



САМООЦІНКА
СТАНУ ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ РОЗБУДОВИ ДОБРОЧЕСНОСТІ
ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЕКСПЕРТНОГО АНАЛІЗУ
В УКРАЇНІ

САМООЦІНКА
СТАНУ ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ РОЗБУДОВИ ДОБРОЧЕСНОСТІ
ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЕКСПЕРТНОГО АНАЛІЗУ
В УКРАЇНІ

Загальна інформація

1. Програма з виховання доброчесності (ВД) є складовою зобов'язань НАТО у напрямку посилення належного врядування в сфері безпеки та оборони. Програма зосереджена на забезпеченні практичної допомоги у проведенні оборонних реформ та підтримує країни у досягненні їхніх антикорупційних зобов'язань в рамках співпраці з ООН, ЄС та іншими міжнародними організаціями. Програма сприяє ознайомленню з передовими практиками та надає країнам цільову підтримку – на стратегічному та інституційному рівнях, допомагає у зміцненні потенціалу на операційному та тактичному рівнях з метою посилення прозорості та підзвітності інституцій безпеки та оборони. В цьому контексті, увага приділяється особистій та інституційній цілісності, завдяки чому норми та цінності інституцій стають частиною персонального світосприйняття. Таким чином, робота, яка має на меті посилити інституційну цілісність, є питанням інституціоналізації норм та цінностей, які підтримує певна інституція, а також питанням розповсюдження цих цінностей серед свого персоналу¹.

2. Програма ВД є складовою платформи оборонних реформ НАТО, створеної у 2007 році на підтримку Плану дій Партнерства з розбудови оборонних інституцій, затвердженого на Саміті в Стамбулі у 2004 році. Самооцінка за станом виконання Програми НАТО ВД та Процес експертного аналізу є складовими практичних інструментів, розроблених у контексті Програми з виховання доброчесності. Його завданням є допомога країнам в оцінці корупційних ризиків в сферах безпеки та оборони. Анкета з самооцінки є діагностичним механізмом, який створено для ознайомлення країни з поточними процедурами та практиками у декількох сферах, серед яких демократичний контроль над збройними силами та силами безпеки, наявність національних антикорупційних законів, антикорупційної політики в секторі безпеки та оборони, в сферах персоналу та закупівель. Візит експертної команди НАТО ВД, який є наступним етапом, допомагає інституціям визначити ті сфери, які наслідують гарні практики та ті, які потребують зусиль для удосконалення своєї роботи.

3. Україна є учасником Програми НАТО ВД з часів заснування ініціативи ВД. А тому, Україна стала частиною випробувального етапу у 2008 році. Згодом, Україна двічі взяла участь у заповненні Анкети самооцінки НАТО ВД. Результатами серій візитів експертної команди стали Звіти експертного аналізу відповідно у 2010 та 2013

¹ Політика НАТО з виховання доброчесності, визначення Цілісності була прийнята на Саміті Очільників Країн та Урядів країн НАТО у Варшаві, липень 2016, 3 параграф.

роках². Київ отримав небувалий досвід через участь у Програмі НАТО ВД та інших міжнародних програмах з належного врядування, організованих за підтримки інших міжнародних, регіональних та двосторонніх програм співпраці. Сьогодні Україна є не лише бенефіціаром Програми НАТО ВД, але також має можливість поділитися досвідом, отриманим під час навчальних тренінгів, що проходять під егідою НАТО ВД³.

4. Україна подала заповнену Анкету з самооцінки до Міжнародного секретаріату НАТО у квітні 2017 року. Візити експертної команди до України відбулися відповідно 4-8 лютого, 13-17 травня та 15-19 липня 2019 року. Підготовчі зустрічі та консультації мали місце напередодні заповнення Анкети самооцінки та Процесу експертної оцінки. А саме, 23 вересня 2016 року у Києві відбувся семінар, проведений безпосередньо експертами; перший День НАТО з виховання доброчесності для керівної ланки 13 вересня 2018 року під егідою пана Посла Алехандро Альваргонсалеса, Асистента Генерального Секретаря НАТО з Політичних питань та політики безпеки та Віце-прем'єрки з Європейської та Євро-Атлантичної інтеграції, пані Іванни Климпуш-Цинцадзе.

5. Вісім міністерств та установ сфери безпеки та оборони взяли участь у Процесах ВД. Шість з цих установ заповнили Анкету самооцінки та взяли участь у Процесі експертного аналізу, а саме - Міністерство оборони України(МОУ) та Генеральний штаб Збройних сил України (ГШ ЗСУ), Міністерство внутрішніх справ України (МВС), Служба безпеки України (СБУ), Національна Гвардія України (НГУ), Національна поліція України (НПУ), Державна прикордонна служба України (ДПСУ). Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) та Державна спеціальна служба транспорту (ДССТ) були залучені до загальних дискусій під час Візитів експертів. Відповіді в Анкеті та проведені дискусії під час Експертного аналізу надали комплексну, детальну та різнопланову інформацію стосовно юридичних регулювань, організації та процедур у кожній окремій інституції. Кожна з них має змогу ознайомитися з відповідями, наданими на питання Анкети та відповідними рекомендаціями.

6. Також дуже важливо відмітити, що інші учасники, які також залучені до протидії корупції в Україні, а саме Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), представники Комітетів Верховної Ради з питань національної безпеки та оборони та з питань запобігання та протидії корупції також взяли участь у Процесі експертного аналізу⁴. Говорячи про загальні враження, отримані Командою експертів Програми НАТО ВД, хоча й участь

2 Офіційна передача результатів Самооцінки НАТО ВД 2014 року була проведена у 2015 році, перенесення було викликано кризовою ситуацією. Сам звіт Процесу експертної оцінки було опубліковано на інтернет-сторінці Ради національної безпеки та оборони англійською та українською мовами за рекомендацією НАТО ВД.

3 На міжнародному рівні були залучені Віце-прем'єр-міністр Іванна Климпуш-Цинцадзе під час Конференції ВД у Вашингтоні, США, 5-7 березня 2019 року, яка проходить двічі на рік; участь представника Кабінету Міністрів на семінарі експертів НАТО ВД для Збройних сил Йорданії (січень 2019 року, Амман, Йорданія), а також участь представників неурядових організацій з питань комунікації у курсах НАТО ВД. На національному рівні представники Міністерства оборони з питань внутрішнього аудиту та закупівель брали участь у курсах НАТО ВД, що відбувалися у військових навчальних закладах.

та відкритість серед усіх інституцій є не завжди однаковою, тим не менш, існує абсолютна рішучість серед інституцій брати участь у таких процесах. Така заангажованість демонструє волю та наполегливість на шляху до подальшого втілення реформ у сфері цілісності та належного управління.

7. У порівнянні з попередніми Процесами самооцінки та експертного аналізу НАТО ВД, поточний Процес відображає нові реалії та процеси, з якими має справу теперішнє лідерство оборонних та безпекових організацій у боротьбі з корупцією та іншими видами шахрайства. З 2014 до 2017 року і сьогодні, керівництво країни, завдяки інтенсивній підтримці громадськості та міжнародних партнерів, засвідчило серйозне ставлення до проблем корупції шляхом прийняття важливих юридичних актів, затверджуючи антикорупційні стратегії, політики та плани, а також створюючи спеціалізовані слідчі органи.

8. Процес експертної оцінки запроваджує конфіденційну платформу для усвідомлення здобутків Процесу самооцінки, визначення показових практик, досягнень та напрацювання практичних заходів для посилення цілісності, прозорості та підзвітності сектору безпеки та оборони. Під час візитів береться до уваги специфіка України, команда експертів включає представників міжнародного секретаріату НАТО, урядових адміністрацій та країн-партнерів. Тим не менш, професійне «опитування» та відвертість під час відповідей в процесі експертного аналізу надає можливість більш ретельно оцінити стан роботи та роль керівництва сфер безпеки та оборони.

9. Візит Команди експертів НАТО ВД (4-8 лютого 2019 року) був в основному присвячений сектору оборони⁴, розпочався з зустрічі з Державним секретарем Міністерства оборони України Олександром Дублянком та висвітлений на інтернет-сторінці Міноборони України. Таке офіційне відкриття відбулося вперше та має важливе значення. На жаль, можливості більш детально обговорити стан справ з керівництвом Міністерства оборони команда експертів не мала. На противагу цьому, і як наслідок передачі функції координатора питань НАТО ВД від РНБО до Кабінету Міністрів, команда НАТО ВД провела двосторонню зустріч з Віце-прем'єр-міністром І. Климпуш-Цинцадзе та розширені консультації з членами її команди. Команда експертів НАТО ВД звернула увагу на зовсім інший підхід до роботи. Завдяки зустрічі була почута додаткова інформація, яка не може бути відображена у Анкеті з самооцінки (адже процес Самооцінки відбувся раніше) щодо роботи у сфері подолання корупції з боку Кабінету Міністрів та позиція голови з питань протидії корупції. Рівень заангажованості Кабміну та його рішучість варта уваги.

10. Другий візит команди експертів (12-17 травня 2019 року) був сфокусованим на Міністерстві внутрішніх справ (МВС) та його правоохоронних органах та військових формуваннях. Участь у зустрічі заступника міністра МВС, пані Тетяни Ковальчук, голів служб та департаментів, які виконують різноманітні функції у напрямку роботи

⁴ Дивіться додаток для ознайомлення з учасниками, які брали участь в усному опитуванні під час візиту експертів.

⁵ Команда НАТО ВД також провела опитування зі Службою безпеки України і представниками Верховної Ради.

програм з подолання корупції та зміцнення цілісності, дала можливість провести детальне обговорення не тільки стосовно заповненої Анкети Самооцінки, а також щодо останніх подій та здобутків країни за поточний рік. Команда НАТО ВД звернула увагу на ретельну підготовку усіх учасників та їхнє бажання надати комплексні відповіді на виникаючі питання. У окремих випадках, завдяки дискусії, деякі питання були розгорнуті набагато ширше, ніж у відповідях, наданих в Анкеті.

11. Під час третього візиту Команди експертів (15-19 липня 2019 року) відбулися комплексні дискусії з керівництвом та ключовими представниками двох інституцій, які не брали участь у заповненні Анкети – Державна служба з надзвичайних ситуацій та Державна спеціальна служба транспорту. Метою візиту було також підбиття підсумків щодо реалізації реформ з доброчесності та належного врядування та напрацювання відповідних рекомендацій.

12. Рішучість, завзятість та воля і надалі розвивати антикорупційні ініціативи та підтримувати ці зусилля були висвітлені як в Анкеті, так і підтверджені під час обговорення. Позитивні реакції з боку посадовців, командувачів та професіоналів демонструють те, що ключові представники влади отримали суворі антикорупційні завдання від громадськості, та й від міжнародних партнерів України. Однак, не дивлячись на те, що подальше зменшення рівня корупції у сферах безпеки та оборони є кричущим, команда експертів склала список прикладів показових практик, які відповідають міжнародним вимогам:

a. Триваюче становлення розуміння ролі та важливості демократичного цивільного контролю йде пліч-о-пліч з урегулюванням функцій та обов'язків у сфері безпеки та оборони. Впровадження та урегулювання посади цивільного Міністра оборони, як старшого радника Президента, Прем'єр-міністра та Верховної Ради з питань політики оборони та єдиного адміністративного органу Збройних сил України є основою для загальних секторальних реформ.

b. Наряду з оборонною трансформацією, реформа поліції є однією з визначних елементів того, як може виглядати новий правоохоронний сектор України. Нова патрульна поліція та Державна прикордонна служба демонструють у своїй роботі передові стандарти та практики НАТО.

c. Розвиток антикорупційних стратегій та другий поспіль план уряду та усіх інституцій сектору безпеки, що базується на єдиній методології оцінки ризиків, запровадженою НАЗК, є особливим досягненням. Розширення інституційних програм, що ґрунтуються на аналізі та пропозиціях, може стати індикатором для здобуття ефективності та сталості у розвитку доброчесності. Вони наповнені як викликами, так і рекомендаціями та надають можливість вносити зміни, але це право необхідно юридично врегулювати.

d. Утворення комплексної та потенційно міцної антикорупційної архітектури, яка включає закони, регулятивні акти та органи з виявлення, запобігання та реакції на корупційні виклики, такі як НАБУ, НАЗК, Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Державне бюро розслідувань (ДБР), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших

злочинів (відоме як Агентство з розшуку та менеджменту активів, APMA) та створення Вищого антикорупційного суду (ВАСУ) у відповідності до міжнародних практик та рекомендацій. 38 членів ВАСУ були обрані в березні-квітні разом з Головою. Очікується, що ВАСУ почне функціонувати 5 вересня 2019 року.

е. Визначне досягнення стосується уряду (через утворення Національного агентства з питань запобігання корупції), який сфокусований на розширенні обізнаності щодо корупції, хабарництва та інших формах неетичної поведінки. Декілька кампаній та процесів у секторі безпеки та оборони мають на меті, передусім, утворення нетолерантного відношення до корупції серед військового персоналу та державних службовців. Важливою складовою антикорупційної інформаційної кампанії є розширена прозорість внутрішніх політик сектору безпеки та оборони, особливо завдяки публікації Білої книги та Стратегічного оборонного бюлетеню, регулярні річні публічні звіти з антикорупційної діяльності, новостворені інтернет-сторінки відомств з розділами, які стосуються питань корупції, а також з номерами телефонів для викривачів та інтернет-адресами для повідомлень щодо порушення правил та норм належної поведінки. Більше того, кодекси поведінки для військового та правоохоронного персоналу та державних службовців були створені у всіх структурах сектору безпеки. Знання та розуміння прописаних в них норм були забезпечені через комплексні тренінгові курси, методологічні посібники, рекламні відео та ін. Ефективність таких кодексів ще не була перевірена незалежними представниками.

ф. У сфері людських ресурсів всіх структур сектору безпеки прикладаються серйозні зусилля задля недопущення призначення на посади кандидатів, які психологічно схильні до корупційних дій. Використання поліграфу для психологічних тестувань, перевірка електронних декларацій, аудит особистостей в рамках політики «очищення уряду», та інші заходи мають на меті створення середовища недопущення та нетолерантного відношення до корупції⁶.

г. Не зважаючи на те, що багато переглянутих функцій сфери внутрішнього аудиту в інституціях все ще укорінені в роботі фінансових процесів та аудиту (і це обмежує їхню ефективність у недопущенні корупції), існує чіткий план удосконалення незалежності та збільшення професіоналізму. Були також досить переконливі приклади проведених аудитів, які мали позитивний вплив на зниження рівня корупції. На чолі проведення трансформацій стоїть Департамент внутрішнього аудиту Міністерства оборони, який змінює методологію своєї діяльності для того, щоб краще оцінювати ризики, має прямий доступ до керівництва (у тому числі до Міністра оборони, його заступників, Державного секретаря та інших високопосадовців), пройшов оцінювання міжнародними експертами задля кращої відповідності Стандартам Міжнародного інституту внутрішніх аудиторів. Прогрес на шляху до цих змін серед інституцій, які були опитані, абсолютно різний, тому був би сенс у розробці загального підходу у майбутньому для забезпечення підтримки та надання

⁶ Команда експертів розцінює це як «досягнення» на початковій стадії становлення системи побудови цілісності. Тим не менш, поліграфи можуть бути легко корумпованими, система електронного декларування має сенс лише за умови прозорості та верифікації, рекомендації аудитів матимуть результат лише за умови обов'язкового виконання усіма інституціями, підрозділами та органами.

рекомендацій роботі Центрального підрозділу гармонізації Міністерства фінансів і розробки стратегій та загальних підходів для підрозділів внутрішнього аудиту, професіонального розвитку аудиторів, оцінки роботи, просування найкращих прикладів та поділу досвідом. Створення Гільдії професійних аудиторів України також може сприяти більш тісній взаємодії серед професіоналів з аудиту, просування показових практик та поширення успішного досвіду.

h. Не дивлячись на те, що аудиторські комітети поки що функціонують недосконально у відомствах, які взяли участь у Самооцінці, ініціатива МОУ (сформульована у грудні 2017 року) стосовно утворення Аудиторських комітетів є дуже суттєвим кроком на шляху до покращення прозорості та підзвітності.

i. Введення електронного декларування є важливим кроком у запобіганні корупції та конфлікті інтересів. Аналіз таких декларацій є справою прозорості та підзвітності. Створення надійних методів перевірки ще в процесі, та загальний ефект на доброчесність державних службовців має бути високим.

j. Впровадження як централізованих так і децентралізованих онлайн платформ електронних декларацій ProZorro та заснування колективного середовища, яке забезпечить відкритий доступ до державних закупівельних тендерів в Україні. Протягом періоду, який покривається Процесом проведення Самооцінки та експертного аналізу, система ProZorro показала хороші результати, заощадивши мільйони гривень з державного бюджету.

k. Впровадження онлайн Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, виглядає дійсно як суттєве досягнення. Він ілюструє міцну потребу суспільства у ефективних антикорупційних політиках та практиках та зростаючу інституційну волю на знищення корупції.

l. Подальше залучення громадськості та волонтерів в антикорупційні та демократичні реформування, наприклад, створення Громадської Ради Міністерства оборони з Комітетом №10 «Запобігання корупції, державна служба, призначення та звільнення керівників та діяльність установ, які підпорядковуються МОУ».

13. Однак, команда експертів НАТО ВД звернула увагу на те, що більшість антикорупційних законів та правових актів, а також слідчих та судових органів, утворених з 2014 року, почали ефективно функціонувати лише в 2018 році. Неможливо уникнути «помилки» під час такого складного та інтенсивного процесу. Вірогідно, що протягом наступних років, якість запобігання корупції зросте, буде більше успішних розслідувань та дієвих покарань за корупційні дії як на низькому, так і на вищому рівнях адміністрування та політичного керівництва.

14. Інституції з питань оборони та безпеки, правоохоронні органи оцінюються через свій потенціал у ефективній реакції на будь-яку загрозу. В інтересах української демократії та врядування вони також мають бути оцінені стосовно етичної поведінки персоналу, поваги до прав людини та її свобод, прозорості та підзвітності по відношенню до суспільства та користувачів послугами сфери безпеки. Ефективність та цілісність пов'язані між собою та підсилюють одне одного. З огляду

на це, команда експертів пропонує наступні політичні рекомендації, які матимуть ефект на доброчесність та оперативність сектору безпеки та оборони (подані нижче з детальним описом та коментарями):

a. Підтримувати стратегічну роботу у боротьбі з корупцією через сталу демократизацію та міцну силу закону. Прозорість та підзвітність органів безпеки, відкритість та ясність рішень уряду, підзвітність та політична відповідальність українського керівництва є найважливішими важелями у подоланні корупції.

b. Продовжувати удосконалювати якість антикорупційної політики та втілювати програми з сильною політичною волею, завзятістю та підтримкою. Органи безпеки та оборони України визнають корупцію як критичну проблему для національної безпеки, боєздатності та соціального простору. Важлива увага приділяється подоланню корупційних ризиків – значна кількість законів, постанов та державних структур з антикорупційної діяльності. З боку керівництва чіткий та міцний посил був анонсований стосовно нетолерантного відношення до корупції. Однак, треба визнати, що ефективність функціонуючої системи є обмеженою через недотримання законів, згубні звички, недостатній професіоналізм і особливо через деякі nereформовані сфери, такі як судова. Існує значна кількість інструкцій, вимог, наказів, планів, програм, які мають деякі функціональні невідповідності. Ці недоліки мають бути відображені та озвучені у політиках з виховання доброчесності та під час відповідних тренінгів.

c. Покращити ефективність демократичного контролю та нагляду за функціонуванням правоохоронних агенцій та спеціальних служб. Повне дотримання рекомендацій 1402 (1999) та 1713 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) інституціями та поєднання їх з контролем з боку Верховної Ради та Генеральної прокуратури, а також юридичним контролем з боку Верховного суду, можуть допомогти не лише у покращенні внутрішнього середовища сектору безпеки, але й покращити українську демократію.

d. Розширити спроможність моніторингу, проведення спеціалізованих тренінгів та збільшення ефективності розслідувань з запобігання корупції та неналежної поведінки серед високопосадовців, у тому числі керівництва органів безпеки та оборони. Триваючі досудові розслідування справ засвідчили зростаючий потенціал та ефективність, не дивлячись на все ще існуючі прогалини у сфері проведення розслідувань та інкримінування звинувачень.

e. Замкнути коло антикорупційного планування, реалізації, моніторингу та адаптації постанов, політик та програм. Створити ієрархічну урядову структуру, яка займатиметься усіма аспектами та антикорупційні органи з чіткими методологіями, повноваженнями, обов'язками та функціями. Це саме той процес, завдяки якому корупційні ризики в кожній інституції мають бути ідентифіковані, оцінені та доведені до відома НАЗК. Усі інституції мають протягом 30-ти днів розглянути рекомендації НАЗК та надати відповідь стосовно прийняття їх чи ні. Через те, що санкції за неприйняття рекомендацій чи змін з боку НАЗК не передбачені, вони не носять обов'язковий характер для інституцій.

f. Розірвати вузол політики пільг серед органів сектору безпеки та оборони. МОУ та МВС, а також підпорядковані ним відомства, не є як агентствами з нерухомості, так і не бізнес підприємствами. Знаходячись одночасно між основними джерелами корупційних ризиків, надання житла та фінансові пільги не повинні занадто фокусуватися на політичній, суспільній та професійній увазі. Так як це є національна проблема, яку неможливо вирішити через прийняття одного закону, необхідно зробити прозорим все, що стосується додаткових виплат (як мотивуючий фактор і корупційний антидот) та обмежити їх 15-20% від основної платні, як перший крок в цьому напрямку.

g. Продовжувати удосконалювати систему закупівель органів безпеки та оборони шляхом обмеження проведення неконкурентних, таємних та непритаманних процедур. Процес придбання воєнного озброєння та обладнання, окрім витратних матеріалів, має бути державною таємницею. Більше того, новий закон про закупівлі, прийнятий у 2019 році, дозволяє те, що будь-яка продукція, яка міститься в списку державних таємниць, може бути придбана через укладання контракту з одним постачальником, що протирічить конкуренції та збільшує корупційні ризики. Тому, наполегливо рекомендуємо терміново переглянути обидва пункти (список, що має відношення до державної таємниці та укладання контракту з одним постачальником) для запобігання подальших ризиків у оборонних закупівлях. Процес самооцінки та наступні візити експертів НАТО ВД засвідчили, що сфера закупівель знаходиться в зоні високого ризику, тому деякі регулятивні документи та інновації були запроваджені для зниження виникнення корупційних ризиків. Непотрібна секретність, механізм Державного оборонного замовлення, монополізм та екстрені закупівлі були сприйняті як рішення, що ставлять під загрозу життєво-необхідні оборонні та безпекові можливості. Конфіденційність публічних тендерів можлива під час власне їхнього проведення, але ніколи після. Це критична точка у боротьбі з корупцією у сфері закупівель та укладання контрактів сфери безпеки та оборони. Надання гарантій у закупівлях теж має бути удосконаленим, тим самим зміцнюючи незалежність роботи аудиторів. Важливим моментом на шляху цього є недопущення аудиторів до будь-якого спектру укладання контрактів.

h. Підготувати основу для впровадження довготривалої системи закупівель в секторі безпеки та оборони. Поточна система не настільки потужна, щоб достойно служити новим потребам сектору безпеки та оборони України. Ефективне використання комплексної роботи, розвитку потужності виробництва потребує сучасної системи закупівель. Стратегічний перегляд ланки «вимоги можливостей – дослідження та розвиток – технології та виробництво – підтримка життєвого циклу» зможуть запровадити базу для довготривалого планування та реформування сфери закупівель.

i. Переконатися, що ті підприємства, які постачають товари та послуги в рамках державного оборонного замовлення, мають в наявності та суворо підпорядковуються кодексу етичної поведінки. Відносини агентств та організацій сектору безпеки з державною оборонною економічною сферою мають суттєвий фактор виникнення корупційних ризиків. Запровадити Пакт прозорих оборонних закупівель та Загальні промислові стандарти під час важливих закупівель обладнання, із залученням

широкого громадянського контролю, розширеного електронного тендеру, покращеного моніторингу та перевірки якості постачання, а особливо провести технічні навчання стосовно тендерного процесу для подальшого зниження корупційного ризику та ефективного використання коштів.

