності стандартам НАТО і Глобальним принципам національної безпеки і свободи інформації (Принципи Цване);
 - підвищити прозорість діяльності та процесів ухвалення рішень ДК «Укроборонпром», а також впровадити Принципи ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які, зокрема, 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 й окремими особами, які є безпосередніми користувачами наданої допомоги. Цей процес повинен включати 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 майна¹²⁸. Аналітичний центр RAND Corporation рекомендував розпочати цей процес як пілотний проект, який матиме подальше практичне застосування. Удосконалення контролю за розподілом допомоги у сфері безпеки та інших ресурсів допоможе поліпшити якість середньо- та довгострокового планування розподілу ресурсів та підвищить упевненість донорів в ефективності ухвалених 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 в заявлених цілях та відсутності ризиків її потрапляння до третіх сторін¹²⁹.
 9. Держави-донори повинні публічно поставити перед Україною чітке завдання знизити ризики нецільового використання ресурсів¹³⁰. 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 чи 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 в тому числі передбачати питання її технічного обслуговування, забезпечення ЗІПами, супровідним обладнанням та відповідною професійною підготовкою. Попередні консультації з безпосередніми користувачами з країн-донорів стосовно допомоги, яку Україна має намір залучити, можуть допомогти більш ефективно використати наявні обмежені ресурси. Це також допоможе МОУ інтегрувати надану допомогу до наявної системи озброєння та військової техніки ЗСУ, а також забезпечити її належне обслуговування.
11. Верховна Рада повинна внести зміни до чинного законодавства з метою нострифікації дипломів, отриманих військовослужбовцями та цивільними працівниками МОУ в 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 отриманої 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 своєю чергою стане стимулом для керівництва сектору оборони здійснювати реформи. Такі критерії мають включати удосконалення системи залучення допомоги у сфері безпеки, планування та розподілу, обліку та технічного обслуговування, а також повинні супроводжуватися конкретними показниками. Окрім цього, зазначені критерії мають включати збільшення прозорості закупівель та розширення доступу до інформації у сфері оборони, збільшення ефективності контролю та доступу парламентарів до відповідної інформації, забезпечення відкритих і конкурентних тендерів та реформу ДК «Укроборонпром». Окремим критерієм повинно стати запровадження ДК «Укроборонпром» Принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на державних підприємствах, які, зокрема, 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 чи інші відповідні інституції, а також законодавчі органи влади.

Інтерв'ю 5: державний службовець США, телефонна розмова, листопад 2016
Інтерв'ю 6: 3 державні службовці США, грудень 2016
Інтерв'ю 7: 2 державні службовці 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 представники 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 07.05.1992 р.;
- Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо реалізації програм та проектів міжнародної допомоги у військовій сфері від 08.12.1999 р.;
- 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 р.;
- Постанова КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» №153 від 15.02.2002 р.;
- Постанова КМУ «Про затвердження Положення про порядок обліку, зберігання, списання та використання військового майна у Збройних Силах» №1225 від 04.08.2000 р.;
- Наказ МОУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» №449 від 30.08.2016 р.;
- Наказ МОУ «Про затвердження Порядку списання військового майна у Збройних Силах України» №17 від 12.12.2015 р.;
- Наказ МОУ «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України» №82 від 15.03.2004 р.;
- Наказ МОУ «Про затвердження Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України» №300 від 16.07.1997 р.;
- Наказ МОУ «Тимчасове керівництво з обліку військового майна у Збройних Силах України» №690 від 24.12.2010 р.

Нормативно-правові акти, що регулюють ГД:

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

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

Transparency International Україна
01024, м. Київ, провулок Костя Гордієнка, 2-А, 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