і. Надалі продовжувати очищення військових та правоохоронних операцій від будь-якої ознаки корупції та неналежної поведінки. Операція об'єднаних сил є не лише важливою для національної безпеки, але й є досить вразливою з точки зору корупції. Необхідно очистити цю сферу від корупційних можливостей. Умови, якими оточені військові в зоні ООС різноманітні (в порівнянні з тими, які прописані в законі) і динамічні, тому й бюрократична система не завжди встигає їх відобразити. Тим не менш, є приклади, які треба наслідувати та покращувати доброчесність, діяльність та контроль. Нещодавно проведені заходи в зоні бойових дій можуть мати тимчасовий ефект, але проблеми свідчать про те, що прийшов час впровадити поняття цілісності у військову доктрину, документи зі стратегічного та операційного планування, командування та контролю.

к. Поліпшити якість, професіоналізм та автономність внутрішнього аудиту, водночас створюючи засади колективної співпраці для майбутнього затвердження міжнародних стандартів аудиту. За наявності необхідних ресурсів, знань і незалежності в установах, це може стати потужною силою у боротьбі з корупцією. Створити професійне співтовариство серед підрозділів внутрішнього аудиту для підвищення професійного розвитку команд внутрішніх аудиторів, які скористалися зовнішньою допомогою. Утриматися від спокуси залучати внутрішній аудит до виконавчих функцій, особливо в процеси закупівель, щоб вони могли незалежно оцінювати ефективність контролю.

л. Ширше залучати аудиторські комітети як механізм для поліпшення демократичного та незалежного контролю та підвищення прозорості.

м. Ширше залучити аудиторські комітети під головуванням осіб, що не мають виконавчих функцій для покращення демократичного та незалежного контролю та поглиблення прозорості.

н. Переглянути існуючі постанови щодо запровадження, аналізу та відображення сигналів від викривачів та їхнє удосконалення у відповідності до європейських стандартів та передового досвіду. Зосередитися на передових правилах та практиках для забезпечення суттєвого захисту усіх джерел інформації. Поєднати гарячі лінії, покращити публічність, аналіз отриманих даних та їх оцінку. Переконалися у якості експертних знань у роботі з викривачами шляхом професійного навчання та консультацій.

о. Посилювати та ефективно заперечувати подальше використання таємниць для уникнення прозорості та підзвітності. В даний час зростаюча відкритість, особливо в МОУ і Збройних силах, МВС та його структурах, є обладийливою і має бути перетворена на регулярні стратегічні комунікації з усіма сторонами національної оборони та міжнародними партнерами. Запровадити інституційну стратегічну комунікацію для посилення ролі громадянського суспільства та медіа, як двигунів

антикорупційних реформ та використання інтернет-мережі та соціальних платформ, як джерел інформації та методів впливу.

р. Продовжувати розширення та удосконалення навчальних процесів з питань порядного використання фактів, аналізу та системи накопичування досвіду. Як військовий, так і цивільний персонал мають постійно отримувати не лише цінні, але й необхідні знання, які відповідають кожному окремому напрямку їхньої роботи. Особлива увага має надаватися антикорупційним тренінгам перед дислокацією у місіях з фокусом на умови та обов'язки під час проведення операцій. Представники політики, ключові посадовці та командувачі мають також брати участь у навчальних семінарах з виховання доброчесності.

q. Розробити План доброчесності, дорожню карту з цілями, діями, часовими рамками, контактних осіб та критерій оцінки для сприяння реалізації рекомендацій, які наведені в цьому Звіті та подальшого оцінювання проведеного реформування. Такий План може бути консолідованим документом для всіх інституцій, або ж кожна з них може мати свій власний. В будь-якому випадку, цей Документ має бути поєднаним з наступною Національною антикорупційною стратегією.

15. Керівництво України може передати усі спостереження, коментарі та рекомендації, які наведені у цьому документі, у спосіб, який вважатиме за потрібне. Але, прогрес у будівництві доброчесності та цілісності залежить від конструктивної кооперації та взаємного посилення між українським суспільством та міжнародними партнерами – функції та обов'язки компонентів цієї співпраці мають бути збереженими та надалі покращуватися. Експерти НАТО ВД, за вимогою та у координації з НАТО, можуть приїхати повторно у разі необхідності та для перегляду прогресу або ж для надання будь-якої допомоги.

**ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОВЕДЕННЯ САМООЦІНКИ ТА ЕКСПЕРТНОГО
АНАЛІЗУ
УКРАЇНА**

Функціональна складова

16. Ця частина Звіту має на меті проаналізувати загальну структурну базу усіх шести інституцій сфери безпеки та оборони, які взяли участь у заповненні Анкети самооцінки та у візитах команди експертів НАТО ВД. Документ підсумовує спостереження та рекомендації команди НАТО ВД щодо політик з виховання доброчесності, цілей, норм, процедур та навчальних тренінгів для сектору безпеки та оборони, та окремо для кожної інституції та міністерства, які взяли участь у заповненні опитувальника. Наголос був поставлений на прогресі і на необхідних змінах задля досягнення кращих результатів шляхом дотримання міжнародних стандартів та наслідування передових практик.

Демократичний контроль та зобов'язання

17. Встановлення ефективного «демократичного цивільного контролю»⁷ над збройними силами, правоохоронними органами та іншими організаціями сектору безпеки є одним з ключових та пріоритетних напрямків у процесі проведення реформ в Україні. Завдяки Процесу самооцінки було згенеровано комплексну інформацію щодо існуючої юридичної бази для демократичного контролю та запропоновані певні механізми самоперевірки стосовно визначення ефективності поточної методології та необхідних змін. Операційна база для контролю та спостереження включає державні політики та програми (дорожні карти), парламентський контроль та засоби спостереження, ширшу роль для цивільних у всьому секторі безпеки, більшу прозорість законодавчої влади та суттєве залучення громадського суспільства. Однак, не дивлячись на задекларовані амбіції та деякі очевидні результати, загальна демократизація сектору безпеки та оборони України далека від створення середовища «громадяни у військовій формі». Права людини в мілітаризованих формуваннях обговорювалися переважно в контексті ведення війни. Питання гендерної рівності все ще сприймається у вигляді чисел та процентного співвідношення. Всебічний демократичний контроль виглядає як «моніторинг».

18. До повноважень Верховної Ради по відношенню до органів сектору безпеки та оборони входять запровадження принципів та пріоритетів; контроль за відповідністю та правомірністю рішень керівництва органів сектору безпеки та оборони; затвердження бюджету та контроль над використанням коштів, в тому числі з небюджетних джерел; контроль за реалізацією політики; дотримання підзвітності політичними лідерами у спрямуванні політики, керівництві, роботі та дотримання цілісності. Щодо військових структур Міноборони та МВС – Збройні сили України (ЗСУ), НПУ, НГУ та ДПСУ – вони за основу своєї роботи беруть новий Закон про національну безпеку, який прописує ключові ролі та функції усього сектору безпеки та оборони. Більше того, Парламент має зобов'язання затверджувати їхні загальні

⁷ Законом України *Про демократичний цивільний контроль державних військових організацій та правоохоронних органів* (2003) було введено термін «демократичний цивільний контроль».

структури та кадри. Рада наділена виключним правом призначати та звільняти Голову СБУ за поданням Президента України.

19. Для того, щоб виконувати функцію контролю, Верховна Рада має більшість традиційних інструментів: законодавчі ініціативи, юридичні обов'язки законодавців формулювати робочі звіти; слухання; запити; візити правоохоронних та військових підрозділів; підтримка та аналіз з боку експертів. З метою контролю та спостереження за діяльністю органів сфери безпеки та оборони були створенні два парламентських комітети: Комітет з питань національної безпеки та оборони (КНБО) та Комітет з питань запобігання та протидії корупції.

20. КНБО (створений у 2014 році) займається усіма аспектами національної політики сфери безпеки та оборони, а також організаціями, які відносяться до сектору безпеки і оборони. Для виконання своїх обов'язків Комітет має у своєму складі 17 членів, з яких 30% обслуговують організації сектору безпеки. Останнім часом членом Комітету є одна жінка (близько 6% від усього складу). Комітет складається з 6 підкомітетів: національна безпека; військова безпека і оборона; оборонна промисловість та військово-технічне співробітництво; соціальне забезпечення та правовий захист військовослужбовців та їхніх сімей; безпека систем публічної інформації; та ефективне використання бюджету.

21. Компетенції парламентського Комітету з питань запобігання і протидії корупції чітко визначені і включають розробку та впровадження антикорупційної політики; антикорупційної експертизи законопроектів; запобігання та боротьба з корупцією та конфліктами інтересів; правила етичної поведінки на державній службі, у тому числі в правоохоронних органах; державний захист викривачів; та інші. До складу Комітету входять 24 члени, організовані в підкомітетах за такими функціями: контроль за дотриманням законодавства про запобігання та протидію корупції юридичними особами; моніторинг дотримання законодавства про попередження та боротьбу з корупцією з боку центральної та місцевої влади; міжнародне співробітництво та впровадження антикорупційного законодавства; взаємодія з громадянським суспільством з питань законодавчого забезпечення запобігання та протидії корупції; антикорупційна політика; юридичний супровід та моніторинг роботи спеціалізованих установ у сфері запобігання та протидії корупції. Лише одна жінка⁸ входить до складу Комітету (близько 4% від усього складу). Відповіді, наведені в Анкеті не дають детальну інформацію стосовно роботи парламентського контролю та його ефективності на практиці. Тим не менш, були відображені дві гострі проблеми. По-перше, відносно мала кількість депутатів знає суть доволі важливих питань, розуміє і працює з ними. По-друге, обмеження ресурсів перешкоджає якості парламентського контролю - парламентські комітети потребують значної підтримки (як національної, так і міжнародної) для розбудови своїх компетенцій та експертної підтримки для

⁸ В діючому Парламенті кількість жінок складає 12.3% від загального складу. Згідно даних Міжпарламентського об'єднання, пропорція місць, які займають жінки у національних парламентах становить майже 24%, в той же час у ЄС це 30.5%. Джерело - https://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.PARL.ZS?locations=EU&name_desc=false

допомоги їм виконувати свій мандат правильним чином. Як вірно вказано в Анкеті, неієздатний парламент стає машиною для голосування.

22. У відповідях в Анкеті було оцінено *Закон Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави* як застарілий. За 15 років з моменту набуття чинності, закон не тільки не сприяв створенню якісної системи демократичного контролю, а й сам став проблемою для реформування сектору оборони та безпеки. Наприклад, термін «прозорість» використовується без визначення того, хто, кому і про що має надавати інформацію, а термін «підзвітність» не згадується взагалі; розвідувальні та контррозвідувальні організації та військова поліція повністю виключаються з демократичного цивільного контролю; роль засобів масової інформації розглядається як зв'язок із громадськістю, а не надійний інструмент громадського контролю.

23. Відповіді надають коротку інформацію про парламентський контроль над однією з найважливіших і широко обговорюваних структур сектору безпеки – Службою безпеки України (СБУ). Інформація, що подається, цитує *Закон Про Службу безпеки України* (внесені зміни у 2010 року) і не пояснює, наскільки ефективно Верховна Рада здійснювала моніторинг діяльності СБУ та відповідність цих дій законодавству України.

24. У ході експертного аналізу НАТО ВД було оголошено, що новий *Закон України Про національну безпеку* запроваджує цивільний контроль над правоохоронними органами, а також зобов'язує ці відомства звітувати перед Верховною Радою. Відповідно, новий парламентський комітет буде контролювати правоохоронні та слідчі органи (при написанні цього документу такого комітету створено не було). Що стосується демократичного контролю, то новий закон запроваджує декілька суттєвих елементів:

- Президент висуває цивільного кандидата на посаду міністра оборони, першого заступника міністра і заступників міністрів, а Верховна Рада затверджує ці кандидатури.
- Створена нова національна військова керівна ланка, очолювана Президентом, Міністром оборони та Головнокомандувачем ЗСУ (нова посада, що відрізняється від посади начальника Генерального штабу) та Командувачем Об'єднаних сил, як старшим з проведення операцій.
- Президент України, Верховна Рада, Рада національної безпеки і оборони, Кабінет Міністрів, органи виконавчої влади, міністри і начальники служб здійснюють цивільний контроль.
- Планування на рівні стратегії безпеки та оборони включатиме Стратегію національної безпеки, Стратегію військової безпеки, Стратегію громадської безпеки та цивільної оборони (розроблену МВС), Стратегію розвитку військово-промислового комплексу (не зовсім зрозуміло яка відповідальність) і Національну програму розвідки (ймовірно, за координації РНБО). Горизонт планування скорочується з 12 до 5 років.

- Національна гвардія України буде правоохоронним органом під керівництвом МВС в мирний час, а у випадку воєнного стану підпорядковуватиметься Міністру оборони.
- Закон відсторонює СБУ від виконання функцій з запобігання, ідентифікації, попередження та боротьби з корупцією.

25. Стосовно доступу до інформації у сфері оборони та безпеки, Анкета надає відповіді, які ґрунтуються переважно на існуючому законодавстві. *Закон Про національну безпеку* обумовлює, що прозорість передбачає повне розкриття фінансової інформації про функціонування сектору безпеки і оборони з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів. Проте, цей пункт може бути втіленим на практиці лише у випадку, якщо будуть внесені відповідні зміни до кількох інших законів, насамперед до *Закону України Про державну таємницю*. Пізніше, Команду експертів НАТО ВД було проінформовано, що *Закон України Про державну таємницю* було написано за прикладом країн-членів НАТО та ЄС та подано на підпис до Офісу Президента України.

26. Відповіді, які подані в Анкеті, надають детальну інформацію про нормативний статус організацій оборони і безпеки. Незважаючи на те, що статус і структури цих організацій не є темами цього звіту, виникає головне питання щодо зростання кількості незалежних військових структур. У більшості випадків (за виключенням Національної гвардії України), ці формування були створені не як оперативна потреба у відповідь на поточний збройний конфлікт. Розбудова військових та мілітаризованих структур може мати такі різноманітні наслідки, як збільшення загального оборонного бюджету, дисбалансу у структурі витрат, збільшення затрат на персонал та значне зростання кількості ветеранів з особливими привілеями. В той же час, з точки зору демократичного контролю, мати в наявності мілітаризовані формування з правоохоронними функціями може стати серйозним викликом з точки зору політичного, юридичного та правозахисного аспектів. Ці формування знаходяться більш під «командуванням», аніж під політичним контролем. Існують спеціальні закони, які обмежують прозорість та підзвітність. Секретність притаманна більшості рішень та операцій. В зоні ризику знаходяться особливі права людей та громадянські свободи для військового персоналу – право на життя; свобода висловлення думки; свобода на об'єднання; свобода думки, совісті, релігії та віри; прав на рівність, толерантність та відсутність дискримінації.

27. Чітке визначення ролей та функцій у секторі безпеки та оборони є важливим для субординації та розвитку потенціалу, а також має суттєвий вплив на демократичний контроль. Відповіді в Анкеті відображають деяке дублювання інформації та є недостатньо точними, що є не лише питаннями належного використання конкретних термінів. Хоча й наразі розглядаються питання впровадження змін у команду оборонного керівництва між МОУ та ЗСУ і НГУ, вони мають відображати чітке управління та контроль для гарантування чіткого функціонального розмежування повноважень, обов'язків та відповідальності між взаємними функціями та ролями. Як наслідок, у випадку, якщо формулювання та реалізація політики не визначена належним чином, демократичний контроль матиме

обмежене значення, адже ані необхідна прозорість, ані ефективна підзвітність не будуть забезпечені.

28. З 2014 року українська влада систематично розбудовує нове політичне середовище для формування політики та стратегії сектору безпеки та оборони. Було запроваджено низку стратегічних документів, у тому числі *Стратегічний огляд безпеки і оборони (2014- 2015 рр.)*, *Стратегію національної безпеки (2015 р.)*; *Воєнну доктрина України (2015 р.)*; *Стратегічний оборонний бюлетень (2016 р.)*; *Державну програму з питань озброєнь і військової техніки до 2020 року*; *Закон про національну безпеку України (2018 р.)*. Подібний систематичний підхід, що тримається на комплексному спостереженні та оцінці, методологічній підтримці з боку НАТО та союзників, допоміг подолати традиційну практику, коли реформуванню підлягали певні складові сектору безпеки та оборони, а не його фундаментальні основи. З точки зору виховання доброчесності, комплекс принципів правових актів і стратегічних документів визначає, хто повинен забезпечувати прозорість і за що має бути підзвітним, а також прописує здатність відстежувати процеси формування політики та її імплементацію з метою виявлення ризиків цілісності. Антикорупційні зусилля матимуть незначний ефект, якщо процес прийняття рішень в оборонному секторі базуватиметься на не загальноприйнятих та схвалених процедурах, а на «доносах» - практиці, яка добре відома з часів Варшавського договору. Також деякі відповіді наштовхують на висновок, що у разі існування документу, існує і політика.

29. Дуже обнадійливою є інформація стосовно роботи Рахункової палати - аудитора Верховної Ради. Палата зосереджена на тому, щоб «ефективність використання державного бюджету» повністю відповідала «інституційній цілісності». Тобто, якщо компрометується ефективне використання бюджету, причиною може бути або корупція в будь-якій формі, або неналежне управління. Наприклад, робота Палати та Комітету з питань запобігання і протидії корупції з МОУ та ЗСУ переросла у дієвий інструмент з розвитку доброчесності зі швидким результатом: 83 корупційні правопорушення⁹, вчинені в МО і ЗСУ включені до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Крім того, у 2016 році проти 702 посадових осіб було порушено дисциплінарні звинувачення. Палата у 2018 році провела аудит МВС та поліції.

30. Українська влада розпочала інтенсивне реформування механізмів внутрішнього контролю та управління ризиками у відповідності до стандартів Європейського союзу. Нова система внутрішнього аудиту може допомогти у виявленні та реакції на корупційні ризики та інші перешкоди на шляху до цілісності, особливо, але і не обмежуючись, в сфері закупівель оборонних потужностей. Цей потенціал ще не в повній мірі реалізований. Крім того, внутрішній аудит може бути сильним суб'єктом у боротьбі з корупційними ризиками, якщо він належним чином забезпечений ресурсами, навчальним підґрунтям та незалежно позиціонується у відповідних організаціях. Ми спостерігали різну ступінь зрілості в усіх відвіданих

⁹ Закон про боротьбу з корупцією розрізняє «корупційне правопорушення» та «злочинність, пов'язану з корупцією». «Корупційне правопорушення» - це навмисний акт корупції, для якого Закон встановлює кримінальну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність. "Злочинність, пов'язана з корупцією" - це правопорушення, яке не підпадає під характеристики корупції, але порушує вимоги, заборони та обмеження, що встановлюються законом. Проте відповіді в Анкеті не містять відокремлених даних про ці два випадки.

організаціях. Як невід'ємна частина системи управління та внутрішнього контролю, внутрішній аудит повинен розглядатися більше не як інспекція або фінансовий контроль, а має взагалі знаходитися поза межами цієї діяльності. Внутрішній аудит повинен мати незалежне управління для перевірки будь-якої роботи, яка проводиться в організації, таким чином покращуючи рівень прозорості та підзвітності. Вже є певні зрушення на шляху до цього, але більший наголос має бути зроблений на ризико-орієнтованих нефінансових аудитах ефективності роботи, особливо в частині ключових контролів, які, як очікується, впливають на пом'якшення корупційних ризиків (наприклад, використання ProZorro та застосування тестування на поліграфі або утворення незалежних органів з ведення закупівель, які об'єднують усі зацікавлені стороною на парламентському рівні для здійснення масштабних оборонних закупівель).

31. Команда експертів зазначила, що підрозділи внутрішнього аудиту залучаються до діяльності, яку повинні виконувати управлінці (наприклад, підтвердження ціни у контракті, перевірка контрактних документів, а також перегляд продажу земельної ділянки), тому що це може поставити під загрозу незалежність підрозділів внутрішнього аудиту. Відсутність інших управлінських заходів у цих сферах викликає занепокоєння. Звільнення внутрішніх аудиторів від виконання цієї роботи дозволить залучити аудиторські ресурси для проведення перевірки тих сфер, що мають більшу вірогідність виникнення ризиків. Плани роботи Департаменту внутрішнього аудиту МОУ та ЗСУ та інших організацій-учасниць експертного аналізу включають операційні елементи в ООС. На час експертного аналізу не проводилися перевірки етичних норм чи стандартів поведінки, а також ефективності діяльності гарячої лінії. Впровадження концепції «Аудиторських комітетів» викликало схвалення та існують плани щодо їх запровадження у деяких організаціях, але поки що реальних прикладів немає.

32. Змінений Парламентом у грудні 2018 року бюджетний кодекс є спрямованим на наближення внутрішнього аудиту до міжнародних стандартів, в грудні 2019 року Міністр оборони України затвердив концепцію Комітету МО з аудиту. У грудні 2018 року Кабінет Міністрів видав постанову про створення комітету, однак під час експертного візиту в лютому 2018 року комітет ще не був офіційно запроваджений. Аналогічна ситуація з комітетом з аудиту СБУ, який був започаткований, але не почав функціонувати через відставку аудитора Президента. НАТО може надати суттєву підтримку цій ініціативі та співпрацювати з метою реалізації подальшої роботи за умови політичної волі з боку місцевої влади.

33. Під час візиту команди експертів НАТО ВД було отримано інформацію, що в МО у 2017 році 24 особи були засуджені за корупційні правопорушення, у той час як у 2018 році їх число збільшилося більш ніж удвічі - 57 потрапили до Єдиного державного реєстру скоєних правопорушень за вчинення корупційних кримінальних правопорушень. У Національній поліції до реєстру включено 64 особи, а в 2017 році зареєстровано 38 адміністративних корупційних правопорушень.

Рекомендації

а. Подальший розвиток демократичного цивільного контролю як основного чинника стримувань і противаги між розділеними гілками влади та суспільством. Історично доведено, що будь-яка політична система і велика організація, що залишилися без стримувань і противаги, потроху згниває і деградує. Ефективний демократичний контроль є найпотужнішим інструментом поліпшення якості демократії, управління та соціальної інклюзивності. Тому, в контексті цього, буде доречним, якщо закони, що мають відношення до демократичного контролю, будуть переглянуті та оновлені.

б. Встановлення синергії між демократичним контролем, ефективністю та цілісністю для побудови консолідованих демократичних інституцій сфери безпеки і оборони. Демократична консолідація оборонних та безпекових організацій України не може бути досягнута лише шляхом запровадження нових законів, стратегій та органів. Натомість, ефективні політичні процеси сектору оборони і безпеки, політична цілісність високого рівня, внутрішні і зовнішні стримування і противаги, професійний досвід, прозорість і підзвітність є необхідними. Залучення життєздатного українського громадянського суспільства має і надалі підтримуватися, як один з найважливіших факторів реформ і гарантів їхньої сталості.

с. Вжиття радикальних заходів для очищення публічного іміджу Верховної Ради та зміцнення довіри та поваги до неї. Розробка, затвердження і запровадження законодавчого кодексу доброчесної поведінки для розбудови політичної культури, яка ґрунтується на демократичних цінностях і цілісності. Забезпечення незалежного моніторингу та дотримання етичної поведінки парламентарів.

д. Покращення обізнаності інституцій Верховної Ради з питань безпеки та оборони про процеси реформування та спроможність і здатність брати участь у обговореннях та прийнятті рішень на стратегічному рівні. Парламент потребує повного оновлення та комплексної програми розвитку потенціалу та підтримки експертів з метою формування демократичного контролю, як чинника реформ безпеки і оборони та побудови цілісності.

е. Подальше уточнення ролей і обов'язків сектору безпеки і оборони за дотримання норм, встановлених Законом про національну безпеку України. Ролі та обов'язки мають важливе значення для якості як демократичного контролю, так і для побудови цілісності. Шлях реформ, встановлений новим Законом, є правильним, але відомо, що процес реалізації законів в Україні часто є каменем спотикання. Значення Закону залежить від спроможності переробити безліч інших законопроектів та нормативних документів.

34. З 2014 року українська влада перебуває під постійним і переконливим тиском як з боку суспільства, так і з боку міжнародних партнерів щодо підтримки антикорупційної політики та заходів у фокусі політичного сьогодення. Як підкреслюють відповіді в Анкеті, країна зараз є членом найвпливовіших міжнародних угод у сфері з боротьби з корупцією: Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі ОБСЄ для Східної Європи та Центральної Азії. Безпосередній вплив на цілісність має також реалізація Плану

дій з лібералізації візового режиму з ЄС та виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Імплементація цих договорів та інших міжнародних інструментів для боротьби з корупцією, особливо в сфері міжнародних закупівель, були трансформовані у внутрішнє законодавство. Особливе місце серед усіх антикорупційних заходів в Україні посідає комплексне співробітництво з НАТО, зокрема, в рамках Політики НАТО з ВД, Річного національного плану (РНП) та Процесу планування та оцінки сил (ППОС).¹⁰

Національні антикорупційні закони та політики

35. Чинний антикорупційний підхід включає в себе функціонування антикорупційних нормативних актів, антикорупційних стратегій та програм, спеціалізованих органів та звітування і оцінку щодо виконання антикорупційної політики. Ці чотири компоненти, ймовірно, поєднані в систему під контролем Верховної Ради.

36. Юридичні документи, які можуть використовуватися в якості інструментів для запобігання корупції та реакції на неї, є вражаючими з огляду на їхню кількість та поле дії. Національне антикорупційне бюро України (далі - НАБУ) під час виконання своїх функцій керується 29 законами та кодексами (7 з них були прийняті починаючи з 2014 року). Анкета з самооцінки засвідчила, що деякі з цих документів були досить ефективними, адже впровадження системи електронного декларування змусило добровільно звільнитися близько 1000 суддів. Військові та цивільний персонал Міноборони до 1 квітня 2017 року подали свої електронні декларації, як і у 2018 та 2019 роках.

37. Основний антикорупційний законодавчий акт – *Закон Про запобігання корупції* (датований 2014 роком, але вступив в дію з 2015 року):

- Пояснює термін корупції та корупційного злочину та розрізняє поняття злочинності, пов'язаної з корупцією;
- Наводить пояснення значень невинуватеної користі та подарунку (але оминає категорію «хабар»);
- Визначає суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, встановлює правила етичної поведінки для певних груп чиновників та посилює організацію фінансового контролю;

¹⁰ППОС є добровільним 2-річним процесом, відкритим для партнерів ПЗМ і є обов'язковим для кандидатів на членство в НАТО перед вступом до Плану дій з набуття членства. Партнери та НАТО погоджують пакет Цілей партнерства для реалізації у парні роки та Процес оцінювання ППОС у непарні роки. Річна національна Програма є систематичним, стратегічним документом в сфері Євроатлантичної інтеграції, надаючи підтримку у переході органів сектору безпеки та оборони на принципи та стандарти НАТО. Під егідою Комісії Україна-НАТО, у 2019 році РНП було поєднано з ключовими стратегічними документами України, у тому числі з Законом України Про національну безпеку, Стратегією сталого розвитку України до 2020 року, тощо. Джерело: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/topics_68277.htm та <https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-shvaliv-proekt-ukazu-prezidenta-pro-zatverdzhennya-richnoyi-nacionalnoyi-programi-pid-egidoyu-komisiyi-ukrayina-nato-na-2019-rik>

- Формулює правила для блокування отримання невиправданої користі та подарунків;
- Регулює захист викривачів;
- Забезпечує прозорість, визначаючи зміст щорічних звітів та правила розповсюдження інформації; і
- Запроваджує юридичний зв'язок з Кримінальним кодексом та Кодексом про адміністративні правопорушення.

38. Українська система розкриття активів, оцінки ризиків та досудового розслідування, яка була впроваджена 1 вересня 2016 року, подібна до систем інших європейських країн з точки зору як задекларованої інформації, так і за її публічністю. Під час експертного аналізу в 2019 році, українські чиновники та державні службовці пройшли четвертий цикл декларування. На 3 червня 2019 року, більше 1.295 мільйонів були зареєстровані; більше 4 мільйонів електронних документів були подані та були у вільному онлайн доступі, у тому числі й 3,5 мільйони електронних декларацій, близько 412 000 відкоригованих електронних декларацій, та близько 152 000 повідомлень про суттєві зміни майнового стану. Очікується, що новий закон НАЗК створить доступ до 16 сфер, які покриваються деклараціями майнового стану замість трьох, які передбачалися на початку. Під час виконання Процесу експертної оцінки, команда експертів НАТО була проінформована про те, що 320 декларацій були категоризовані як такі, що мають найвищі корупційні ризики, серед них є й такі, що належать вищому керівництву.¹¹

39. Згідно з відповідями, наданими у Анкеті, антикорупційні органи, створені після 2014 року і, які мають статус «національних», є наступні відомства:

а. Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

Національне антикорупційне бюро України є правоохоронним органом, яке протидіє корупційним злочинам, вчиненими вищими посадовими особами, які виконують функції державної або місцевої влади, і несуть загрозу національній безпеці. Бюро є антикорупційною рукою Верховної Ради, адже звітує напямуч перед парламентським Комітетом з запобігання та протидії корупції. НАБУ має прямий доступ до автоматизованих інформаційно-довідкових систем, реєстрів і банківських даних, власниками (адміністраторами) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, використовує державні канали зв'язку, у тому числі урядові, спеціальні мережі зв'язку, а також інші технічні засоби. З моменту свого заснування, НАБУ приділяє значну частину своєї роботи розвитку персоналу та охоплює профілактичний напрямок боротьби з корупцією. В контексті цього співробітники НАБУ брали участь у навчальних заходах НАТО ВД¹². Кодекс поведінки працівників Національного антикорупційного бюро України був створений у 2016 році разом з

¹¹ Для детальної інформації дивіться параграф 40b.

¹² Переважно курси були організовані для представників навчальних академій сектору безпеки та оборони в Києві та в регіонах України і проводилися на їхніх територіях, а також в школі в м. Оберамергау в рамках курсу НАТО ВД з оборонного лідерства.

онлайн курсом, що насамперед був доступний для співробітників НАБУ. У ході візиту експертної команди НАТО ВД було повідомлено, що цей онлайн-курс буде доступний для всіх. Іншою показовою роботою, запровадженою НАБУ, є включення стандарту ISO 37001: 2016 – НАБУ є першим правоохоронним органом в Україні та одним з перших в Європі, який підтвердив повну відповідність своїх систем управління протидії хабарництву вимогам цього міжнародного стандарту. Сертифікаційний аудит був проведений PECB Group Inc. (Канада) з ініціативи керівництва НАБУ та за підтримки Антикорупційної ініціативи Європейського союзу в Україні. Сертифікат був виданий у квітні 2019 року і діє протягом трьох років¹³. Створення нових антикорупційних органів, на додачу до існуючих, цілком закономірно призводить до певного дублювання роботи та конкуренції. Команді експертів НАТО ВД було дипломатичним шляхом доведено до відома той факт, що новий закон для Служби безпеки України призведе до позитивної конкуренції замість того, щоб створювати будь-які труднощі, і що штучно створені зони відповідальності між НАБУ та СБУ можуть перетворитися на переваги. Де факто, реалізація Закону СБУ тонко налаштує роботу кожної інституції. По-друге, цей елемент посилюється структурним підходом. Дійсно, НАБУ знаходиться під управлінням Верховної Ради, якій звітує кожні шість місяців. Процедура таких регулярних доповідей є унікальною для такого плану урядової структури і демонструє підзвітність НАБУ. Що стосується взаємодії між НАБУ та МО, то співпраця виглядає, на даний момент, більш делікатною, особливо в контексті розслідування корупційних випадків в Операції об'єднаних сил (ООС, попередньо Антитерористична операція - АТО). Взаємодія НАБУ з офісом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, за словами виступаючих, на сьогодні виглядає оперативною та ефективною, особливо, що стосується досудових розслідувань усіх кримінальних проваджень. Функціональні відносини між НАБУ та СБУ, згідно доповіді, є більш конкурентними, аніж кооперативними. Монополія на використання спеціальних засобів у розслідуваннях, проваджених СБУ, була висвітлена як критична проблема, особливо у випадку, якщо керівництво СБУ є підозрюваним у корупційних діяннях. Команду експертів було також додатково проінформовано про те, що проект Закону Про СБУ не передбачає включення керівництва жодної з інституцій, що може перекривати компетенції НАБУ. В ньому йдеться мова про чітке розмежування сфер діяльності між НАБУ та СБУ, не наділяючи функціями контролювання якусь з інституцій. Також було зазначено, що вищезгадана «монополія» була вирішена прийняттям Верховною Радою Закону України Про зміни до певних законодавчих актів України стосовно покращення деяких процедур з кримінального законодавства (вступив в силу 17 жовтня 2019 року). Впроваджені зміни наділяють правами СБУ та НАБУ на збір інформації з телекомунікаційних мереж своїми власними можливостями. Щодо співпраці з НАЗК, то згідно даних, отриманих командою експертів НАТО ВД та згідно Меморандуму про співпрацю та обмін інформацією між НАЗК та НАБУ (2017 рік) НАЗК надає персоналу НАБУ захисний доступ до всіх поданих документів, які зареєстровані в Реєстрі декларацій в НАЗК (близько 35-40 разів щорічно). Стосовно розвитку професіонального потенціалу Бюро, НАБУ зараз переживає деякі технічні труднощі в процесі аналізу декларацій про активи. Також було повідомлено, що з 2015 року

13 Джерело: <https://nabu.gov.ua/en/novyny/anti-bribery-management-system-nabu-meets-requirements-iso-370012016-standard>

жоден співробітник НАБУ не був пов'язаний з корупційними правопорушеннями. Керівництво стверджує, що разом з прискіпливим відбором кандидатів та інтенсивним антикорупційним навчанням, збільшення заробітної платні¹⁴ персоналу відіграли суттєву роль у покращенні інституціональної та індивідуальної доброчесності. Однак, перепони у нарахуванні виплат існують, процедура нарахування зарплати у 2019 році зазнала змін – певні категорії працівників НАБУ (в тому числі детективи) отримують меншу платню, ніж передбачено спеціальним законом.

b. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

НАЗК є основним інструментом розвитку антикорупційної стратегії, політики та програм, а також перевірки персональних декларацій майнового стану. Агентство розробляє методологічне керівництво для міністерських антикорупційних програм на основі аналізу ризиків та пропонує конкретні заходи, переглядає та затверджує програми. Таким чином, як методологічно, так і формально, Агентство контролює антикорупційну політику та її ведення. Однак, оскільки НАЗК не контролює саму реалізацію програм, цикл залишається не повним. Створення загальнонаціональної стратегії боротьби з корупцією, за рекомендацією міжнародного співтовариства, є основною місією НАЗК. Перша стратегія була розроблена та прийнята Верховною Радою на період з 2014 по 2017 рік. Проте, у 2018 році законодавчі органи не змогли розробити наступний документ. Варто також відзначити, що не існує парламентської процедури (наприклад, шляхом внесення правок) для розширення прерогатив попередньої стратегії. Якщо цей недолік не заважає відповідним державним установам мати свою стратегію і продовжувати виконувати свої зобов'язання, це означає відсутність політичного компромісу та відсутність дій щодо національно- та міжнародно-визнаної загрози для України. Таким чином, на думку деяких респондентів під час процесу експертної оцінки НАТО ВД, перший проект, представлений навесні 2017 року, був не достатньо задовільним, і команда НАТО зауважила, що члени парламенту знову не намагаються вирішити це питання з установами, відповідальними за це. Протягом серії експертних візитів отримано інформацію про те, що у 2018 році НАЗК затвердило 125 антикорупційних програм і опублікувало їх на своєму веб-сайті, в той же час кожна окрема установа стоїть на чолі реалізації своєї власної програми. Разом з розробкою стратегії, НАЗК займається перевіркою близько трьох мільйонів документів, що, в свою чергу, вимагає величезного потенціалу, часу та інших спеціальних ресурсів. З цієї причини агентство не застосовує регулярну ротацію персоналу, який займає чутливі позиції, що, власне, і є зоною ризику. Для подолання кадрової проблеми, Програма Розвитку ООН надала допомогу Національному агентству з питань запобігання корупції України спеціалізованим програмним забезпеченням для автоматичної верифікації електронних декларацій¹⁵. Це програмне забезпечення (Логічна та Арифметична система – ЛАС) здатне перевірити 100 тисяч електронних декларацій протягом 15 хвилин. Ризик у кожній електронній декларації вимірюється з використанням 137

¹⁴ Заробітна платня персоналу НАБУ не підлягала індексації протягом останніх двох років на відміну від інших органів. З нещодавніх часів, детективи НАБУ отримують більшу оплату праці, ніж інші державні службовці.

¹⁵ Джерело <https://www.rbc.ua/ukr/news/napk-provela-polnye-proverki-590-deklaratsiy-1547135590.html>

показників, що ґрунтуються на правилах верифікації, встановлених НАЗК.¹⁶ Однак, оскільки багато інших організацій також беруть участь у перевірці електронних декларацій, НАЗК приділяє увагу тим 3200 з них, які мають найвищий рівень корупційного ризику. Згідно інформації, отриманої Командою експертів НАТО ВД, з лютого 2017 року (з часу, коли відповідні правила в процедурі з виконання перевірки декларацій вступили в силу), НАЗК здійснила 2294 комплексні верифікації електронних декларацій (в тому числі 1020 електронні декларації з найвищим показником системи ЛАС), та затвердила 1614 рішення щодо результатів, отриманих з цих комплексних перевірок (у тому числі 607 рішення стосовно декларацій, визначених системою ЛАС). Комісія з п'яти членів вирішує, з якої з цих декларацій розпочати "тотальне розслідування". *Засади Процедури проведення нагляду (контролю) та комплексної перевірки декларацій* створюють основу для організації роботи НАЗК у напрямку верифікації декларацій. Як і НАБУ, НАЗК звітує перед Комітетом Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції.

с. *Вищий антикорупційний суд України (ВАСУ)*¹⁷

Заслуговує на увагу рішення про створення незалежного Вищого антикорупційного суду¹⁸ за рекомендацією Венеціанської комісії від 6 жовтня 2017 року. Деякі з опитаних сприйняли прийняття *Закону про Вищий антикорупційний суд* 7 червня 2018 року, за підтримки більшості народних депутатів (317 голосів), як суттєвий крок на шляху до закриття петлі між ідентифікацією, розслідуванням, звинуваченням та винесенням звинувачення. Метою цього Суду є скорочення відстані між виявленням корупційної справи на суму близько 30 000 євро¹⁹ та правовим слідством і відповідним покаранням. Однак, виконання закону зіткнулося з кількома серйозними труднощами.²⁰ Головною з них був відбір суддів і, особливо, гарантування їхньої доброчесності та професіональності. Для подолання проблеми відбору було створено спільний механізм, до якого входили члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів (орган судового самоврядування), також Ради громадської доброчесності та Громадської ради міжнародних експертів. Спочатку це була ініціатива громадянського суспільства, створена для надання допомоги Вищій кваліфікаційній комісії суддів у проведенні оцінювання цілісності та професійної етики суддів, а пізніше, можливість залучити (шість) незалежних міжнародних експертів, передбачених Законом про ВАСУ - деякі з респондентів визнали це унікальним випадком в історії України. Відповідно до наданої інформації, близько 37% кандидатів не відповідали необхідним критеріям з кваліфікації та доброчесності. Проте, під час інавгурації ВАСУ - 11 квітня 2019 року, було обрано 38 суддів. Очікується, що Суд буде повністю функціонувати і почне працювати протягом

¹⁶<http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/pressreleases/2018/undp-transfers-software-for-the-automatic-verification-of-e-decl.html>

¹⁷ Зустрічі з командою експертів не було – інформація отримана експертами з власних джерел.

¹⁸ Інформація була отримана під час візитів Команди експертів НАТО ВД в зв'язку з завчасним поданням Анкети самооцінки.

¹⁹ Під юрисдикцію суду підпадають злочини на суму не менш ніж в 500 разів більшу за прожитковий мінімум для працездатних осіб.

²⁰ Остання поправка, що змінює початкові висновки стосовно того, що звичайні апеляційні суди будуть розглядати ці справи замість Апеляційної палати ВАСУ.

першого тижня вересня 2019 року. Під час візиту Команди НАТО ВД, приймаюча сторона також обговорила деякі суперечності в правових угодах щодо відносин між НАБУ та ВАСУ.

d. Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Генеральний прокурор України сформував Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру 22 вересня 2015 року. Метою САП є моніторинг щодо дотримання законодавства під час досудових розслідувань, що проводяться НАБУ.

e. Національна рада з антикорупційної політики (НРАП)

НРАП була створена у 2014 році як дорадчий орган високого рівня при Президентові України з метою надання рекомендацій стосовно антикорупційної політики та координації у створенні, оновленні та покращенні Антикорупційної стратегії та моніторингу виконання рекомендацій, наданих Україні міжнародними партнерами. До її складу входять представники Уряду, Верховної Ради та законодавчої гілки, а також експерти з неурядових організацій, академій, органів місцевого самоврядування, бізнесу та Бізнес-омбудсмен України. Інформація щодо діяльності Ради не була надана.

f. Департаменти (особи), відповідальні за запобігання та виявлення корупції були запроваджені в міністерствах у 2009 році, в центральних виконавчих органах влади – Автономна Республіка Крим, та в містах – Києві та Севастополі, а також в місцевих органах влади.

g. Департамент з питань запобігання корупції Кабінету Міністрів. Ця установа має на меті пропагування боротьби з корупцією шляхом розширення обізнаності, покращення взаємодії з викривачами та через ініціювання дисциплінарних інспекцій для оцінки індивідуальних порушень.

40. Процес самооцінки звітує про інтенсивну кампанію проектування антикорупційних стратегій та програм у секторі безпеки та оборони. Істотним аспектом з 2015 року стало те, що антикорупційна діяльність стала складовою усього процесу структурного реформування уряду та, зокрема, органів сектору безпеки та оборони. Концепцією служить документ *Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»*, який визначає цілі та індикатори роботи, а також курсу розвитку та пріоритетів. Згідно з отриманою інформацією, «Стратегія 2020» включає в себе 62 реформи, серед яких реформування системи безпеки та оборони, урядова «чистка» та подолання корупції, юридична та правоохоронна реформи є одними з 8 пріоритетних напрямків.

41. Стратегічна антикорупційна політика є перспективним підходом, що може дати суттєві та сталі результати, адже українську владу широко критикують за неспроможність втілити законодавство на практиці. В 2014-2015 роках добре сформульована Антикорупційна стратегія на 2014-2017 була розроблена та затверджена Парламентом у вигляді закону, а Державна програма для її реалізації була визначена як урядовий політичний документ з 4 ключових питань: розвиток та реалізація державної антикорупційної політики, запобігання корупції, покарання за

вчинення корупційних діянь та розширення обізнаності. Так як Державна програма має список очікуваних результатів по кожному з питань, вони зможуть стати відмінною основою для написання подальших Стратегій, які базуватимуться на фактах та отриманому досвіді. Однак, під час зустрічей команда експертів НАТО ВД була проінформована про те, що нова Стратегія не була затверджена Парламентом і очікується, що процес затягнеться приблизно на два роки. Команда експертів НАТО ВД сприймає цю перспективу як досить незрозумілу, що може поставити під загрозу деякі з останніх досягнень.

42. У багатьох випадках, згідно отриманої інформації, попередньо до опрацювання планів реалізації відбувається оцінка корупційних ризиків згідно єдиної *Методології оцінювання корупційних ризиків в діяльності органів влади*. Документ було розроблено НАЗК та впроваджено в дію 2 грудня 2016 року. Процес оцінки корупційних ризиків рекомендується як обов'язковий компонент антикорупційних програм та включає наступні кроки: організація та підготовка до оцінки ризиків; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінка корупційних ризиків; формування звіту щодо проведення оцінювання корупційних ризиків. За категоріями корупційні ризики бувають: зовнішні²¹ (можливість виникнення корупційних ризиків не залежить від виконання функцій та завдань); внутрішні (вірогідність виникнення корупційних ризиків на пряму пов'язана з організаційною та управлінською діяльністю). За типом корупційні ризики можуть бути нормативно-юридичними (відсутність протиріччя або нечітке регулювання функцій і задач); організаційними (невизначеність або нечітке роз'яснення процедур виконання функцій та завдань керівництвом); ризиками сфери персоналу; фінансів та економічної діяльності; адміністрування; контролю та нагляду, та інші. Корупційні ризики оцінюються у відповідності до можливості виникнення та потенційних наслідків (втрат) як «низькі», «середні» та «високі».

43. Однак, про *Методологію оцінювання корупційних ризиків в діяльності органів влади* було проінформовано Команду експертів НАТО²². Протягом дискусій з представниками деяких інституцій щодо її практичної реалізації, Командою експертів були зроблені висновки, що відбувається деяке спрощення стосовно визначення корупційних ризиків, оцінки їхньої важливості та пріоритетності. Наприклад, приділяти увагу тим корупційним справам, які вже мають місце, є важливим моментом, але це є не зовсім ефективно з огляду на динамічність таких сфер як українське законодавство в цьому напрямку та його реформування, а також зміни в інституціях сфери безпеки та оборони.

44. Важливим елементом антикорупційних планів та програм є кампанії з міжвідомчої та публічної комунікації. Відповіді, які надаються в Анкеті, запевняють у комплексному підході по відношенню до різних учасників сектору безпеки та оборони, постачальників матеріалів та послуг, членів сімей, молоді та інших. Старші службовці та військові офіцери беруть участь у значній кількості виступів, прес-конференцій, інтерв'ю та робочих зустрічах щодо заходів з протидії корупції. Залучаються

²¹ "Зовнішні" не включають в себе «екстериторіальних», як, наприклад, у відповідних актах США та Великої Британії.

²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

державне, приватне та відомче телебачення та медіа, а також проводяться інформаційні PR-кампанії. Надзвичайно важливо, щоб комунікаційна складова антикорупційної політики була сталою і гнучкою для того, щоб впоратися з будь-якими новими викликами. На відміну від інших установ, що беруть участь у Процесі самооцінки та експертного аналізу НАТО ВД, МО надається особлива підтримка. Серед видів підтримки, яка надається МО, існують двосторонні програми співпраці (зокрема, з Академією оборони Великої Британії та Міністерством оборони Норвегії через Центр з розбудови доброчесності в секторі оборони - CIDS), взаємодія з національними та міжнародними громадськими організаціями (наприклад, з Центром стратегічних комунікацій StratCom Ukraine, Transparency International та іншими), а також з Незалежним антикорупційним комітетом з питань оборони (НАКО).²³ Ця співпраця призвела до розробки різноманітних брошур («інформаційний бюлетень») та інших публікацій. Проте, на найвищому рівні було визнано, що суспільство досі недостатньо проінформоване про міжнародну підтримку, яка надається Україні з 2014 року, а також про конкретні програми співпраці, спрямовані на реформи сфери належного управління в секторі оборони та безпеки.

45. Крім того, в результаті співпраці з міжнародною спільнотою, Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського започаткував, за прикладом тижня НАТО, Антикорупційний тиждень у 2015 році. Ця щорічна подія перетворилася з моделі конференції на заходи з розбудови потенціалу для персоналу МО і ГШ. У 2017 році за підтримки Програми НАТО ВД до заходу були також запрошені учасники з регіонів. Крім того, протягом Антикорупційного тижня напрацьовуються конкретні рекомендації керівництву МО щодо боротьби з корупцією.

46. Підсумовуючи цю частину, Команда експертів НАТО ВД окреслила три принципові досягнення, які мали місце під час процесу Самооцінки. По-перше, потужна і продуктивна урядова робота із залученням громадянського суспільства та експертів з неурядових організацій, а також міжнародних партнерів, відобразила потреби громадян у радикальних діях проти корупції. Стратегія, політика та інституційний розвиток, які ґрунтуються на опитуваннях, єдиній методології оцінювання ризиків та успішних міжнародних практик, є багатообіцяючими здобутками. Під час процесу Самооцінки Україні вдалося створити необхідну юридичну та організаційну основу для сталого та якісного розвитку доброчесності. Неминучі труднощі та прогалини в плануванні та регламентуванні будуть компенсовані здобутим досвідом та знаннями. По-друге, команда експертів звернула увагу на все ще існуючі труднощі під час реалізації планів та програм. Складається враження, що більше палива витрачається на сам процес планування, аніж на роботу двигуна у досягненні змін. Поточні механізми моніторингу та звітування виглядають не настільки ефективними. На етапі реалізації, роль суспільства тьмяніє. По-третє, відповідно до інших неререформованих складових урядової системи (процес Самооцінки безпосередньо торкається юридичного напрямку, «Корумпована судова система залишається найбільшою проблемою країни. Ми маємо відверто визнати, що судова система не змогла досягнути реальних змін»), здобутки у певних сферах

²³ НАКО було започатковано шляхом двосторонніх програм співпраці з Радником з питань оборони від Великобританії та оборонним підрозділом Transparency International (базується в Великобританії). Згідно українського законодавства, НАКО не має статус неурядової організації.

мають обмежений вплив на корупційне середовище.

Рекомендації

a. Замінити міністерські та організаційні плани дій з «заходів» на надійну та сталу *політику* з розбудови цілісності. Затвердження законів та утворення установ є елементами політики, але наодинці вони навряд чи зможуть подолати корупцію. Розбудова доброчесності має ширше значення за антикорупцію. Це універсальне явище, поєднане з прозорістю, підзвітністю, професіоналізмом, етикою, цінностями, правами людини, гендерною рівністю та ін. Політика системного навчання та успішної практики є необхідним для перетворення антикорупційних інструментів на культуру доброчесності.

b. Забезпечити продовження антикорупційної стратегії. Зробити початковий акцент та сьогоднішні здобутки незворотними. Посилити взаємодію військових міністерств з НАЗК в сфері виявлення зон корупційних ризиків, вчасно беручи до уваги їхні зауваження та рекомендації експертів для подальшого розвитку антикорупційних програм. Контроль конфлікту інтересів, перевірка декларацій про активи, обробка повідомлень з гарячих ліній, юридичний захист та заохочення викривачів та інших учасників процесу має бути постійно під прискіпливою увагою, підтримкою та з залученням необхідних ресурсів. Будь-які прогалини та недоліки, відсутність систематичного моніторингу реалізації та втрачена гнучка реакція на умови, які змінюються, може призвести до зворотного шляху.

c. Зосередитися на якості. Якість законів, інституцій, планування, процедур, навчання, комунікації та моніторингу можливо будуть у фокусі під час формування наступної антикорупційної стратегії. Необхідно переконатися, що наступна стратегія ґрунтуватиметься на фактах, опитуваннях, за участю усіх представників сектору безпеки та оборони та відповідно скоординована усіма залученими інституціями.

d. Тримати та використовувати активістів громадянського суспільства та ЗМІ в ролі двигуна антикорупційних реформ. З точки зору законотворення та структуризації українська антикорупційна система виглядає завершеною, але її подальше функціонування зможе визначити сталий та стратегічний успіх. Широко відомо, що громадські організації та деякі засоби масової інформації відіграють життєздатну роль у підтримці напрямку політики та живучості реформ.

e. Розвивати національну та інституційну стратегічну комунікацію стосовно розвитку доброчесності. Антикорупційна стратегія потребує стратегічної комунікації для створення, посилення та підтримки сприятливих умов для сталого закріплення задач з розвитку цілісності. Різноманітні ініціативи щодо заохочення міжвідомчої взаємодії вимагають стратегічного розповсюдження, яке і відображає усесторонній характер розбудови доброчесності. Розширення міжнародної співпраці з органами безпеки та оборони щодо розбудови потенціалу та цілісності мають набути розголосу як серед суспільства, так і в політичних колах. Зокрема, і з огляду на функціонування міжнародних програм з розвитку потенціалу безпосередньо для представників військових академій, створення особливого виду стратегії комунікації у всій країні має бути сформовано на найвищому рівні для надання публічності існуючій кооперації.

Через існування багатьох ініціатив щодо стимулювання міжвідомчої співпраці, ці стратегії мають відображати також багатогранний характер і цих ініціатив.

f. Створити кращі умови для вчасної та точної обробки декларацій про активи. Запровадження електронних декларацій є важливим інструментом у запобіганні корупції та конфлікту інтересів. У цьому контексті, аналіз цих декларацій є надзвичайно важливим: це справа як прозорості, так і підзвітності. Тому доступ до інформації є визначальним і необхідно надати підтримку залученим інституціям для абсолютної гарантії їхньої відкритості. Таким чином, оперативність в обробці цих декларацій заслуговує на відповідні дії.

g. Стимулювання міжвідомчої співпраці є лейтмотивом для сталих та успішних реформ. Така взаємодія також рекомендована для НАБУ та НАЗК, адже жодної конкуренції між ними не існує. Отже, ці дві структури мають зосередитися на подальшій кооперації в сфері навчання, тренінгів та програм з професійного розвитку для своїх працівників та інших установ.²⁴

- Через складність аналізування декларацій про майновий стан, можливо стануть в нагоді додаткові тренінги для персоналу НАЗК.
- Виявляється, що при аналізі декларацій про активи, *Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації* використовується як єдина методологія. Тим не менш, необхідно вжити заходів для забезпечення того, щоб перевірка проводилася впорядковано та без незаконного зовнішнього посередництва, особливо з боку керівництва інституцій, політиків, командирів та інших високопосадовців.
- Загалом, НАЗК може проявляти більші підозри та менше довіри до інституцій, особливо під час перевірки електронних декларацій.
- Для подолання труднощів під час ротацій досвідченого персоналу на чутливих посадах та постійного підтвердження чесності працівників, НАЗК може посилити, за підтримки інших акторів, як національних так і/або міжнародних, перевірку персоналу на поліграфі, що, для гарантування їхньої якості, має відбуватися у довільному порядку.
- Команда експертів НАТО ВД підкреслює посилення спроможностей НАЗК у проведенні аналізу декларацій з точки зору якості та надійності та для виконання його основної місії – запобігання корупції.
- Як зазначено в параграфі 23, питання збільшення заробітної плати як гарантії чесності працівників, може розглядатися і для НАЗК, персонал якої має нижчий рівень доходу.

h. Працівники Департаменту з питань запобігання корупції Кабінету Міністрів задля збагачення своїх навичок та знань можуть зосередитися на участі в

²⁴ НАТО ВД надає НАБУ та НАЗК лише загальні рекомендації, адже вони не є складовою Процесу Самооцінки.

національних та міжнародних тренінгах. Також, можна взяти до уваги можливість залучення представників Департаменту у національні координаційні зустрічі з іншими урядовими структурами з питань запобігання корупції для узгодження політики та реформ.

Антикорупційна політики у секторі безпеки та оборони

47. Відмінність від попереднього Процесу самооцінки НАТО ВД та Процесу експертного аналізу полягає в тому, що останній Процес самооцінки говорить про те, що комплексна оборонна реформа проходить на трьох рівнях: політична власність та управління, інтегроване управління оборонними ресурсами, а також військово-стратегічне та операційне командування. З часів першої радикальної зміни, ініційованої прийняттям Стратегічного оборонного бюлетеня (2016) та поточними реформами, утворюється нове підґрунтя для національної безпеки. Процес експертного аналізу дійшов висновку, що ця засада запроваджує контрольні умови для демократичного цивільного контролю, швидко зміцнює бойову готовність ЗСУ і створює нове середовище для професійної роботи та належної поведінки серед українських військових. Згідно отриманій інформації, оборонна реформа та антикорупційна програма посилюють одна одну для побудови абсолютно іншої оборонної інституції, працівниками якої є професіонали, люди з високими моральними якостями та ті, хто щиро присвячений своїй роботі.

48. Як зазначено, антикорупційні системи на міністерському рівні органів безпеки та оборони все ще мають специфічну конфігурацію, де ідентифікація ризиків, програм та планів дій, спеціалізованих антикорупційних органів і процес надання інформації про діяльність, відповідним чином консолідовані та впроваджені. Процес Самооцінки наводить свідчення того, що проблема цілісності в оборонних та правоохоронних структурах України належним чином окреслена, підхід до вирішення проблем чітко визначений та постійно коригується, а також вже є очевидні та багатообіцяючі результати. Команда експертів НАТО ВД очікує, що протягом наступного періоду планування (до 2020 року і надалі), акцент буде покладено на якості програм, міжвідомчій співпраці та взаємопідсиленні, та на професійний розвиток з напрямку розбудови доброчесності.

49. Антикорупційна програма Міноборони містить задачі та методи роботи, узяті з *Національної антикорупційної програми 2014-2017 років*. Команда експертів НАТО ВД звернула увагу на те, що органи МО, які підтримуються громадськими волонтерами, окреслили найактуальнішу задачу антикорупційної програми – *здобути (знову) народну довіру* до воєнних структур України у їхній здатності робити військову роботу в чесний та професійний спосіб. Така задача має сильний ефект, який може зробити більший внесок в індивідуальну та інституційну доброчесність, аніж окремі антикорупційні заходи.

50. В МВС антикорупційний аспект є складовою Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року (розроблена за підтримки Консультативної місії ЄС та затверджена у 2017 році). Стратегія визначає різноманітні пріоритети для створення безпечного середовища для життя громадян

через підтримку громадської безпеки та порядку, боротьбу зі злочинністю, дотриманням прав людини, інтегрованого управління кордоном, якість та доступність сервісу, належне управління, прозорість та підзвітність та розвиток потенціалу працівників, а також їх соціальний захист. Міністерські антикорупційні програми розробляються та реалізуються щорічно. У порівнянні з програмою МО, програма МВС встановлює процесно-орієнтовані цілі: створення ефективної системи запобігання та протидії корупції; забезпечення та впровадження координації між антикорупційними системами структурних підрозділів МВС; подальша реалізація механізмів прозорості, цілісності, зниження корупційних ризиків. Такий підхід надає можливість започаткувати більш конкретні та краще вимірювальні результати, але, в той же час, вимагає як принципової, так і оперативної координації всередині міністерства і серед його структурних підрозділів.

51. Стосовно ідентифікації ризику, *Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади*, запроваджена НАЗК у 2016 році, була відповідно застосована до особливостей МО та МВС. Спеціальна Комісія з оцінювання корупційних ризиків була створена у обидвох міністерствах з відкритими процедурами щодо залучення громадських експертів (у тому числі, навчання, круглі столи та зустрічі з можливістю поставити запитання). Комісія створює синергію між інституціональним оцінюванням ризику та результатами роботи внутрішнього аудиту, так як голова чи представник Департаменту внутрішнього аудиту є мандатним членом Комісії. Таким чином, комплексна та взаємна робота з оцінювання ризику надає підґрунтя для двох циклів планування – загальної антикорупційної стратегії та операційного (річного) плану та відповідних планів з внутрішнього аудиту. Результати оцінювання ризиків були передані до НАЗК. Ідентифіковані корупційні ризики відображають найсерйозніші проблеми:

- В МО: закупівля оборонних потужностей, управління землею, що належить МО²⁵, будівництво та розподіл квартир, управління персоналом та виплати додаткових коштів, управління іншим майном МО та використання державних коштів.
- В МВС та його структурних підрозділах: затвердження та використання бюджету, забезпечення житлом військового персоналу, управління персоналом та виплати додаткових коштів та вища освіта, сфера закупівель, надання ліцензій та дозволів, сфера охорони здоров'я, ремонтні роботи та послуги, адміністративні послуги для бізнесу та громадян.

52. Процес самооцінки розкриває наступні компоненти теперішньої єдиної відомчої системи антикорупційних органів:

- Перший заступник міністра відповідальний за координацію розвитку та реалізацію Антикорупційної програми.
- Комісія з оцінювання корупційних ризиків та моніторингу реалізації антикорупційної програми (очолювана першим заступником міністра та має у

²⁵ Згідно інформації, отриманої від НАКО, після розпаду СРСР, українське МО унаслідувало понад 100 000 гектарів. <https://nako.org.ua/en/news/volodymyr-zelensky-s-answers-to-nako-s-questionnaire/>

своєму складі директорів деяких департаментів, керівника Департаменту внутрішнього аудиту Міноборони, а також громадських експертів).

- Управління з питань запобігання та виявлення корупції
- Департамент внутрішнього аудиту МОУ та його територіальні підрозділи.
- Голови департаментів, управлінь та відділів міністерств та підпорядкованих органів військового керівництва, командири військових частин та голови державних підприємств несуть відповідальність за виконання засад, прописаних в Антикорупційній програмі.

53. Міністерство оборони з метою антикорупційної діяльності також використовує:

- Військову службу правопорядку²⁶
- Науковий центр проблем запобігання корупції у секторі безпеки та оборони (ВІТЕС), заснований у Національному університеті оборони ім.Івана Черняховського у 2014 у співпраці з Британськими партнерами, для проведення досліджень та забезпечення навчання з розбудови доброчесності та запобігання корупції.
- Комітет Реформ МОУ та ЗСУ та Робоча Група №5 “Підвищення ефективності антикорупційних органів та незалежних контролюючих інституцій.” Це добровільна ініціатива, створена у МО для координації та моніторингу реформ у закупівлях, логістиці, постачанні матеріалів та продуктів, фінансуванні, житлових питаннях та управлінні державними підприємствами. За запрошенням бути повноцінним учасником Робочої Групи №5, Команда НАТО з розбудови доброчесності, Офіс Зв'язку НАТО, відвідує регулярні зустрічі-брифінги у якості спостерігача.

54. Експертна команда НАТО зазначила суттєвий прогрес у використанні мережі Інтернет для підтримки анти-корупційної політики та програм за наступними трьома напрямками:

- Інтернет як канал прямого спілкування. На сайті МО, секція, присвячена анти-корупції, наповнена інформацією та інструкціями та містить дані про 22 гарячі лінії для повідомлення стосовно випадків зловживання владою, а також для прямих запитань стосовно будь-якого аспекту військової служби. У 2018 році, Науковий центр проблем запобігання корупції у секторі безпеки та оборони у НУОУ, за підтримки СтратКом Україна заснував веб-портал “Корупція в армії вбиває” та успішно використовує його для збору інформації та звернень громадян щодо потенційних корупційних порушень. МВС адмініструє розділ сайту “Повідомити про корупцію” з детальними інструкціями, відповідними документами, матеріалами та листами повідомлених фактів щодо можливої або фактичної корупції.
- Інтернет як освітня платформа. Навчальний онлайн курс з запобігання та протидії корупції у Міністерстві Оборони України та Збройних силах України було

²⁶ Ця служба функціонує як військова поліція але без повної автономії проводити розслідування та здійснювати арешт.

розроблено Науковим центром проблем запобігання корупції у секторі безпеки та оборони НУО та опубліковано на сайті центру. Календар навчальних курсів опубліковано на сторінці з запобігання корупції на сайті МО, разом з усіма нормативними документами та інструкціями, що можуть бути корисними для персоналу та членів їхніх сімей стосовно запобігання корупції.

- Інтернет як джерело зворотного зв'язку стосовно виконання анти-корупційної програми. У річному звіті 2018 року, відділ з питань запобігання та виявлення корупції МО надав дані щодо використання соціальних мереж та офіційних каналів комунікації як відповідь на проведені антикорупційні заходи. У період з 5 липня до 25 грудня 2018 року, було проведено спостереження за роботою 111 сайтів та було зареєстровано 94 повідомлення з негативним або критичним відтінком. Ці повідомлення було відповідним чином розповсюджено на 1872 сайтах, де від 10,103 переглядів було отримано 3557 “вподобань/like”. МВС адмініструє постійну мережеву анкету для опитування громадян, які співпрацюють (співпрацювали) з Міністерством внутрішніх справ. Перше запитання “Чи ви зустрічались з виявленням корупції у діяльності Міністерства внутрішніх справ? Якщо так, у яких сферах діяльності?” Можливі відповіді відображають список функцій, що є найбільш вразливі до корупції.

55. З 2015 року, міністерства регулярно надають інформацію про свою антикорупційну діяльність, включаючи різноманітну статистику, опублікування річних звітів та інформаційних бюлетенів, практичних інструкцій щодо електронних декларацій, інструкцій та документів щодо виконання кодексу належної поведінки, довідник МО “Корупційні ризики у системі закупівель МО» та інші.

56. У СБУ запобігання та відсіч корупції є інституціоналізованим через структурну одиницю та антикорупційну програму, підґрунтям для яких є стандартизовані процедури опрацювання ризиків та оцінки у трирічній перспективі та щорічні плани дій. Подібним чином організовано роботу Департаменту внутрішнього аудиту. Щорічна оцінка та результати аудиту адресуються Голові СБУ, але у Рахунковій палати також є доступ.

57. Стосовно моніторингу виконання антикорупційних програм та звітування про результати, візит експертів НАТО ВД визначив 2 різних практики, відштовхуючись від пояснень співрозмовників. Міністерства заснували необхідну комісію для моніторингу та координації виконання антикорупційних програм, таким чином надається зворотній зв'язок щодо покращення якості та цінності. Однак, на міжвідомчому рівні, особливо між міністерствами, з одного боку, та НАЗК, НАБУ, САП, з іншого боку, надання інформації є рідким, слабким за змістом, та презентовано у дуже загальних термінах.

58. Інформація, яку надали інші відомства сектору безпеки, що беруть участь Процесі самооцінки— переважно НГУ, ДПС та Національна поліція, ілюструє вплив застосування загального методологічного підходу, що було запроваджено шляхом *Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади*. Визначення ризиків корупції є стандартизованим та конкретизованим відносно органу, що є першим кроком для створення відповідного та потенційно ефективного плану дій. Тим не менш, згідно представлених відповідей, робота переважно виконувалась

шляхом повністю внутрішнього механізму самооцінки. Такий підхід зазвичай сприяє уникненню висвітлення корупційних ризиків на високому рівні.

59. Підсумовуючи цей розділ, експертна команда НАТО ВД зазначила, що заходи, проведені під час звітного періоду Самооцінки органами та організаціями безпеки та оборони, створюють загальні рамки для того, щоб успішно подолати корупційні ризики. Антикорупційна політика тепер є можливою, тому що тема підлягає відкритому обговоренню, політичні та професійні агенти змін знаходяться під тиском застосування реформ, прозорість та обізнаність розповсюджуються. Антикорупційна політика (замість ізольованих заходів) є також можливою завдяки встановленому зв'язку "норми-організації-процеси-стандарти-навички". Створено можливості навчання як для досягнення професійної поведінки під час виявлення корупції, так і щодо поведінки, що відповідає загальним стандартам. Однак, досягнення сталих результатів та безповоротних ефектів щодо етичної поведінки в усьому секторі безпеки та оборони вимагає натхненного лідерства, систематичної та старанної роботи та надання підтримки персоналу. Анкета самооцінки містить визнання *"керівництво Міністерства Оборони здійснило критичну оцінку досягнень МО у виконанні антикорупційних програм. Соціологічне дослідження персоналу ЗСУ²⁷ визначає що антикорупційні реформи не змінили стан антикорупційної роботи у військових формуваннях, частинах та військових установах."*

Рекомендації:

а. Продовжувати здійснювати моніторинг, аналіз, оцінку об'єму та характеру корупційних проблем. Корупція є соціальним феноменом, що обумовлює поведінку людей, та успішна антикорупційна політика означає зміни у відношенні людей до цього питання. Українське суспільство, військові та правоохоронні професіонали останнім часом дуже швидко змінюються. Антикорупційна система потребує насичення інформацією та інтелектуальною підтримкою, для того, щоб задовільнити вимоги та виключити імпровізації та імітацію.

б. Запроваджений механізм оцінки корупційних ризиків «зверху-вниз» (через організаційну ієрархію) за підтримки роботи внутрішнього аудиту, має також бути збалансованим незалежними опитуванням з питань корупції серед інституцій сектору безпеки (у тому числі й оборонна промисловість) та його персоналу. У такому випадку, антикорупційна самооцінка з контролю з боку суспільства та його сприйняття, може краще слугувати у якості платформи для структурних та сталих політик і стратегій. Переглянути ефективність, з якою забезпечуються правила в міру їх застосування до різних категорій військових та цивільних. У оборонному та правоохоронному соціальних доменах, ніщо не є вічним. Люди зі злими думками є такими ж вигадливими, як ті, що будують антикорупційні стіни. Ефективність норм

²⁷ Стосовно результатів виконання Антикорупційної Стратегії (2015-2017) у МО, Науково-дослідний центр гуманітарних проблем Збройних сил України, у 2016 році провів річне соціологічне опитування з теми «Стан виконання в 2015 році в Міністерстві оборони України Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 — 2017 роки та ефективності роботи командирів (голів) з виконання антикорупційного законодавства. Джерело [http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupczii/zviti/informacziya-pro-stan-vikonannya-v-2015-rocz-i-v-ministerstvi-oboroni-ukraini-derzhavnoi-programi-shhodo-realizaczii-zasad-derzhavnoi-antikorpucziijnoi-politiki-v-ukraini-\(antikorpucziijnoi-strategii\)-na-2015-2017-roki.html](http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupczii/zviti/informacziya-pro-stan-vikonannya-v-2015-rocz-i-v-ministerstvi-oboroni-ukraini-derzhavnoi-programi-shhodo-realizaczii-zasad-derzhavnoi-antikorpucziijnoi-politiki-v-ukraini-(antikorpucziijnoi-strategii)-na-2015-2017-roki.html)

залежить від соціальної динаміки та потребує моніторингу та вчасного перегляду, для того, щоб їхня сила залишалась потужною.

c. Продовжувати навчати та тренувати спеціалістів у питаннях досконалості у боротьбі з корупцією. Ефективне запобігання корупції вимагає усесторонніх знань у різних сферах та здатність аналізувати, досліджувати, формулювати скарги та формулювати висновки. Продовжувати повністю використовувати програми НАТО з розвитку спроможності оборонних інституцій, таких як Програма з виховання доброчесності, Програма з удосконалення військової освіти, а також Програма професійного розвитку для тренування експертів та коучингу тренерів. Виконувати вимоги прописані у Цілях Партнерства ППОС з ВД для МО/МВС.

d. Продовжувати вдосконалювати процеси політики управління, командування та контролю. Добре впроваджені, нормативно покращені та ретельно дотримувані процеси не допускають корупцію та, водночас, розбудовують доброчесність. Тому протилежне – будь-які спроби маніпулювати рішеннями ззовні встановлених процесів, майже напевно сигналізує про корупцію.

e. Покращити якість сучасного «загально-урядового» підходу щодо питань боротьби з корупцією. Міністерства та організації сектору безпеки повинні переглянути співпрацю з НАЗК, НАБУ та САП, щоб підвищити та краще відобразити внутрішні зв'язки антикорупційних програм з цілями трирічної національної антикорупційної стратегії.

f. Надалі розширювати потенціали співпраці. Міністерства могли б інтенсифікувати їхні механізми звітування з національними та міжнародними інституціями, що ведуть та підтримують боротьбу проти корупції, особливо стосовно існуючих стратегій політики та запобігання. Зрозуміло та очевидно, що, будучи пов'язаними з НАТО, Міністерство оборони могло б розглянути включення рекомендацій звіту експертної команди НАТО ВД у свій план та запросити НАТО ВД періодично переглядати їх виконання (кожні 6 або кожні 12 місяців) як і інші оборонні міністерства, що беруть участь у Програмі НАТО з виховання доброчесності. Міністерство Оборони могло б також розглянути можливість публікації цього звіту на своїй інтернет-сторінці, перш за все, з точки зору прозорості, а також, щоб сприяти міжвідомчій співпраці та здобуттю подальшої сталої підтримки у просуванні реформ та роботі з ними.

g. Планувати, координувати та краще управляти внеском партнерства у тренінги з виховання доброчесності. Боротьба проти корупції потребує мульти-дисциплінарного підходу та міжнародної підтримки. Міністерства та організації мають знайти для себе пріоритетні пропозиції у контексті заходів з нарощування потенціалу серед різноманітних існуючих.

h. Забезпечити повагу залученню волонтерів. Жоден інший ресурс не здатен надати кращу інформацію про потреби військових та про їхню реакцію та оборонні рішення високого рівня. Також, з іншого боку, їм природньо довіряють та вони здатні краще за будь-якого співробітника служби PR пояснити, чому такі рішення варто приймати та які можуть бути наслідки.

і. Надалі розширювати використання мережі Інтернет та соціальних мереж як джерела інформації та інструменту широкого впливу. Просто залучити заангажованих людей до потужного інструменту для підтримки військової гордості та чесності. З чи без МОУ, мережа працюватиме зі стабільно зростаючими інтенсивністю та ефективністю. Краще використовувати їх у позитивних цілях.

ї. Амбіційний перехід від «анти-корупції» до «розбудови доброчесності». Це не легке завдання. Його реалізація вимагатиме нової хвилі реформ, починаючи з освіти, пере-визначення військового професіоналізму та цивільної експертизи, навіть до рівня політичної відповідальності. Оскільки формування проблематики та пошук правильного підходу займе час, краще почати раніше.

Персонал – політика, поведінка, навчання, дисципліна

60. Відповіді Анкети самооцінки та обговорень з експертами чітко підкреслили критичну роль особистої доброчесності персоналу. Персонал розглядається як конкретний об'єкт антикорупційної політики та як місце, у якому зустрічаються усі основні ризики. Експертну команду НАТО ВД було поінформовано про покращення виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021, компонентом якої є доброчесність державних службовців та державних установ.

61. Співрозмовники Команди експертів з міністерств та організацій сектору безпеки висловили спільну стурбованість з приводу своїх зусиль адекватно керувати військовим, цивільним персоналом та персоналом поліції, відповідно до сучасних операційних вимог, економічних та фінансових реалій, соціальних вимог. Вони підкреслили, що не лише складність проблематики персоналу, але також динаміка ООС та пов'язана з цим контррозвідка, правоохоронні органи, контрпропаганда та проблеми громадського порядку, а також складна економічна ситуація у країні, впливають на систематичні реформи щодо персоналу.

62. Заповнення Анкети самооцінки та процес експертного аналізу з доброчесності не мають на меті переглянути загальну політику щодо персоналу та практики управління, але його якість та ефективність у великій мірі визначають результати доброчесності. У цьому контексті було ідентифіковано спільні для усіх організацій недоліки – порівняно з Базовою моделлю передової практики НАТО з управління персоналом (SAS-059), підходи, про які було звітано, частково відповідають лише функції «Адміністрування персоналу». Ця функція переважно стосується рутинних операційних процесів щодо персоналу, таких як бюджет, призначення, просування по службі, вирішення конфліктів, особиста справа та інші, і не може бути замінником політики та стратегії.

Міністерство оборони та Збройні сили України (ЗСУ)

63. Під час візиту команди експертів, лідери Міноборони та Генерального штабу сформулювали проблематику щодо персоналу у три пов'язані між собою стратегічні цілі: забезпечити добре тренований та мотивований персонал, (з цією метою) покращити ефективність управління військовими кадровими ресурсами, зокрема знищення корупції у будь-якій формі, та (для досягнення цих цілей) застосувати

стандарти та передовий досвід НАТО.

64. Лідери стверджували, що сфера управління людськими ресурсами функціонує у задовільному стилі, та було процитовано дослідницький звіт RAND з Реформування сектору безпеки в Україні (2016). Це твердження було підтримано нещодавно призначеним менеджментом кар'єр персоналу, існуванням кодексу належної поведінки, доступністю посадових обов'язків, та новою атестаційною системою. Згідно представленого інформаційного бюлетеня №6 (2019) *Звіт щодо Антикорупційної діяльності МОУ у 2018 році*, Мініборони у 2017 році ухвалило *Концепцію військової кадрової політики на період ЗСУ до 2020 року*. Однак, про Концепцію не було звітовано в Анкеті самооцінки, і вона не згадувалась під час обговорень експертного візиту. Проте, дискусії окреслили певні сфери реального прогресу, питання розвитку, та проблеми, які необхідно вирішувати.

65. Експертна команда НАТО ВД звертає особливу увагу на тему політики щодо персоналу, тому що вона пов'язує людські ресурси збройних сил з національною безпекою, політикою, економікою, демографією та соціальними вимогами. Слабка та ситуативна політика зазвичай відображає перш за все усе оборонне фінансування та неминуче живить корупцію та пов'язані з нею діяльності. З цієї точки зору, команда визначила, що у партнерів є певні складнощі у чіткому відокремлюванні "політики персоналу" як керівництва щодо правил, вимог, переваг та можливостей, що відображають базові інституційні цінності, в тому числі доброчесність та «управління кадровими ресурсами». Наприклад, функції департаменту кадрової політики Мініборони більше зосереджені на щоденному адмініструванні персоналу замість фокусу на забезпеченні сучасних ефективних політик з управління кадровими ресурсами, які відображають спільну з країнами-членами НАТО модель професійної кваліфікації. Функції головного кадрового управління ГШ (J1) – незалежно управляти персоналом, спираючись на підходи НАТО на тактичному рівні командування та операцій.

66. Антикорупційна програма Мініборони була визначена та розширена більш конкретними, тематично орієнтованими програмами, такими як План дій (дорожня карта) зі зменшення корупційних ризиків управління військовим персоналом (2017 – 2020). Експертна команда НАТО ВД відмітила це рішення як вчасне та зосереджене на одній з найбільш чутливих сфер військової політики – військовому персоналі. Необхідно надалі підтримувати дуже надихаючу амбіцію пов'язати антикорупційну програму з управлінням військовими кадровими ресурсами, таким чином зміцнюючи одне одного.

67. У рамках Програми, було виконано інтенсивну роботу з впровадження інституційних стандартів етичної поведінки. В Анкеті самооцінки зазначено *Кодекс доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання державних функцій у Міністерстві Оборони України та Збройних силах України (2017)* як первинний ресурс юридично підкріплених стандартів поведінки для військового та цивільного персоналу. (надалі - Кодекс)

68. Кодекс “підсумовує” різні юридичні джерела та встановлює базові принципи доброчесної поведінки, а також деякі антикорупційні обмеження та заборони: пріоритетність службових інтересів; політична нейтральність; неупередженість; компетентність та ефективність; прозорість; конфіденційність; утримання від виконання незаконних наказів; інституційна лояльність; отримання подарунків; трирічна заборона для повторного працевлаштування у сфері бізнесу, пов’язаній з МО; конфлікт інтересів; несумісні зовнішні інтереси; непотизм у всіх формах; неприйнятне використання офісу/посади; особисті перевірки етики; зобов’язання декларувати усі активи та співпрацювати стосовно їх оцінки. З таким всеохоплюючим масштабом, Кодекс може виконувати взаємно посилюючі функції: регулятивну стосовно того, що заборонено робити, чому, та можливі наслідки; освітню (розробка та розвиток культури доброчесності), та комунікація (забезпечення постійної комунікації щодо виконання Кодексу).

69. Розвиток програм доброчесності, належного управління та професійного розвитку значно зміцнились з 2014 року. Науковий центр проблем запобігання корупції у секторі безпеки та оборони (ВІТЕС) у НУОУ (за підтримки НАТО та партнерів-донорів) робить внесок у збагачення знаннями через інтенсивні тренінги та розповсюдження інформаційних матеріалів. До складу ВІТЕС входять дослідницький/науковий департамент, який робить вклад у розробку власних освітніх програм та матеріалів, а також тренінги для тренерів. Стосовно наукової складової, вона впливає з Національної антикорупційної стратегії України. Однак, рівень корупції та швидкість її проникнення в організації сектору безпеки та оборони потребує реакції у вигляді ще більш інтенсивних навчальних курсів. Така методологія працює у секторі безпеки, а саме в Національній поліції, і має так само використовуватися сектором оборони.

70. ВІТЕС та Програма НАТО ВД розширились до освітніх програм у регіонах з навчанням з підвищення обізнаності та наслідків корупції у операціях. Включення дисципліни ВД «Доброчесність та боротьба з корупцією у секторі оборони» до існуючої навчальної програми було започатковано у Національній Академії сухопутних військ у м. Львів у 2015 році за підтримки програми-партнера НАТО ВД, Програми з удосконалення військової освіти (DEEP). Наразі цей курс входить до навчального процесу як окрема дисципліна в усіх вищих військових навчальних закладах та підрозділів – в Національному університеті повітряних сил імені І. Кожедуба, Інституті Військово-морських сил Національного університету «Одеська морська академія» та Військовій Академії м. Одеси для спеціальних військ ЗСУ. Тим не менш, освітні програми з ВД ще поки не стандартизовані у всіх військових навчальних закладах.

71. Стосовно курсу, який з 2015 року реалізує Програма НАТО ВД “Доброчесність у миротворчих операціях”, проведений за підтримки мобільних тренінгових команд, досі не інтегровано у національний навчальний план, також він не є частиною національного навчання перед підготовкою до дислокації, хоча, в той же час, ВІТЕС проводить навчання для військових загонів перед відправленням їх до міжнародних миротворчих операцій та місій (KFOR) та до ООС. Позитивними зрушеннями також можна назвати включення повітряних сил та сил спеціального призначення у

тренінги перед дислокацією та навчання вже сформованих контингентів. Однак, треба відмітити, що курси з підвищення обізнаності, які проводить ВІТЕС для частин, що дислоковані на Сході країни з 2018 року, сформовані на базі рекомендацій НАТО ВД. Перше оцінювання цих курсів показало, що існує потреба у зміні навчальної методології і переході від лекційного типу навчання та практичних занять.

72. Нещодавно було організовано навчання з доброчесної поведінки як вищі академічні курси (в 2018 році – 9 курсів), короткострокові мобільні (в 2018 році – 15 курсів в різних гарнізонах) курси, та одно-дводенні спеціалізовані навчальні сесії, зокрема з антикорупційних питань. У 2018 році, 1157 службовців пройшли такого роду навчання, 571 з них через спеціалізовані курси, 163 на повних та 327 на мобільних тренінгах, 88 пройшли навчання з питань етичної поведінки у міжнародних миротворчих операціях. Додатково, експерти НАТО з антикорупційних питань провели навчання у вигляді семінарів для 530 осіб.

73. Ефективність поточної системи тренінгів ВД не відповідає важливим критеріям. Тренери відносяться до них як більше до інформативних загальних курсів. Заходи, які проведені нещодавно, мали на меті покращення у напрямку побудови навчання на основі досвіду та адаптації до специфіки аудиторії. З огляду на те, що персонал ВІТЕСу складає лише 17 чоловік з використанням тільки 3-ох маленьких класів, тренувальні спроможності не є достатніми. Командою експертів було наголошено про те, що початкова програма тренувань з ВД (укомплектована) має пройти незалежне оцінювання свого вкладу, що стане підґрунтям для започаткування більш ефективних та продуктивних курсів. До цього процес оцінювання базувався лише на відгуках учасників. Рекомендується залучення до цього процесу експертів НАТО ВД.

74. Команда експертів НАТО ВД також відмітила недосконалість форм соціальних досліджень навчальних програм ВД. Не маючи інформацію про те, хто є українські військовослужбовці, неможливо навчити їх як правильно справлятися з корупційними викликами та іншими формами неетичної поведінки. Єдиний підрозділ, який наділений функціями проводити соціальні дослідження персоналу МОУ та ЗСУ є Центр з гуманітарних проблем у складі Департаменту персоналу МОУ.

75. МО також звітувало щодо амбіції запровадити механізм Використання здобутого досвіду для збагачення та актуалізації освітніх та навчальних програм з доброчесної поведінки. Всебічний досвід НАТО у вивченні будь-якого питання антикорупційної сфери та показові практики можуть бути широко використовувані для подальшої підтримки України в цьому питанні.

76. Під час візиту експертної команди було звітовано про запровадження нової системи управління кадровими ресурсами в повітряних силах у 2018 році (у сухопутних та морських). Пілотна програма буда завершена наприкінці листопада 2018 року. Підведення підсумків цієї програми має ще відбутися, як і будь-яка інша ініціатива з цим спрямуванням стосовно впливу на нову модель військового персоналу. Реформа націлена на зміну сучасного “адміністрування кар’єри” на вдосконалене “управління кар’єрою.” Нова система передбачає, що незалежні комісії

виконуватимуть оцінку особистої продуктивності, що базуватиметься на 20 основних та 16 додаткових критеріях. Для служб та розгалужень будуть призначені комісії, з тим, щоб мати можливість адекватно оцінити результати продуктивності. Комісія звітуватиме напяму Департаменту кадрової політики без будь-яких побічних втручань. Система підтримуватиметься спеціальним програмним забезпеченням, здатним порівняти якості офіцерів та запропонувати індивідуальний план розвитку кар'єри. Експертна команда дуже цінує таку інновацію, особливо якщо вона є частиною стриктурної реформи управління кадровими ресурсами. Даний підхід до оцінки продуктивності допоможе збільшити довіру стосовно процесу, тому що він виглядає більш колегіальним та прозорим. Критичними факторами є якість аналізу роботи, що базується на доказах та описах, вибір критеріїв оцінки, якість особистих даних, процедури, що стосуються складу комісій та остаточного прийняття рішень, а також механізму апеляцій.

77. Стосовно критичного елементу сфери управління персоналом – періодичне оцінювання якості роботи, команда експертів відмітила досить незначне сприйняття ролі етичної поведінки у загальному особистісному профайлі. Методологія оцінювання не надає ані чіткі критерії, ані значення цілісності у комплексному оцінюванні. Існування такої прогалини може послабити вплив будь-яких тренінгів з ВД. НАТО може допомогти з експертною консультацією в цьому питанні як у розробці процедури оцінювання так і під час практичного застосування. Наполегливо рекомендується, щоб особовий склад МОУ та ЗСУ працюватиме над усуненням розбіжностей в питанні управління людськими військовими ресурсами.

78. Ротація військового та цивільного персоналу з чутливих до корупції посад потребує чіткої політики, розробленої після визначення пріоритетних завдань, із супроводом програми професійного розвитку. З одного боку, відповіді Анкети самооцінки інформують про існування Реєстру державних службовців та військових, які працюють або служать в сферах, вразливих до корупції, а також Реєстр осіб, які обіймають такі посади, запроваджені згідно *Закону про запобігання корупції*. Роль реєстрів полягає у запобіганні особистого конфлікту інтересів та порушення конкретних обмежень, визначених Законом. З іншого боку, регулярна ротація персоналу з цих посад не відбувається на основі законодавчих вимог. Проте, з різних причин, ротація може відбуватись у довільному порядку в Інструкції (#170) зареєстровано вразливі до корупції посади. Експертна команда вважає, ротація офіцерів, які виконують функції з контролю якості у межах оборонної індустрії, повинна відбуватись часто (не більше трьох років) задля уникнення корупційних ризиків.

79. Практика нарахування військової заробітної плати військовослужбовцям є надзвичайно складною і не може бути належним чином оцінена лише на основі наданих даних. Запровадження бонусів є критичним корупційним ризиком, оскільки у багатьох випадках вони є більшими за звичайну зарплату. Анкета з самооцінки визначає виплати учасникам АТО\ООС як “найбільший ризик.” Випадки шахрайства у процесі виплати заробітної плати були виявлені з 2014 року, і є хороше розуміння того, що відбувалось неналежним чином у цих випадках. Оскільки виплати збільшувались тричі лише у 2017 році, уряд та керівництво МО, а також інші

інституції залучені до операції, вжили заходів задля того, щоб взяти проблему під контроль та дискреційна виплата бонусів була припинена.

80. Під час візиту, експертну команду було поінформовано про амбіцію запровадити нову систему винагороди праці, згідно рангів. Команда НАТО ВД припускає, що, як *перший крок*, варто зробити для усіх прозорим усе, що пов'язано з додатковими виплатами (як мотивуючий фактор та корупційну протиотруту) та обмежити рівень 15-20 відсотків від базової заробітної платні. Однак, два нові законопроекти щодо реформувань офіцерського складу згідно звання, а також про питання платні та розвитку кар'єри, не були затверджені Парламентом, що може в подальшому вплинути на реформування в структурах ЗСУ та виникнення додаткових корупційних ризиків.

81. Дуже надихаючою позитивною зміною з сильним впливом на доброчесність є факт, що дані стосовно оплати праці військовим є публічно доступними та інтенсивно обговорюються. Крім іншого, це може допомогти керівництву краще зрозуміти як соціальну, так і військову думки та вимоги стосовно заробітних плат та бонусів в ЗСУ.

82. Відповіді Анкети самооцінки показують як сильні, так і слабкі сторони проблематики гендерних питань в українському секторі безпеки та оборони. Надані цифри свідчать, що проблема рівності існує – особливо, але не лише пов'язана з однаковим доходом під час роботи у одній організації. У цьому контексті треба відмітити, що у 2018 році МОУ, МВС та підпорядковані ним інституції розробили План дій стосовно Миру та Безпеки Жінок. Прогрес мав місце у сферах підвищення обізнаності щодо гендерного питання, навчання та тренувань. Обидва міністерства запроваджують дисципліни з гендерного питання до навчальних планів початкової та післядипломної освіти. В 2018 році, за даними ЗСУ, кількість жінок в армії становило більше 23 000, що на 2000 більше в порівнянні з 2015 роком. На січень 2019 року близько 4% старших офіцерів ЗСУ (підполковник/полковник) є жінки. Однак, за даними ЗСУ, жодна жінка не має звання генералу або віце-адміралу через брак відповідної військової освіти та досвіду на стратегічно-операційному рівні. Приблизно 8% військового персоналу в ООС це жінки. Більше 65 % серед 46000 цивільних посад в ЗСУ займають жінки.

83. Обговорення житлового питання є дещо поза межами Анкети самооцінки, але варто переконатись у справедливості та прозорості системи. Відповіді свідчать про «формальну та невідповідальну» реакцію МО на рекомендації Рахункової палати стосовно однієї з найбільш термінових соціальних проблем – забезпечення житлом більше 40,000 військових. Система житла, тим не менш, має чіткий вплив на ротацію персоналу, що впливає на плинність кадрів, розвиток кар'єри та посилення досвіду індивідууму. У деяких випадках, житлове питання також є мотивацією для ротації, що також може створювати деякі можливості.

84. Стосовно кримінального переслідування випадків корупції та шахрайства, система військових судів України, як частина судової системи, була закрита у 2010 році. Посаду головного військового прокурора було запроваджено у Генеральній прокуратурі. Однак, подана інформація стосовно кількості зареєстрованих та

розслідуваних випадків корупції, шахрайства та кримінальних правопорушень в агенціях сектору безпеки та оборони, а також в операціях, що тривають, піднімає питання повторного запровадження системи військової прокуратури та судів згідно практик деяких країн НАТО з подібним до українського розміром військового та мілітаризованого особового складу.

Рекомендації

- a. Використовувати *Загальну модель НАТО з найкращих практик з управління кадровими ресурсами (SAS-059)* як орієнтовний напрямок структурної реформи управління кадровими ресурсами. Оновити усю функціональність управління кадровими ресурсами, зосереджуючись не лише на ефективності, а в першу чергу на інституційному застосуванні принципів прозорості, підзвітності та доброчесності. Загальна модель не є моделлю для повного копіювання. Натомість, вона визначає критичні загальні процеси, які необхідно розглянути задля всеохоплюючої, всеосяжної, ефективної та динамічної системи управління кадровими ресурсами у країні.
- b. Повний огляд сучасної системи управління персоналом ЗСУ допоможе переглянути залишки і прогалини спадщини радянської професійної військової освіти і дозволить прийняти західний процес управління військовою кар'єрою на основі цінностей. Таким чином, для здійснення необхідних реформ та зменшення корупційного ризику необхідне чітке бачення МОУ та ЗСУ у створенні нового професійного офіцера та унтер-кадрового корпусу, який буде вихований на західних принципах, цінностях, етиці та професійній військовій освіті. Нова система рангів може базуватися не тільки на вищій освіті, але також визначатися насамперед рівнем військової професійної освіти та кар'єрним прогресом у новій моделі. В ідеалі, нова модель повинна охоплювати всі військові професії та базуватися на продемонстрованій професійній військовій компетентності, лідерському та штатному досвіді, військовій етиці, інтелектуальних здібностях та спритності та майбутньому потенціалі.
- c. Розробка нової концепції «військового професіоналізму» та чітке визначення вимог для цивільних «експертів». Військовий професіоналізм не додається автоматично до контракту військової служби. Його необхідно чітко визначити, не лише базуючись на особливостях української культури та традицій, але також як інструмент формування майбутніх (бажаних) військових якостей.
- d. Ініціювати перехід від «оплати згідно посади/функцій» до «оплати згідно рангу» для всіх військовослужбовців та суттєво знизити бонуси, які на даний час є значною частиною оплати військової служби. Підкреслити зв'язок в рамках ланцюга «набір на військову службу-утримання-соціальна адаптація», що фокусується на якості та ефективності елементів управління кадровими ресурсами, такими як аналіз функцій та роботи, планування щодо персоналу, управління виконанням, професійний розвиток, оплата, розвиток кар'єри та інші. Це саме є актуальним для цивільного персоналу, якщо вони отримують таку ж заробітну платню за таку ж

роботу, як військовий персонал у МОУ.²⁸

- e. Розробляти надалі систему ротації як інструмент зниження корупційного ризику. Запроваджена у 2017 році подвійна перехресна система ротації військового персоналу може бути розширена по відношенню до регулярної ротації персоналу на вразливих посадах (особливо посади у сфері закупівель та моніторингу).
- f. Запровадити систематичний підхід до переходу з військової кар'єри на професійну цивільну (ПВК) як компонент системи управління військового персоналу. Сьогодні, військовослужбовців, які залишають службу залишаються практично поза увагою і не існує розуміння ролі ПВК у ланці процесу управління людськими ресурсами «набір-утримання-перепідготовка». Більше того, сьогоденне законодавство, регулюючи соціальну та професійну адаптація військових, зовсім виключає їхні сім'ї на стадії звільнення військового з армії. Мета полягає у тому, щоб також зосередитися на житті військовослужбовця та його родини після того, як він залишить службу, адже під час несення служби існує ризик неетичного поведіння та незаконних дій. Відсутність ефективної системи ПВК є основною причиною того, що МОУ сьогодні заповнене офіцерами у відставці замість розвитку цивільного штату експертів. В цьому питанні може допомогти Програма ВД.
- g. Вдосконалити оцінку продуктивності персоналу та частини, як підґрунтя для підвищень по службі на основі заслуг. Таке досягнення може бути життєво-важливим для індивідуальної та інституційної доброчесності. Передача знань та початкове навчання є визначним, а НАТО та країни Альянсу можуть забезпечити його краще, ніж будь хто інший.
- h. Продовжувати забезпечувати персонал антикорупційними інструкціями та інструкціями щодо доброчесності. Запровадження постійної комунікації діалогового типу, гарячих ліній, живих дискусій, та всеосяжних навчань стало б початком розвитку культури доброчесності. Недавні досягнення є дуже переконливими, але потребують вдосконалення. «Енциклопедія» неналежного виконання та чесних практик також може стати в нагоді.
- i. Розширити включення дисципліни Виховання Доброчесності в інших військових академіях на усіх рівнях. Академії сектору безпеки України та навчальні заклади потребують синхронізації та координації серед учасників для перетворення поточних різних коротких курсів з ВД напрямку в консолідовану ВД дисципліну. Процес з відбору тем має відбуватися за навчальними вимогами Політики НАТО з питань навчання, оцінювання та вправ і глобального програмування, метою якої є досягнення поєднання та координації зусиль у подальшій підтримці та розробку дисципліни. Досвід та знання Львівської академії сухопутних військ може служити рольовою моделлю для інших академій, відповідна інституційна підтримка та

²⁸ Ця рекомендація стосується усіх міністерств в рамках цього звіту, військового та цивільного персоналу.

ресурси мають бути залучені. Розробляти оновлену тренувальну модель з ВД раз на рік, і ідентифікувати її успішне проходження як важливої умови для продовження навчання.

- ж. Започаткувати спеціалізовані тренінги з ВД для членів сімей військових. Члени сім'ї є більш соціальними, критичними та відвертими щодо будь-якої форми неповаги.
- к. Іntenсивно використовувати Робочу програму ВД з надання цільової підтримки Україні. Також, участь членів військових академій у попередніх семінарах ВД повинна сприяти інтегруванню дисципліни Виховання доброчесності до існуючої навчальної програми та розвитку професійних програм. Поширювати інформацією та інтенсивно використовувати онлайн курс НАТО "Підвищення обізнаності з виховання доброчесності," запроваджений у 2018.

Державна спеціальна служба транспорту України

85. Закон, до якого востаннє вносилися зміни у 2017 році, переводить спеціальну транспортну функцію та організацію від Міністерства інфраструктури до структурного підрозділу МОУ. Під час Процесу самооцінки та експертного аналізу, ДССТУ перебувала у стані переходу своїх функцій. Однак, стосовно проблематики з виховання доброчесності, Служба користується заходами та практиками МОУ.

86. Важко сказати, що Служба має свою власну політику з ВД. Скоріш за все, існує комбінація вже започаткованих практик (лідерство обговорює питання етичної поведінки кожного тижня, щомісяця проходять тренінги з антикорупційних питань, Голова Служби особисто приймає участь в ключових дискусіях, таких як просування по службі старших спеціалістів, передача нового житла та ін.) та інструменти МОУ, а саме Кодекс поведінки, Внутрішній аудит, антикорупційний план дій, що ґрунтується на Програмі МОУ та власну процедуру з оцінювання ризиків.

87. Відносно мала кількість персоналу – за інформацією, 4602 військового та цивільного персоналу, дозволяю тримати ефективний централізований контроль та приймати надійні рішення, у тому числі що стосується питань чутливих до корупції. Комітет виконує функцію оцінювання корупційних ризиків згідно започаткованого методу та інструкції МОУ. Серед найчутливіших питань є виплата додаткової платні, закупівля продуктів та послуг, житла та просування по службі.

88. Чутливим елементом є те, що персонал Служби складається з 40% добровольців, які працюють за службовим контрактом та 60% призовників. Згідно з дискусіями, випадки «дедовщини» трапляються не часто; рівень кримінальності серед службовців є відносно низький – 2 кримінальні справи на 1000 службовців, в той час коли в МОУ співвідношення є 16/1000; про випадки корупції не повідомлялося.

89. Існує дворівнева система просування по службі, яка ґрунтується на засіданнях

комісій в кожній частині та центральній. Центральна комісія приймає рішення щодо підвищення посадовців вище заступника командира батальйону. Список запропонованих та затверджених кандидатів є публічно доступним. Механізм апеляції включає в себе службовий звіт через керівництво та телефонну «гарячу лінію». Однак, в обидвох випадках респондент є все тією ж Комісією, яка приймає участь.

90. Надання житла для військовослужбовців є критичним моментом для Служби (як і в інших військових та мілітаризованих відомствах). Як незалежна інституція, ДССТУ має свою власну житлову програму завдяки якій вдалося надати 937 житлових приміщень (на момент проведення зустрічі), але ще 600 службовців чекають на свою чергу. Служба має сертифікат на конструкційні роботи та проводить будівельні роботи в містах дислокації своїх частин. Всі процедури з надання житла розроблені Комісією: вона вивчає проблему житла в кожному гарнізоні, проводить переговори з органами самоврядування про використання квартир або ж надання земельної ділянки для будування, створює лист очікування і, коли житло готове – видає його згідно затвердженого списку. Голова Служби затверджує лист очікування, але не розпоряджається житлом за власним рішенням.

91. Військовий факультет Дніпропетровського державного університету залізнодорожного транспорту надає вищу освіту офіцерам ДССТУ. Антикорупційний курс входить до юридичного напрямку навчальної програми; це означає, що освіта сконцентрована на визначені та інтерпретації існуючих антикорупційних законодавчих актів. Тренування в межах Служби виконується Департаментом з антикорупційних питань на базі щорічного плану та у координації з антикорупційним органом в МОУ.

Рекомендації:

а. Переосмислити організацію освіти та тренувань з етичного виховання. Законодавство, що формує антикорупційну політику України, має бути гарно вивченим, але цього не достатньо для виховання кадетів (на сьогодні 95 кадетів) культурі цілісності. Підготовка військовослужбовців та державних службовців до правильного оцінювання того, як може виглядати неетична поведінка, також вимагає навчання, що ґрунтується на досвідах, а також рольових ігор в конкретному робочому середовищі Служби.

Міністерство Внутрішніх Справ

92. Керівництво Міністерства внутрішніх справ бачить цю інституцію як "мультидисциплінарний, сервіс-орієнтований, цивільний орган Європейської моделі, який розробляє правоохоронну політику та політику безпеки." Це формулювання підкреслює кілька головних аспектів зосередження уваги. Перш за все, сервіс-орієнтований є протилежним тезисом процесо-орієнтованого, що було загальною характеристикою усіх державних агенцій радянського типу. Досягнення такої зміни та якості не є легким завданням, але це виправдані зусилля, тому що це є суттю реформ правоохоронного сектору. Другий фокус – на цивільному характері

міністерства. Власне, не мілітаризованою є лише адміністрація міністерства, позаяк деякі структурні організації, такі як НГУ, ДПС, мають військовий статус разом з правоохоронними функціями. Для досягнення "Європейської моделі", необхідно реалізувати цивільний характер Міністерства та його структурних одиниць. «Цивільний» формат передбачає виконання законів державною адміністрацією, що служить народу. Застосування цього підходу мало суттєвий вплив на політику та практику охорони правопорядку.

93. Протягом періоду звітування, МВС переглянуло раніше запроваджені кодекси етичної поведінки. Деякі з них, а саме *Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України* (2012 рік) та *Правила поведінки співробітників МВС, територіальних підрозділів, інституцій, організацій та підприємств, які входять до Адміністрації МВС* (2016 рік) втратили свою чинність. Наразі, мають силу *Правила етичної поведінки поліцейських*. Однак, сьогоденна практика визначає поняття цілісності у заборонах: неможливість використовувати державну власність у особистих цілях; зобов'язання уникати конфлікту інтересів; зобов'язання у не викритті та у невикористанні службової інформації, у тому числі після завершення служби; запобігання у отриманні будь-яких вигід та взяття на себе зобов'язань з фізичними та юридичними особами, політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями. Показовою практикою є те, щоб документи з етичної поведінки мали більш зобов'язальний характер. Це означає, що правоохоронці, захищаючи суспільні інтереси, повинні ставити загальне благо громадян у пріоритеті перед особистими, приватними чи корпоративними інтересами.

94. Повідомляється, що Комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ (створено у 2017 році) є постійними консультативними і дорадчими органами. Засідання комісії відбуваються не менше одного разу в квартал для обговорення та оцінки корупційних ризиків в МВС, планування заходів для боротьби з корупційними ризиками, підготовки пропозицій для антикорупційної програми МВС, координації та моніторингу виконання цієї програми, надання консультацій та пропозицій з антикорупційних питань та для розгляду інформації у підозрах в корупції. Державний секретар МВС очолює Комісію, яка включає 31 спеціаліста, представників 18 структурних відділів міністерства та Головний сервісний центр (міжрегіональне управління). Постійним органом для планування розбудови доброчесності річної *Антикорупційної програми* міністерства та її виконання є Управління запобігання корупції та проведення люстрації Міністерства внутрішніх справ України. Однак, в 2018 році проведені розслідування 43 повідомлень про корупцію. Інформація щодо результатів та покарань не була надана. Команда експертів звернула увагу на те, що згідно *Закону України про запобігання корупції*, МВС не є уповноваженим вести корупційні розслідування та запроваджувати покарання – МВС інформує спеціальні органи, які мають справу з антикорупційною діяльністю (органи прокуратури, НПУ, НАБУ та НАЗК) в рамках своїх компетенцій. Спеціальна дисциплінарна комісія розглядає повідомлення на рівні порушення дисциплінарних правил.

95. Антикорупційне навчання проводиться для кожного службовця МВС раз на 3

роки. Можливі вимоги щодо додаткових кваліфікацій, залежно від оцінки річної продуктивності співробітника або у випадках зміни посади або функцій. Навчання проводиться або у різних академіях МВС, або через проведення державних тендерів. Кожен службовець також зобов'язаний щорічно використати не менше 30 годин для самоосвіти.

Рекомендації:

- a. З'ясувати подальшу роль МВС як наглядового та координуючого органу різних правоохоронних та безпекових організацій. Демократична внутрішня політика безпеки означає пошук шляхів виконання суспільних вимоги безпеки разом з досягненням операційних результатів служби, відображаючи як внутрішні демократичні зміни, (обмеження ресурсів), так і міжнародні виклики (включаючи прямі загрози).
- b. Продовжувати вдосконалювати політико-формуючу та координаційно виконавчу роль МВС. Стосовно кадрового сектору політики внутрішніх справ, міністерству необхідно виконати стратегічний перегляд управління кадровими ресурсами в усіх підпорядкованих організаціях. Необхідно окреслити більш точно, ніж у сучасній стратегічній версії (дійсна до 2020), визначити структуру кадрових ресурсів за напрямком "військові-цивільні" та обрати шляхи більш ефективного використання людських ресурсів значно ефективніше. Застосувати довготермінову стратегію для візуалізації бачення міністерством майбутнього та розробити необхідні дії для досягнення цього бачення.
- c. Вдосконалити організацію, процедури та кваліфікацію спеціалістів кадрового відділу. Департаменти управління кадровими ресурсами не повинні підтримувати лише формулювання та втілення політики, але, перш за все, забезпечувати надійним персоналом будь-яку сферу діяльності служби. Стратегічне та операційне управління кадровими ресурсами логічно пов'язане з освіченими, мотивованими, інформаційними та гнучкими експертами, було би належним та сталим рішенням. МВС потребує систематичної гармонізації практики управління військовим персоналом та відповідних реформ з підходом МО. Для цього може знадобитись фіксований та регульований формат міжвідомчої координації з метою підтримки спостережень тенденцій системного розвитку та відображення їх у об'єктивному та заснованому на фактах прийнятті рішень. Адаптувати передовий досвід моделі управління кадрами НАТО до органів МВС.
- d. Запровадити систематичний підхід до переходу з військової кар'єри на професійну цивільну (ПВК). ПВК прямим чином стимулює та розширяє державну та приватну, військову та цивільну сфери, пропонує проактивний доступ до своїх прозорих та справедливих практик в управлінні кадровими ресурсами.
- e. Покращити співвідношення «цивільні-військові» в усьому секторі. Спроможні цивільні співробітники у секторі безпеки є суттєвою вимогою для забезпечення якості консолідованої демократії. Цивільні привносять особливий досвід та

перспективи у теми безпеки, що може збалансувати традиційну військову ментальність. Військові з визначеним кар'єрним шляхом з усіма дотичними аспектами, у такому комплексному міністерстві, як МВС, були б досить дорогим варіантом для будь-якої країни.

- f. Продовжувати звертати увагу на тренування з етики для поліції, військових та цивільних службовців. Розбудова цивільних правоохоронних служб є справою більше культурного, чим формального статусу. Використання Програм НАТО для покращення якості навчання забезпечить кращий результат при менших витратах – *якісне* навчання є надважливим для органів МВС.
- g. Здійснити перегляд компенсацій в усіх органах МВС. Система оплати праці, запроваджена *Законом України про державну службу* (2015 рік), відіграє суттєву роль у стимуляції професійної діяльності, заохочуючи працівників виконувати свої обов'язки ефективно, фахово, ініціативно та, дотримуючись норм доброчесності. Відповідно, загальна сума додаткових виплат на рік не повинна перевищувати 30 відсотків річної платні. Тим не менш, механізм виплат має йти в розріз з вихованням професійної цілісності та ефективності, а не розділяти людей, які працюють в різних структурах МВС. Залучати зовнішній аудит та консультування як для формування зрозумілої картини, так і для пошуку подальшого правильного шляху.
- h. Запровадити стратегічні комунікації. Зацікавленим сторонам, що співпрацюють з МВС - внутрішнім та зовнішнім (соціальні та міжнародні партнери), потрібно знати бачення та пріоритети МВС, а також стратегію їх досягнення. Такий підхід допоможе МВС та його органам отримати політичну підтримку для продовження реформ, життєву політичну підтримку з точки зору впевненості та продовження залучень міжнародних партнерів.

Національна поліція України

96. Експертна команда була переконана, що реформа Національної поліції після 2014 є одним з критичних питань для трансформації усього сектору безпеки України. Керівництво МВС та поліції підкреслило, що суспільні очікування дуже високі, і суспільство негайно відчує ефект від реформ – успішних або ні. Час створення НПУ є не достатнім для досягнення та вивчення повного ефекту від реформ, включаючи аспект доброчесності поліції. Можливо, у секторі безпеки поліція є симбіозом між професіоналізмом, повагою до верховенства права та етичної поведінки, з яких складається та найчіткіше проявляється доброчесність. Тому, експертна команда переважно зосередилась на структурних питаннях, що визначають макро-підґрунтя реформ та характер критичних процесів.

97. Поліція є незалежним правоохоронним органом. Незалежність була пояснена як юридичний, структурний та операційний захист від прямого політичного впливу у будь-якій формі. Згідно *Закону Про Національну поліцію* (2015), Міністерство внутрішніх справ визначає державну політику суспільної безпеки та порядку, замовляє забезпечення служб поліції та контролює його виконання Поліцією; керує

законодавчими аспектами ролі та діяльності Поліції; схвалює стратегічні програми та річні плани; регулює міжвідомчу співпрацю Поліції; приймає рішення щодо виділення бюджетних фондів; вносить пропозиції до Кабінету Міністрів для призначення Голови Поліції та призначає заступників Голови; та інше. Голова поліції приймає рішення щодо кадрових ресурсів та структури Головного управління після консультацій з міністром та керує щоденними операціями поліції. Згідно цих домовленостей, експертна команда бачить, що було забезпечено цивільний політичний контроль над службою та операціями Поліції, оскільки професійному керівництву забезпечено відносну свободу рішень щодо організації роботи, управління ресурсами та операціями. З точки зору доброчесності, такий розподіл ролей та відповідальності може ефективно працювати, якщо доброчесність буде основою поведінки усіх політичних і фахових лідерів та офіцерів поліції.

98. Стосовно персоналу поліції, експертна команда зазначила, перш за все, значну прогалину у кількості кадрового ресурсу Поліції – 22,1 тисяча різниці між визначеною законом та теперішньою цифрою (1 січня 2019). Отримані коментарі створили враження, що після 2014 року, на Поліцію (реформовану) було покладено величезні (обґрунтовані) очікування, але виділено недостатні ресурси. Команда зауважила, що дисбаланс між функціями-ресурсами триває надто довго, що може мати значний вплив на особисту та інституційну доброчесність.

99. Кадровий департамент головного управління НПУ – це частина, на яку покладено винятково велику кількість обов’язків – 58 функцій! Проте, поміж них не було знайдено функцію запровадження стратегічного управління персоналом поліції.

100. Національна поліція мабуть є єдиним органом сектору безпеки, якому вдалось вчасно розширити (до 2020 року) стратегію та план реформ. Стратегія 2019-2024 відображає здобутий досвід (включаючи успішні експерименти у Львівській області) та передбачає подальші структурні реформи з акцентом на поліцейську діяльність у громадах; розвиток Поліції як цивільної служби, здатної діяти ефективно, водночас поважаючи права людини та громадянські свободи; посилення операційної співпраці з судовою системою; підвищення прозорості та особистої підзвітності; та інші.

101. Поки зусилля з реалізації реформ продовжуються, керівництво поліції має амбіції зробити корупцію у будь-якій формі «неможливою» шляхом систематичних заходів, негайних реакцій, та “нульової толерантності” до будь-яких порушень. У загальному підході було підсумовано акцент на такі компоненти як “відбір, освіта, навчання, робоче середовище та контроль.”

102. Робота з запобігання починається з правильного відбору кандидатів на службу, широко застосовується використання поліграфу. Інтернет-сторінка відомства надає інформацію щодо посад у будь-якій гілці Поліції (патруль, економічна, кібер-захист, охорона, внутрішня безпека, спеціальний відділ поліції КОРД) та регіональні відділи (26 областей, включаючи Крим та Севастополь). Задля уникнення можливих форм неналежного та нечесного відбору та просування по службі, кадрова політика здійснюється через колективний механізм прийняття рішень – комісія з кадрової політики. Цей механізм необхідно оцінити, з точки зору процедур та ризиків,

пов'язаних з критеріями та методами оцінки, а також остаточного прийняття рішення та оскаржень.

103. Управління запобігання корупції та проведення люстрації (постійно-діючий орган) та Комітет з оцінювання корупційних ризиків (утворений внутрішнім наказом) займається Антикорупційною програмою НПУ. Програма ґрунтується на уніфікованій Методології з оцінювання корупційних ризиків в діяльності державних органів та стосується також можливості виникнення корупційних ризиків в НПУ, пріоритизація корупційних ризиків та інституційні методи у запобігання, виявленні та відповіді на корупцію. Команда експертів відмітила те, що Методологія визначає корупційні ризики переважно в межах інституційних структурних одиниць, в той час, коли кращі результати можуть бути досягнені через дотримання різних процесів прийняття рішень та реалізації.

104. Антикорупційне навчання проводиться на усіх освітніх рівнях – початкове професійне навчання, навчання у вищих навчальних закладах з особливими умовами тренування, післядипломна освіта, практика. МВС керує 7 вищими навчальними закладами на рівні університету, у яких забезпечено спеціальне навчання та освіта. Протягом першої половини 2019 року, проведено 67 курсів, семінарів та лекцій з фокусом на корупційних злочинах, електронних деклараціях та конфлікті інтересів. Експерти НПУ також готують персональні інструкції персоналу поліції у різних сферах антикорупційного законодавства (642 кожні 6 місяців). Безкоштовний онлайн-тренінг «Конфлікт інтересів: що треба знати» проводиться НАЗК разом з громадським проектом з розвитку відкритих онлайн курсів «Прометей» (проект за підтримки Програми розвитку ООН в Україні). Приблизно 30 антикорупційних проектів проходять за підтримки країн-партнерів та міжнародних організацій. Згідно респондентів, ефект застосування антикорупційної стратегії є дуже позитивним та має визнання у суспільстві. Було відзначено, що навіть випадки “дрібної корупції” (розкрадання палива та подібні) майже нульові. Починаючи з лютого 2019 року, після затвердження Антикорупційної програми НПУ на 2019-21 рр., відповідальність за реалізацію Антикорупційної програми покладена на голів структурних підрозділів центральних регіональних органів поліції та територіальних підрозділів (у тому числі міжрегіональних та регіональних).

105. На інтернет-сторінці НПУ, в рубриці «Запобігання та протидія корупції», розміщено 32 публікації на різні антикорупційні тематики, а також відео з ілюстраціями та рекомендаціями «Тонкощі антикорупційного законодавства» та «Як поліцейському не стати порушником антикорупційного законодавства» Повідомлення про суттєві зміни в майновому стані».

106. В 2018 році проведено розслідування 89 повідомлень про корупційні злочини, або ті, що мають до них відношення, інші 27 були такими, що не є релевантними, 126 запити на інформацію щодо можливої корупції отримали відповіді. Мобільна група швидкого реагування на сигнали корупції є операційною. Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації проводить 3-5 перевірок щомісяця, у тому числі в регіональних та місцевих підрозділах НПУ. Особлива увага приділяється перевірці інформації стосовно потенційного конфлікту інтересів (21 випадки у 2018

році, 27 в першій половині 2019 року).

107. Процес управління щорічним поданням електронних декларацій є добре ілюстрованим через буклети, інструкції на сайті та відео. Кількість повідомлень щодо неподання чи несвоєчасного подання декларацій, переданих НПУ до НАЗК, зменшилась з 467 в 2018 році до 15 в першій половині 2019 року.

108. Громадська увага до роботи поліції продовжує надавати цінну реакція на проведення реформування. Існує деяка стабільність у чутливості громадян, тому що щорічна кількість дзвінків на гарячу лінію НГУ становить 100 000 (в 2018 році та за даними першої половини 2019 року). Повідомлення про неналежне ставлення (110 дзвінків у 2018 році), перевищення влади чи службових обов'язків (653), неправомірні пільги (113), незаконне збагачення (6), хабарництво (41) та інші (30).

Рекомендації

а. Надалі посилювати кадрові аспекти реформи поліції. Нинішній напрямок безсумнівно правильний, а досягнення суттєві. Проблеми - також. Виклики полягають у забезпеченні стабільності та постійному вдосконаленні. Поліція має дві сторони доброчесності – професійна продуктивність та етична поведінка, вони є найбільш видимими та мають негайний соціальний та політичний ефект.

б. Надалі вдосконалювати засади доброчесності: освіту, навчання, робоче середовище та контроль. Освіта повинна сприяти здобуттям людей розуміння теми; навчання – робити їх спроможними; робоче середовище – підтримувати мотивацію та досягнення; контроль – допомагати людям залишатись на правильному шляху.

с. Забезпечити ресурси, відповідно наданих Поліції повноважень. Влада, як така, є фактором корупційного ризику. Більше повноважень, які було надано Поліції після 2014 року, стали би сильнішим фактором корупції за умови не надання достатніх ресурсів.

Національна Гвардія України

109. Національна Гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями. Вона є частиною системи Міністерства внутрішніх справ та компонентом оборонного сектору. Таким чином, НГУ підпорядковується цивільному міністру, але командування другого рівня є повністю військовим. Місія НГУ - захищати життя, права, свободи та законні інтереси громадян, суспільства та держави від кримінальних та інших протиправних порушень, а також підтримувати громадський порядок та безпеку. НГУ також залучена, у координації з іншими правоохоронними органами до національної безпеки та захисту національних кордонів, антитерористичної діяльності та боротьби з організованою злочинністю. Згідно місії, структура НГУ включає головне управління, шість територіальних командувань (включно Кримське), заклади військової освіти та навчання, та різні частини – операційної діяльності, захисту громадського порядку, конвою та спеціального призначення, а також частини захисту критичної інфраструктури, дипломатичного захисту, постачання та авіаційні підрозділи.

110. Види служби залученого працевлаштованого персоналу можуть бути: звичайна обов'язкова військова служба, або за добровільним контракту. Змішане укомплектування використовується для створення особливого середовища з точки зору доброчесності. У цьому аспекті застосовуються заходи для точного відбору добровільних кандидатів, з Використанням поліграфів, перевірки на наявність кримінальних записів у особистій справі та професійний розвиток психологічного профілю. Після підписання першого контракту (3 – 5 років), проводяться тренінги на тему розвитку командного духу (тім білдінг) та лідерства в умовах кризи. Під час служби надається психологічна підтримка, а також релігійні практики та підтримка капелана.

111. Ротація офіцерів не є принциповою вимогою, але проводиться відповідно рішення командира. На кожен вільну вакансію проводиться відкритий конкурс. НГУ забезпечує персонал для ООС; періоди ротації такі: загальний термін – 3 місяці; для Адміністративного офісу НГУ в ООС – 2 місяці; для підрозділів у складі ЗСУ – за звичай 6 місяців.

112. Атестація персоналу проводиться щорічно. Усі просування по службі, вибір навчальних курсів у військових або цивільних інститутах або закордоном залежать від результатів оцінки виконання службових обов'язків та приймаються комісіями задля запобігання можливостей корупції, непотизму та інших етичних порушень. Цей механізм потребує оцінки на рівні процедур стосовно перевірок і балансів, згаданих у попередніх коментарях.

113. Експертна команда вважає *Кодекс етичної поведінки військових посадових осіб та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у Національній гвардії України* дуже цінним документом, який не лише визначає принципи, але також надає стисле керівництво стосовно їх виконання, встановлює механізми перегляду індивідуальної доброчесності та санкцій.

114. Комісія з 20 представників ключових департаментів та інших структурних одиниць проводить засідання раз на три місяці та реалізовує антикорупційну роботу, включно визначення ризиків корупції та оцінка згідно методології НАЗК, забезпечує розвиток та коригування антикорупційної програми, моніторинг та контроль етичного виконання службових обов'язків у НГУ. Протягом 2014-2016 вісім військовослужбовців та один працівник були притягнуті до кримінальної відповідальності за кримінальні корупційні правопорушення, та чотири солдати - до адміністративної відповідальності за здійснення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Рішення судів у цих справах було опубліковано та з коментарями донесено до всіх частин НГУ. Останнім часом покарання за порушення Кодексу етичної поведінки не застосовувались.

115. Одним з чутливих для корупції елементів завжди були медичні комісії, що перевіряють стан здоров'я усіх військових перед початком роботи у МВС. Наказ міністерства від 2017 року встановив нові правила, спільні для МВС та усіх підпорядкованих органів. Військово-медична комісія (ВМК) розглядає подання, заявки апікаційних форм та скарги кандидатів на службу у поліції, поліцейських офіцерів,

кандидатів на військові посади, колишніх поліцейських офіцерів, колишніх членів приватного та військового персоналу та військовий персонал на пенсії з питань загальної та медичної, військової медичної перевірки, аналізів та оцінки стану їх здоров'я. Центральна ВМК керує всеохоплюючою системою територіальних (гарнізонних) постійних та тимчасових комісій. Наказ міністерства регулює усі елементи процедур медичного огляду. Однак, наказ не встановлює механізм контролю, не зважаючи на те, що високі корупційні ризики даної процедури є добре відомими. Центральна ВМК та її територіальні відділи у своїй роботі повинні бути незалежними від будь-якого зовнішнього впливу, і видається, що вони є справді незалежними. Проте, це не означає, що вони не є під контролем.

Рекомендації

116. Обговорити та далі продовжити розробку концепції НГУ, що буде у відповідності до концепції та практики МВС. Сучасний стан щодо ролей, обов'язків, структури управління, підзвітності та особливо – зв'язку між завданням та ресурсами, що генерує неефективність та високі корупційні ризики. Якщо ситуація продовжуватиметься без структурних заходів, існуючий на даний час дисбаланс між функціями та ресурсами є поза будь-яким раціональним розумінням.

117. Надалі вдосконалити концептуальну, нормативну та операційну координацію з іншими органами МВС та ЗСУ. Результати комплексної перевірки сектору безпеки та оборони (2019) мають бути використані для розвитку концептуальних документів, які балансують завдання з відповідними вимогами. Європейські країни-члени НАТО мають різні успішні гнучкі практики, що можуть бути адаптованими та можуть допомогти Україні знайти свою правильну модель.

118. Забезпечити надійне очищення представників НГУ, залучених до ООС, від корупційних можливостей. Умови ООС відрізняються (від передбачених законом) та є більш динамічними, ніж можливо відобразити у бюрократичній системі. Однак, є достатньо комплексних уроків, з яких можна отримати знання та вдосконалити підготовку, виконання та контроль у сфері доброчесності.

Державна Прикордонна Служба України

119. Державна прикордонна служба України є наступником Прикордонних військ України. Перехід з військового статусу до цивільної служби, що відбувся у 2003 році, відображає традиційний Європейській підхід, де кордони контролюються та захищаються структурами типу прикордонної поліції. Однак, згідно Закону Про Державну прикордонну службу України (2003), персонал ДПС налічує 45 000 військових та 8000 цивільних співробітників. Таким чином, у даний час, ДПС є мілітаризованим правоохоронним органом, а не цивільною службою. Експертна команда наразі не піднімає дане питання, беручи до уваги збройний конфлікт, але підкреслює необхідність запровадити більше цивільних практик, особливо, що стосується прозорості, підзвітності та поваги до прав людини та свобод громадян.

120. Останнім часом, ДПС оперує 229 контрольно-пропускними пунктами та

контрольних пунктів. 2018 виявився роком найбільших викликів для українських прикордонників. Надання безвізового режиму з Європою на тлі посилення тиску на кордоні з Росією та окупованих територіях надали прикордонникам особливу відповідальність за безпеку громадян, відсіч спроб військових провокацій, нелегальної міграції, та потоку контрабанди.

121. Органи прикордонного контролю мають декілька особливостей, що вирізняють їх від інших правоохоронних органів. Деякі з цих відмінностей є: інституційна влада, визначена законом, внутрішня структура прикордонної служби, характер державного кордону, розмір та транспортна пропускна здатність контрольно-пропускних пунктів, та, не останнє, відносини з іншими органами на кордоні. Кожна з цих характеристик, взята окремо, та усі разом, можуть бути фактором розповсюдження корупційного тиску. *Антикорупційна програма ДПС (2019)* правильно визначає критичні причини корупції, підкреслюючи, що “Аналіз влади посадових осіб Державної прикордонної служби у виконанні функцій визначених законом, дає підстави зробити висновки, що ці функції є потужними та водночас дискреційними, що створює можливості для виникнення корупційних ризиків.” Оцінювання ризиків проводиться комісією на чолі з Головою ДПС за основу береться єдина Методологія. Комісія також координує та проводить оцінку реалізації та звітує Міністру внутрішніх справ. *Методологічне керівництво з питань викривачів* (внутрішній документ ДПС) також є доступним у підрозділах Служби.

122. В ДПС функціонує (з 2017 року) Центр доброчесності та запобігання корупційних ризиків. Головним завданням Центру є навчання персоналу та ведення записів тих, хто дозволив собі неетичну поведінку; реалізація інституційної антикорупційної програми; забезпечення конституційного права на свободу думки та релігії для персоналу. Елементами організації Центру є Департамент досліджень на поліграфі, Група з запобігання та виявлення корупції, Департамент з інспекції персоналу, Відділ служби військового духовенства.

123. Особливе розслідування проводиться щодо кандидатів на службу у Державну прикордонну службу України, після якого відбувається процедура, визначена *Законом України про запобігання корупції*.

124. Персонал ДПС діє за двома напрямками щодо професійного виконання службових обов'язків та поведінки (2016 рік): *Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами та Правила поведінки персоналу Державної прикордонної служби України з метою запобігання корупції*.

- Кодекс поведінки встановлює різні стандарти професійної діяльності «на державних кордонах», такі як служіння українському народові, патріотизм, соціальна справедливість та пріоритетність прав людини та громадянських свобод, повага до закону, ефективність, прозорість та відкритість, інституційна лояльність, нейтралітет, неупередженість та справедливість. Кодекс чітко визначає вимоги до поведінки керівництва. Команда експертів оцінює такі вказівки як правильні, оскільки вони відображають належну поведінку всіх

державних службовців. Однак документ також повинен відображати специфіку ДПСУ.

- Правила поведінки - це вичерпний і детальний документ про всі аспекти запобігання корупції. Він досить добре пояснює форми корупції та дає чіткі вказівки щодо поведінки людей. Однак Правила повторюють тексти щодо запобігання корупції різних законів та нормативних актів.

125. Команда експертів вбачає певне незрозуміле бачення цінності наявності і Кодексу поведінки і Правил поведінки. Відповідно до встановленої належної практики, кодекс етичної поведінки повинен допомогти службовцям вірно оцінити, що є «правильним» і що може бути «неправильним» у їхньому робочому середовищі. Правила поведінки у випадку ДПС - це правило професійної діяльності, встановлене відповідно до ключових процесів управління, діяльності та операцій. Хоча кодекс (етичної) поведінки використовується для оцінки морального стану службовців, правила поведінки інформують про їхні професійні якості та вміння.

126. Антикорупційний розділ інтернет-сторінки служби надає прямий доступ до відповідного законодавства, кодексу етики та правил поведінки, річної антикорупційної програми, інформаційного та виконавчого керівництва та електронної декларації активів, інформування щодо корупції та іншого, відео інструкцію стосовно особистої безпеки під час роботи на кордоні, та контактну інформацію. Можливості для прямого інформування про випадки корупції та інші етичні порушення обмежуються уповноваженим офіцером Державної прикордонної служби України з запобігання та виявлення корупції та телефоном довіри служби («Довіра») або електронним шляхом через рубрику «Повідом про корупції» (<https://dpsu.gov.ua/ua/zapobigannya-korupciyi>) та за електронною адресою (dovira@dpsu.gov.ua).

127. Щодо базової військової та цивільної заробітної платні у ДПС, анкета самооцінки надає інформацію стосовно джерел, де періодично публікуються дані. Проте, цінність процесу заповнення анкети самооцінки полягає не лише у доступі до даних, а також у самооцінці їх впливу на індивідуальну та інституційну доброчесність. Експертна команда також не мала можливості обговорити конкретні суми місячних додаткових виплат, додаткових бонусів та премій, що встановлюються індивідуально для військових як керівників та командирів частин, визначаючи їх в рамках межі грошових виплат, узгоджених у бюджеті ДПС. Проте, оскільки практика так званих бонусів є легітимізованою для всіх державних установ, повторна думка є наступною: ДПС необхідно зменшити залежність персоналу від чутливих виплат у зв'язку з високим потенціалом корупційних ризиків. Поступове збільшення оплати, пов'язане з кваліфікаціями та рангом, створює справедливую систему, вільну від прямого впливу корупції та фаворитизму.

128. Атестація персоналу проводиться задля забезпечення належного відбору, призначення, навчання та кар'єрних перспектив, а також, що професійні та моральні якості кожного службовця розглядаються та оцінюються шляхом «об'єктивної оцінки».

129. Регулярна ротація персоналу не передбачена навіть для військових. Деякі з опублікованих офіційних річних звітів свідчать про наміри керівництва обмежити ротацію до мінімуму. Ця перспектива може підвищити корупційні ризики, також вона потребує подальшого обговорення, оскільки це також пов'язано з кар'єрними можливостями. Підвищення у рангу можливе, якщо тривалість служби на конкретному рангу зменшується (як це ще відбувалось для молодих офіцерів), але підвищення на вищу посаду, особливо для капітанів та старших офіцерів, потребувало ротації.

130. Візит експертної команди відзначив серйозне покращення у гендерній політиці стосовно набору, утримання та забезпечення жінок ДПС рівними можливостями для кар'єрного підвищення по рангу та посаді – мабуть, найбільш систематичні та сталі результати поміж органів сектору безпеки. Загалом участь України в ініціативі ООН “Жінки, мир та безпека” забезпечується через Національний план дій до 2020 року. Більше того, у 2018 році Програма НАТО з розбудови доброчесності запровадила лекції, зосереджені на актуалізації перспектив доброчесності та гендерної рівності за підтримки експертів НАТО з доброчесності та експерту з Міністерства Оборони Молдови, який володіє цією особливою подвійною компетенцією.

Рекомендації

- a. Зробити реформу ДПС еталоном. ДПС має значні досягнення як у реформі, так і у продуктивності, але також виняткові виклики у найближчому майбутньому щодо відповідальності та контролю за усіма кордони України.
- b. Використовувати розроблену Агенцією FRONTEX Європейського Союзу (2007) *Загальну навчальну програму тренування для прикордонної служби* (після отримання спеціального дозволу) задля покращення професійних та моральних здібностей та продуктивності. Загальна навчальна програма пропонує набір загальних стандартів для національних навчальних закладів прикордонної служби, інструкторів та професіоналів.

Державна служба з надзвичайних ситуацій

131. Державна служба з надзвичайних ситуацій України (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльністю якого регулюється та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Служба реалізує державну політику з питань цивільного захисту від стихійних та техногенних катастроф, вживає запобіжних заходів, виконує заходи реагування на надзвичайні ситуації, пошуково-рятувальні операції, пожежогасіння та заходи техногенної безпеки. Акт Кабінету Міністрів *Про затвердження Положення про державну Службу з надзвичайних ситуацій України* (2015) визначає місію Служби у 73 функціональних обов'язках. Однак, у документі не врегульовано ані кадрові ресурси Служби, ані статус персоналу (імовірно, вони передбачені іншими рішеннями).

132. Однак, як повідомлялося, штат Служби складається з близько 44500 військових з військовими званнями, 15900 цивільних службовців та 200 цивільних

адміністративних службовців. Військовому персоналу надається можливість мати повноцінну кар'єру, яка відповідає військовій службі лише у сфері соціальних питань. Команда експертів відзначила це як ще один випадок, коли військову форму одягають переважно для отримання соціальної вигоди.

133. Міністр внутрішніх справ пропонує кандидатуру голови ДСНС на затвердження Кабінету міністрів. Діяльність Служби керується, фінансується та координується МВС. Як повідомлялося, голова ДСНС часто звітує безпосередньо перед Верховною Радою. Така відкритість сприяє відносно високій довірі громадськості до роботи Служби – в середньому рівень довіри складає 65% серед населення.

134. Що стосується факторів, які створюють середовище для кращої реалізації діяльності з ВД, відомості про вакантні посади офіцерів не заповнюються, оскільки вони не публікуються навіть внутрішньо, службове підвищення офіцерів відбувається за рішенням Голови Служби; практикується ротація офіцерів навіть на чутливих до корупції позиціях. Для цивільних осіб інформація про вакантні посади є відкритою і можлива конкуренція в процесі набору.

135. Департамент внутрішньої безпеки та протидії корупції є постійно діючою структурою для вирішення питань доброчесності. Щорічно, відповідно до внутрішнього розпорядження Голови ДСНС, створюється Комісія з оцінки корупційних ризиків для виявлення та визначення пріоритетності корупційних ризиків, а також координації та моніторингу виконання щорічної Антикорупційної програми ДСНС. Корупційні ризики визначаються за такими напрямками: адміністративна робота апарату ДСНС; заходи контролю, що проводяться ДСНС з метою запобігання надзвичайним ситуаціям (наприклад, дозволи на пожежну безпеку); управління персоналом; внутрішня ревізія; логістика; державні закупівлі. Результати представлені у *Звіті Комісії щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності ДСНС*. На жаль, тут зупиняється відкритий доступ до результатів оцінки ризиків. Однак, щорічна антикорупційна програма здається всебічною (51 захід у 2019 році), яка охоплює регуляторні заходи, антикорупційні навчання, інструкції щодо заповнення електронних декларацій, обмін інформацією про неналежну поведінку, організаційну роботу та ін.

136. Порядок атестації здійснюється згідно встановлених правил та практики МВС. Як і в інших установах, Команді експертної оцінки не зрозуміло, яка вага етичної поведінки в оцінці індивідуальної ефективності, якщо найвища оцінка звучить наступним чином: «Завдання було виконано вчасно (заздалегідь) з якісними результатами, досягнутими з високим ступенем самостійності (за потреби командної роботи), ініціативністю, ефективністю та відповідно до правил етичної поведінки. Під час доручення призначення, державні службовці вносили пропозиції щодо інших документів або їх удосконалення».²⁹

137. Експерти Департаменту внутрішньої безпеки та протидії корупції проводять

²⁹Джерело: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Viznachennya-rezultativ-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovciv-yaki-zaymayut-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-kategoriy-B-i-V.html>

антикорупційне навчання персоналу в регіональних офісах (у 2018 році: 26 семінарів, чотири з яких - телеконференції). Тренінг орієнтований здебільшого на роз'яснення та ілюстрацію різних правових актів та наказів щодо корупції, хабарництва, конфлікту інтересів, неправомірних дій та ін.

138. Повідомлення про корупційні правопорушення та інші зловживання посадовими особами ДСНС організовується поштою, електронною поштою та телефоном. На веб-порталі ДСНС в розділі «Звернення громадян» розміщена рубрика «Звернення в Інтернеті», за допомогою якої члени або громадяни можуть звертатися та повідомляти про будь-які проблеми в Службі. Захист викривачів здається Команді експертного аналізу недостатньо ефективною (наприклад, залиште номер телефону для зв'язку з вами - ми гарантуємо анонімність).

139. ДСНС має свій власний Кодекс поведінки. Згідно з даними, отриманими під час зустрічі, жодного повідомлення про корупцію в Службі зафіксовано не було.

Рекомендації:

a. Удосконалити систему управління персоналом ДСНС, розробивши єдину базу даних та електронну інформаційну систему, щоб зменшити ризики для маніпулятивних рішень та підвищити прозорість просування по службі, видачі житла, виплати додаткових платежів, преміювання та ін.

b. Звернути особливу увагу на тих посадових осіб, які займаються видачою дозволів, погоджень та процедур ліцензування. Ці процеси схильні до корупції за презумпцією. Якість роботи та етичного поведіння працівників значною мірою впливають на громадський престиж ДСНС.

Служба Безпеки України

140. Служба безпеки України має юридично визначену кількість персоналу між 27 000 та 31 000 у особливі періоди, такі як масивна криза або воєнний стан. Така велика кількість персоналу зумовлена комплексним набором функцій служби. Однією з них є контррозвідка у Збройних Силах України. Служба підтримує відносно високу кількість військового персоналу (актуальні дані не обговорювались). Команда експертів була проінформована про те, що оптимізація буде реалізована після оприлюднення результатів комплексного функціонального аудиту СБУ.

141. Було повідомлено, що найсуворішими проблемами з персоналом, що підривають престижність СБУ, є операційна продуктивність, відбір та просування по службі, особливо для службовців вищого рівня та тих, що переходять з інших організацій сектору безпеки. Для підвищення етичної ефективності персоналу кандидатів на службу в СБУ та підвищення кваліфікації на керівних посадах проходять такі процедури: перевірку; професійно-психологічне оцінювання; поліграфне інтерв'ю (добровільно-дорадчий характер) використовується для встановлення індивідуальних профілів кандидатів.

142. Президент України, за поданням Голови СБУ, призначає начальників ключових

управління Центральної адміністрації ДСУ та обласних органів, у тому числі головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Верховна Рада призначає Голову Служби безпеки України за поданням Президента України. Голова СБУ призначає начальників підрозділів та органів.

Рекомендації

- a. Демілітаризувати СБУ до максимально раціональної межі. Немає обґрунтованих аргументів на підтримку її сучасного статусу. Перенесення функції військової розвідки стосовно персоналу, інформаційної та матеріальної безпеки до відповідної структури МОУ є можливим.
- b. Розробити внутрішню систему стримувань та противаги. Щоб компенсувати вплив секретності на інституційне “здоров’я,” запровадити систему стримувань та противаги щодо внутрішнього прийняття рішень та продуктивності.
- c. Розробити зовнішню систему стримувань та противаги. Запровадити новий закон про СБУ, з’ясувати подальшу роль та мандат служби та її операційну співпрацю з іншими правоохоронними та оборонними інституціями та відповідними парламентськими комітетами. Посилити співпрацю з експертами Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) для кращого впорядкування зусиль запобігання корупції в СБУ.
- d. Напрацювати зусилля з запобігання корупції (сфери охоплення та масштаб розвитку індивідуальних здібностей) всередині СБУ згідно внутрішньо визначених сфер корупційних ризиків 1. Досудова діяльність, операції та контр-тероризм; 2. Робота з секретною інформацією та державними таємницями; 3. Управління кадровими ресурсами; 4 Фінанси та логістика; 5. Внутрішній контроль за 17 ідентифікованими сферами корупційних ризиків).

Планування та бюджет

143. Відповіді анкети самооцінки та надані під час експертного візиту виявили покращення розуміння впливу планування, програмування та бюджету на два важливих аспекти доброчесності: ефективне використання ресурсів, призначених для національної безпеки та оборони, та показники етичної індивідуальної та колективної продуктивності. Політика аспектів планування та бюджету віднедавна розглядається як ключова сфера так званої “масштабної корупції.” Можливості для направлення державних фондів на особисті рахунки або рахунки партії та індивідуального бізнесу та організованої злочинності, щоб “захопити державу” існують виключно на рівні формування бюджету та планування та пов’язаної з цим законодавчої роботи. Призначення корумповано-орієнтованих партнерів на найвищі державні посади зазвичай використовується у мережах масштабної корупції.

144. Вплив на запровадження довгострокового та середньострокового планування, яке може покращити річні показники бюджету, нещодавно з’явився переважно за підтримки уряду та Верховної Ради. Зростаюча кількість стратегічних рішень, документів, та (переважно середньострокових) програм забезпечує основи політики та керівництва для інтенсивного переходу у сфері системи планування програм та

бюджету. Незважаючи на існуючі нормативні домовленості та практику, ще немає синхронності зі стандартами НАТО та практиками країн-членів; досягнення є надихаючими, особливо у МОУ та ЗСУ.

145. Однак, відповіді анкети самооцінки сигналізують про спільну проблему стосовно виконання планів закупівель дорогих матеріальних об'єктів. Це пов'язано з *Законом Про публічні закупівлі*, який визначає, що закупівлі необхідно виконувати на річній основі (ст. 4, п. 1). Логіка полягає у тому, що закупівлі слід здійснювати, якщо кошти забезпечуються через визначений річний бюджет. На перший погляд, такі вимоги здаються обґрунтованими. Однак, для закупівель коштовних елементів, які можуть бути диверсифіковані між кількома бюджетами, більш гнучкі правила полегшили б управління проектами.

146. Створені можливості для додаткового небюджетного фінансування організацій сектору безпеки є особливою сферою занепокоєння. Спеціальний Фонд створює спеціальні умови для функціонування прибутків організацій сектору безпеки. Принцип, який полягає у тому, щоб "Заробити більше грошей" може серйозно змінити пріоритет роботи, особливо Поліції та ДПС, а також порушити правила збору штрафів, перетворюючись на критерій продуктивності.

147. Загальна система контролю, включаючи управління, аудит (внутрішній та зовнішній) та демократичний (парламентський та шляхом формалізованих суспільних рад та проектних офісів) зараз уповноважена до відповідальності національних антикорупційних агенцій та спеціальних судових органів. Не зважаючи на те, що відповіді Анкети самооцінки та інтерв'ю свідчили про певне дублювання функцій та нечітко запроваджені мандати та процедури, система, здається, є формально завершеною. Потрібен час та подальша увага для зростання, достатнього для ефективного та постійного руйнування небезпечного тренду розповсюдження корупції. Подальше покращення публічної прозорості та ефективного моніторингу може відіграти у цьому процесі потужну роль. Експертна команда рекомендує періодичний зовнішній перегляд практик аудиту та антикорупційних законів, як було проведено у 2019 році Трансперенсі Інтернешнл.

Міністерство оборони та Збройні Сили України

148. Формально, *Закон України Про організацію оборонного планування* (ухвалений в 2005 році) регулює процеси планування та бюджетування в МОУ та ЗСУ. Закон має на меті досягнення певної послідовності у короткостроковому, середньостроковому та довгостроковому процесі оборонного планування у дворічній, шестирічній та дванадцятирічній перспективі. Наявне поєднання документів стратегічного рівня (*Стратегія національної безпеки, Національна військова стратегія, Військова доктрина, Стратегічний оборонний бюлетень*) і так званих «цільових програм розвитку» (*Державна програма розвитку державних військових організацій (Збройних Сил); завдання Збройних Сил; Державна програма розвитку озброєнь і військово-технічного оснащення; Державна програма реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу*).

149. Новий *Закон України Про національну безпеку України* визначає оборонне

планування як невід'ємну частину системи державного стратегічного планування. Він має забезпечити розбудову необхідного оборонного потенціалу шляхом визначення пріоритетів і напрямків розвитку збройних сил. Оборонне планування повинно відображати потреби ЗСУ в бойових системах, озброєнні та іншому військовому обладнанні, інфраструктурі, навчанні та обслуговуванні. Закон також вимагає розробки відповідних концепцій, планів і програм з урахуванням реальних і потенційних військових загроз і фінансово-економічних можливостей держави.

150. Стосовно стратегічних документів національної оборони, то *Закон Про національну безпеку України* певною мірою змінює стару систему, впроваджуючи *Стратегію національної безпеки, Стратегію військової безпеки, Стратегію кібербезпеки, Стратегічний оборонний бюлетень, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту, а також Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу*. Під час візиту команди експертів НАТО ВД не проводилося детального обговорення цих документів, оскільки більшість з них, якщо такі є, ще до кінця не розроблені.

151. З 2016 року Міністерство оборони використовує *Державну цільову оборонну програму для розвитку озброєння та військової техніки на період до 2020 року* як документ середньострокового планування, який визначає цілі та заходи для її реалізації через річні бюджети. Така схема є дуже схожою на відомий «Матеріальний план МОУ» – метод, що використовується з часів Варшавського договору для поступового придбання обладнання, яке часто зумовлене нечіткими цілями модернізації та у значно меншій мірі – реальними оперативними потребами. Підхід НАТО до оборонного планування та бюджетування значно відрізняється у багатьох аспектах, але, коротко кажучи, він передбачає комплексне управління ресурсами, виходячи з необхідного оборонного потенціалу. В основі процесу планування лежить не тільки «обладнання», а й усі інші імперативи збройних сил – доктрина, люди, навчання, підготовка, обладнання, обслуговування, інфраструктура, організація і бойова готовність (Спільний план військового потенціалу).

152. Поточний процес планування та підготовки бюджету зумовлений безпосередніми (фактично – короткостроковими) операційними потребами закупівель у збройних силах. Це виглядає як підхід «згори-вниз», сформований відповідно до політичних директив та обмежень бюджету, та як підхід «знизу-вгору», визначений Генеральним штабом, виходячи з потреб збройних сил. Команда експертів НАТО вважає цей підхід таким, що відповідає поточній інтенсивній фазі військового конфлікту та необхідності операційних закупівель у швидкому темпі. Оскільки цей процес вразливий до виникнення корупційних ризиків внаслідок секретності, невідкладності та відсутності суворої системи контролю, необхідно вжити певні попереджувальні заходи для запобігання прямої і прихованої корупції.

153. Однак, створення сучасної системи планування та підготовки бюджету є невід'ємною складовою комплексної оборонної реформи. Команда експертів вважає, що Довідник НАТО з довгострокового оборонного планування (RTO TR-069/SAS-025) може бути використаний як єдине джерело інформації для побудови комплексної, ефективної, стійкої та добре захищеної від корупції системи планування і підготовки

бюджету, але важливо зазначити, що досягнення цього можливе шляхом підтримки діяльності, що реалізується групою радників, які керуються метою партнерства Процесу планування та оцінки сил.

154. Державний бюджет України складається за функціональними напрямками і одним із них є «Оборона». Незважаючи на запровадження «цільових програм» (підпрограм), вони не відображені серед бюджетних показників (принаймні на сайті Міністерства фінансів). Контроль за бюджетною лінією «Оборона» означає обговорення загального обсягу бюджету МОУ, порівняння даних з попереднім роком та відсотком загального бюджету. Бюджет лінійного типу не надає ані Парламенту, ані суспільству достатньої інформації для обговорення того, який ефект та наслідки матимуть витрати виділених на оборонні фонди коштів.

155. У процесі формування бюджету беруть участь МОУ та ГШ ЗСУ, Міністерство фінансів (МФ), Уряд, Президент, Бюджетний Комітет Верховної Ради (провідна роль), Комітет з питань національної безпеки і оборони, Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, а також Рада національної безпеки і оборони. Всі вони мають повноваження переглядати та вносити поправки до бюджету через стандартизовані процедури.

156. Державна газета «Урядовий кур'єр» публікує *Проект Закону Про Державний бюджет України* не пізніше ніж через сім днів після його подання до Верховної Ради. Ключові бюджетні показники публікуються на веб-сторінці Міністерства фінансів. Остаточний проект бюджету подається до Верховної Ради разом зі звітом про виконання бюджету попереднього року.

157. Міністерство оборони – це установа, яка у порівнянні з іншими організаціями сектору безпеки, отримує більшу допомогу від спеціального фонду. Метою фонду є отримання додаткового фінансування для збройних сил (а також інших організацій сектору безпеки) для підтримки їхньої бойової та мобілізаційної готовності. Фонд отримує кошти від регульованої законом господарської діяльності Збройних Сил (власних доходів), доходів від реалізації надлишкового озброєння, військового та спеціального обладнання, нерухомого військового майна ЗСУ та відчуження землі, на якій знаходиться нерухоме військове майно. Відповіді Анкети самооцінки свідчать про успішну реалізацію цілей фонду за попередні роки, але не дають коментарів щодо ефективності використання додаткового фінансування підрозділами чи використання цих фондів та того, як загальний механізм «економічної діяльності Збройних Сил» захищений від корупції та інших видів неправомірного використання ресурсів.

158. Команда експертів НАТО відзначила, що створення такого механізму може бути зумовлене безпосередньою бойовою готовністю та оперативними потребами ЗСУ. Відповіді Анкети самооцінки не дають інформації та коментарів щодо його ефективності (здатності забезпечити найкращий рівень оборони відповідно до інвестованих коштів), ймовірно, через те, що наразі основна увага приділяється військовій ефективності (здатності досягати стратегічні військові цілі). Проте, з точки зору довгострокової перспективи система планування та бюджетування Міністерства

оборони України потребує комплексної модернізації.

159. Україна має трирівневу систему аудиту для контролю за видатками виконавчої влади: Рахункова палата від імені парламенту, Державна аудиторська служба від імені уряду та підрозділи внутрішнього аудиту в міністерствах та інших органах державного сектора. Як повідомлялося, кількість та обсяг аудиторських перевірок охоплюють майже всі види діяльності МОУ та ЗСУ. Важливою зміною є те, що стратегічні (багаторічні) та операційні (річні) плани аудитів базуються на оцінюванні ризиків (включаючи корупційні) у конкретних підрозділах, функціях, операціях або видах діяльності. Узагальнені результати внутрішнього аудиту публікуються кожні півроку і щорічно на офіційному сайті МОУ і в «Білій книзі». Тим не менше, команда експертів ще раз підкреслює, що добре налагоджена та інтенсивно працююча система аудитів (як внутрішніх, так і зовнішніх) звітує лише ієрархічно. Таким чином, реагування на порушення правил може залежати від тих, хто брав участь у таких порушеннях або отримує від них вигоду.³⁰

160. Стосовно відчуження військового майна, то уряд та МОУ взяли на себе функції контролю та моніторингу, звільняючи командувачів ЗСУ від прямих обов'язків та корупційних викликів у цій сфері. Уряд повинен схвалити утилізацію надлишкового рухомого та нерухомого майна. Процес реалізації на вільному ринку або утилізації обладнання здійснюється підприємствами, уповноваженими Кабінетом Міністрів, через відкриті аукціони та тендери. Як вже згадувалося раніше, 50% доходу від реалізації надходить до спеціального фонду МОУ і використовується для будівництва житла для військових. Проте, у сфері списання військових матеріалів, відчуження землі та нерухомого майна, як і раніше, існують серйозні фактори виникнення корупційних ризиків

Рекомендації:

a. Вжити надзвичайні заходи для корегування нагальних потреб в оборонному плануванні, бюджетуванні та закупівлях. Інтенсивне залучення Служби внутрішнього контролю та управління ризиками, військової служби правопорядку та інших новостворених контрольних органів може забезпечити більшу довіру до термінових рішень та їхнього виконання.

b. Підготуватися до запровадження повної системи планування на основі аналізу потенціалу. *Закон Про національну безпеку України* встановлює 2020 рік як початковий етап використання цієї системи.

30 Аудиторська звітність допомагає зробити організації державного сектору відповідальними і підзвітними перед урядом, платниками податків та громадськістю взагалі; це також може забезпечити звітність за використання фондів, наданих вітчизняними та іноземними донорами і установами. З цієї точки зору можуть розглядатися різні ефективні практики для подальшого розвитку функції аудиту, наприклад, коли є дані про злочини, орган аудиту надсилає аудиторський звіт та відповідні матеріали до прокуратури; оприлюднення аудиторських звітів, які мають високий суспільний інтерес, що не містять секретну інформацію; аудиторський орган повідомляє через власний веб-сайт про невиконання зобов'язань органами, які проходять перевірку, неналежне виконання наданих рекомендацій, про випадки відмови звільнення службовців з управлінських посад, внаслідок дій чи бездіяльності яких було вчинено порушення закону; аудиторські звіти про кошти, надані національними та міжнародними донорами, повинні бути публічними; та інше. Зрозуміло, що впровадження таких практик вимагає відповідних правових механізмів.

с. Підготуватися до запровадження систем планування, програмування, бюджетування, виконання і оцінки, та бюджетів програмного типу, які широко використовуються країнами НАТО, як передбачено метою партнерства Процесу планування та оцінки сил 2018 року щодо оборонного планування та бюджету. Цей крок необхідний з різних причин: передбачена оборонна реформа не може бути ефективною у забезпеченні оборонного та військового потенціалу з використанням нерелевантних методів планування та бюджетування; менеджери програм матимуть набагато більшу гнучкість у виборі шляхів досягнення заявлених цілей; демократичний контроль може бути набагато ефективнішим, при спрямуванні його на конкретні програми; буде досягнута оперативна сумісність оборонного планування зі стандартами НАТО; таке нововведення забезпечить можливості для всебічного використання інформаційних технологій.

d. Проте, підготовка таких змін потребуватиме значного часу (відповідно до досвіду країн-членів НАТО зі Східної Європи може знадобитися 3-4 роки для підготовки, впровадження та повного введення в дію) і великої кількості добре освічених людей. Підготовка компетентних спеціалістів має початися зараз. Передача унікального досвіду НАТО є надважливою.

Державна спеціальна служба транспорту України

161. ДССТ має такий самий дефіцит бюджету та планування як і МОУ, МВС та інші організації сектору безпеки. У випадку ДССТ вплив короткострокового планування та хронічного недофінансування основних функцій є очевидним через відносно невелику кількість персоналу та брак бюджетних буферів. На поточний рік прогалина у бюджеті становить 41%, у тому числі на 20% недостатнє фінансування зарплат та соціальних виплат. З моменту підпорядкування Служби Міністерству транспорту, а згодом – Міністерству інфраструктури, бюджет на капітальні інвестиції та обслуговування критичного обладнання не був забезпечений (більшість сучасного обладнання були пожертвовані країнами-партнерами). Навіть повсякденне життя військовослужбовців недостатньо фінансується у питаннях електроенергії, опалення, харчування та інше.

162. Як повідомляється, керівництво Служби та командири використовують усі законно доступні можливості для компенсації нестачі ресурсів, включаючи спеціальний фонд для внесків приватних, місцевих та державних установ. Враховуючи також власну амбітну (але не фінансовану) житлову програму Служби, схоже, що багато зусиль та уваги було витрачено, але у спосіб далекий від стандартів діяльності військових організацій. Кожен із цих додаткових заходів може бути фактором корупції, хабарництва, конфлікту інтересів та непотизму. Керівництво вважає, що вони мають контроль над поведінкою людей і що перехід на систему МОУ підвищить доходи військовослужбовців близько на 40% і посилить їхні моральні якості. Однак, Анкета самооцінки має на меті допомогти побудувати стійку систему, яка б працювала належним чином у будь-якому випадку.

Рекомендації:

а. Використовувати процес стратегічної перевірки МОУ, щоб краще встановити функції ДССТ та потреби в ресурсах в рамках загальної оборонної діяльності. Протягом останніх 30 років нинішня Служба успадкувала функції з різних галузей, таких як будівництво, обслуговування та захист залізничної інфраструктури, інші типові військові інженерні роботи, як будівництво та розмінування укріплень, а також внесок у цивільну оборону та захист населення у справах стихійних лих та виробничих катастроф та ін. Службі потрібна більш чітка модель (наприклад, як "Інженерний корпус армії США") як джерело визначення вимог до потенціалу і, відповідно, належного фінансування.

Міністерство внутрішніх справ

163. МВС не відповідало на запитання розділу «Планування та бюджетування» Анкети самооцінки. Проте, під час інтерв'ю, планування та виконання бюджету було визначено як області з низьким ризиком виникнення корупції. Необґрунтовані зміни параметрів бюджету МВС України були представлені як можливе джерело корупції та неналежного управління. Такі дії як відведення коштів від основних функцій та завдань до неперіоритетних заходів, неефективні закупівлі та інші витрати, маніпулювання оцінкою проектів, на основі яких формуються бюджети, були відзначені як питання особливої уваги і контролю. Детальна інформація про бюджетний процес в МВС була надана додатково. Однак, надважливими питаннями є раціональна мінімізація кількості запитів про внесення змін, і головне, встановлення правової процедури для внесення змін. Команда експертів з проведення оцінки висловила думку, що у випадках комплексних структурних реформ та складної ситуації у сфері безпеки, внесення змін до бюджету майже неминуче. Крім того, оскільки МВС має такі самі цілі партнерства щодо планування та бюджетування як і МОУ, обидва процеси мають бути узгоджені.

Рекомендації:

а. Запровадити інтегровану міжвідомчу систему планування та бюджетування. Постанова Кабінету Міністрів України *Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України* від 2015 року (ст. 11, п. 25), передбачає дуже неточну функцію міністра: «прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є Міністерство внутрішніх справ». Нова роль МВС, як керівного та координаційного органу різних національних агентств, вимагає нового типу міністерського планування і бюджетного циклу. Координація пропозицій «знизу-вгору» може призвести лише до дуже незначного покращення та повільного розвитку сектора.

б. Налагодити співпрацю між відомствами МВС щодо вирішення спільних завдань через спільні комітети та ради. Горизонтальне співробітництво між агенціями різного типу, які мають спільні функції, має вирішальне значення для їхньої оперативної ефективності. Цей захід потребує подальшого обговорення, але його здійснення має початися якомога швидше, щоб уникнути формування інституційного обмежувального мислення, яке характеризується обмеженою співпрацею, дублюванням та низькою ефективністю.

с. Керівництво МВС може розглянути наступні елементи циклу планування (не обмежуючись лише наведеними):

- Визначення цілей шляхом залучення та координації зацікавлених сторін;
- Комплексний аналіз для розуміння раціональних синергій та балансу переваг і недоліків у підпорядкованих установах та оцінка різних варіантів політики;
- Розробка та формулювання політики, виходячи з цілей, пріоритетів, інструментів та підходів;
- Комплексне планування ресурсів (людських, матеріальних, фінансових, інфраструктурних, а також до утилізації списаних ресурсів та нерухомого майна, тощо);
- Координована імплементація (у тому числі фінансування); і
- Моніторинг, оцінка та корегування стратегії, планів та програм.

Національна поліція України

164. Національна поліція України не відповідала на запитання розділу «Планування та бюджетування» Анкети самооцінки, лише надала короткі відомості про деякі правові норми. Проте, під час інтерв'ю було повідомлено, що бюджет НПУ надається через МВС разом з делегуванням повноважень щодо його виконання, включаючи сферу закупівель. НПУ визначається як відповідальний виконавець бюджетних програм і забезпечує цільове та ефективне використання коштів під час їх виконання. Бюджет розподіляється переважно між виплатою заробітної плати (73%) та операційною діяльністю.

165. Незважаючи на те, що голова НПУ вносить до МВС пропозиції щодо державної політики у сфері громадської безпеки і порядку, запобігання злочинності та надання поліцейських послуг, що стосуються бюджету, то міністр може прийняти лише рішення щодо його розподілу. Група експертів НАТО не бачить налагодженого зв'язку між політичними пропозиціями та фінансуванням, які можуть завдати шкоди потенціалу поліції в майбутньому.

166. Крім того, *Законом України Про Національну поліцію* з 2015 року передбачено, що Міністр внутрішніх справ по відношенню до поліції, «...затверджує стратегічні програми діяльності та визначає пріоритетні напрями роботи поліції, шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи» (ст. 16, п. 3). Основна увага зосереджена на роботі поліції та не вимагає систематичного планування тривалістю довше ніж рік. Команда експертів з ВД вважає цю ситуацію такою, що не відповідає загальним зусиллям щодо реформування галузі. Крім того, нагальні потреби в розвитку, який неминуче незабаром почнеться, зазвичай містять в собі високі корупційні ризики.

167. Випадків шахрайства в процесі виплат заробітної платні не було виявлено, оскільки була запроваджена автоматизована система контролю платежів.

168. Виплата додаткових премій є головним методом мотивації працівників поліції. Наведена ілюстрація, що поліція в сфері захисту економіки захищає гроші людей та її діяльність має стимулюватися бонусами, виглядає неприйнятною. Тим не менш, керівництво продемонструвало вірне розуміння того, які проблеми можуть бути в цьому напрямку. Команда експертів вважає, що захист поширеної практики додаткових виплат безпідставними аргументами є одним з найслабших елементів реформи сектора безпеки, включаючи аспекти планування та бюджетування.

Рекомендації:

a. Запровадити стратегічне управління НПУ. Керівництву МВС та НПУ слід змінити думку про те, що бюджет поліції в основному статичний, особливо в поточних фінансових обмеженнях в Україні. Стратегічне управління може допомогти подолати цю проблему, зосереджуючись на системному розвитку на основі поступового балансування між цілями та інструментами, ефективністю та дієвістю, програмами та стратегіями поліції.

b. Щоквартально публікувати документи про виконання бюджету на сайті НПУ (додатково на єдиному урядовому порталі Edata³¹). Більша прозорість ресурсів з демонстрацією операцій сприятиме зміцненню довіри громадськості та підвищенню політичної уваги.

Національна гвардія України

169. НГУ виконує три першочергові завдання – сприяти національній обороні, захищати критичні ресурси та сприяти підтримці громадського порядку. Згідно даних, отриманих під час інтерв'ю, з 24 функцій 7 – мають оборонно-військовий характер, 10 – стосуються різного забезпечення громадського порядку, а 7 – стосуються безпеки критичної інфраструктури та іншого обладнання. Команда експертів НАТО ВД вбачає, що ланцюг складових «обов'язки-організація-комплектування-операції-ресурси» не є збалансованим і все ще виглядає скомпрометованим. Не дивно, що НГУ отримує менш ніж 30% бюджету від того, що на думку керівництва, має бути виділено. Ситуація свідчить про дуже серйозні структурні проблеми, які можуть перетворитися на ризики для деяких аспектів національної безпеки України.

170. Виглядає так, що у НГУ планування відбувається лише на щорічній основі та всі закупівлі здійснюються відповідно до затвердженого щорічного плану закупівель МВС. Це механізм планування «знизу-вгору», що засновується на запитах від підрозділів про обладнання, матеріали та послуги. План передбачає або модернізацію застарілої військової техніки і поповнення оперативних витрат (зброї, палива та ін.), або обладнання, інфраструктури та послуг для новостворених військових підрозділів. План може бути змінений протягом року за тією самою процедурою, за якою він був створений. Однак, такий механізм не можна назвати «управлінням». Як відносно нещодавно створена установа, НГУ дуже потребує розробки довготривалого бачення та програми розвитку. *Концепція розвитку*

31 Єдиний веб-портал використання публічних коштів - <https://edata.gov.ua/>

Національної гвардії України на період до 2020 року, яка діє на даний момент, потребує послідовного документа програмного характеру для відображення накопиченого власного досвіду, вимог та «духу» Закону Про Національну безпеку України, а також зростаючого міжнародного досвіду.

171. Система аудиту встановлюється на чотирьох рівнях: Рахункова палата перевіряє виконання бюджету МВС, в тому числі підпорядкованих органів, і звітує перед Парламентом; Державна аудиторська служба, яка звітує перед Кабінетом Міністрів; Департамент внутрішнього аудиту МВС контролює центральну адміністрацію НГУ та деякі підрозділи; Департамент внутрішнього аудиту НГУ проводить аудит відповідності (комплаєнс), фінансових результатів та ефективності. Департамент аудиту добре усвідомлює важливість своєї ролі у виявленні та запобіганні корупції і є дуже компетентним в питаннях аудиту. Звіти про аудиторські перевірки подаються Командувачу НГУ, а також щомісяця подаються до Департаменту внутрішнього аудиту МВС (окремі звіти можуть надаватися у конкретних випадках). Учасники обговорення підкреслили недостатнє регулювання надання зворотного зв'язку та інформації про вжиті заходи відповідно до рекомендацій аудиту.

172. Комерційна діяльність військових частин оцінюється як джерела корупційних ризиків високого рівня. Проте, серйозних аргументів щодо наслідків цієї діяльності не було надано.

Рекомендації:

а. Вжити заходів для балансування ролей та функцій НГУ з наявними ресурсами. Команда експертів НАТО розглядає поточну ситуацію як дуже близьку до червоної лінії, за якою НГУ може втратити свою важливу роль у сфері національної оборони і безпеки та перетворитися на дисфункціональний анахронізм.

б. Встановити контроль і прозорість у комерційних відносинах. Військова організація не повинна обтяжуватися чи само-обтяжуватися комерційними відносинами, оскільки це може бути дуже продуктивним інкубатором для корупції та хабарництва.

с. Встановити пряму співпрацю між департаментами внутрішнього аудиту НГУ та МОУ. Система МОУ і керівництво Департаменту внутрішнього аудиту значно просунулися в порівнянні з іншими структурами, тому НГУ може отримати величезну вигоду від тісної методологічної співпраці.

Державна прикордонна служба України

173. Як і в інших відомствах, підпорядкованих МВС, процес планування в ДПСУ розробляється щорічно здебільшого на основі пропозицій підрозділів відповідно до Плану дій, затвердженого Міністром внутрішніх справ. Важко визначити, чи є якийсь політичний внесок у процес і наскільки циклічне планування призведе до інституційного розвитку та кращої ефективності. Роль міністра внутрішніх справ є неявною, а роль Голови ДПС виглядає формальною. З точки зору ВД, головне питання полягає в підзвітності щодо прийнятих і не прийнятих рішень у сфері

планування та бюджетування.

174. Що стосується операцій ДПСУ в зоні ООС, механізм передачі управління, координації або затвердження не було виявлено нижче рівня Кабміну та Ради національної безпеки і оборони (РНБО).

175. Діяльність ДПС регулюється Указом Президента від 2016 року *Про шефську допомогу військовим підрозділам Збройних Сил України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України*. Інформація про суму такої допомоги не була надана. Іншим джерелом доходу Спеціального фонду є продаж металобрухту.

176. Голова Служби створив постійно діючу Громадську раду скоріше як інструмент зв'язків з громадськістю, аніж засіб демократичного контролю, оскільки власником політики є міністр внутрішніх справ.

Рекомендації:

а. Розробити нову стратегію розвитку та програму з нарощування потенціалу ДПС. Рамкова програма, передбачена Стратегією МО до 2020 року є актуальною, але ДПС потребує своєї стратегії інституційного розвитку та розбудови потенціалу, виходячи з власного досвіду та європейських практик. Якщо це буде реалізовано, підтримка Європейського Союзу зможе бути краще розподілена та ефективніше використана. У довгостроковій перспективі ДПС матиме зростаючу важливість як з точки зору внутрішнього, так і європейського контексту, і до цих викликів слід підходити з систематичним розвитком і пріоритетним бюджетуванням.

Державна служба з надзвичайних ситуацій України

177. Як і в інших структурних підрозділах МВС, горизонт планування ДСНС майже перекривається річним бюджетом. Однак, як повідомляється, разом із декількома «лініями» у проекті бюджету МВС, Служба також керує численними «проектами» розвитку і це є хорошим знаком для розширення перспективи планування.

178. Бюджет розподіляється між оплатою праці (80-85%) та операціями і обслуговуванням (10-15%). Ресурси для капітальних інвестицій забезпечуються за допомогою центрального механізму, а постачання ресурсів, очевидно, залежить від загального виконання державного бюджету.

179. Серед найбільш ресурсно-витратних аспектів державного управління у питаннях надзвичайних ситуацій є нагромадження різних державних резервів ліквідації наслідків катастроф. Державний резерв з надзвичайних ситуацій дуже схильний до корупційних проблем у трьох напрямках: накопичення резервів, їхнє поповнення та використання в надзвичайних ситуаціях у випадку аварій та запровадження надзвичайного законодавства. Як повідомляється, відповідальними за державні резерви є Міністерство економіки та Міністерство фінансів. Однак, ДСНС к таких випадках використовує матеріали різних видів як із власного оперативного резерву, так і з державних резервів, і це має розглядатися як зона, чутлива до корупції.

180. У портфолію Служби є кілька державних підприємств, які перебувають у процесі ліквідації. Це питання не обговорювалося під час інтерв'ю.

181. Заробітна платня виплачується регулярно, а ця процедура не сприймається як така, що є чутливою до корупції. Що стосується системи додаткових виплат, команда експертів НАТО ВД знову відзначила значну диспропорцію між можливими сумами виплат військовослужбовцям (не обмежено) і цивільними службовцями (обмежено 20% від загальної зарплатні) та неоднаковою виплатою, коли одна і та ж сама робота виконується військовими та цивільними особами. Важко знайти більш високий фактор корупційного ризику, ніж цей. Повідомлялося, що часто виникають заперечення щодо способу призначення індивідуальних виплат. Це неминуче, особливо за відсутності законодавчо встановлених критеріїв оцінки результатів діяльності та управління. Як зазначалося раніше в цьому звіті, ці питання повинні вирішуватися між Кабміном та Верховною Радою як частина всебічної адміністративної реформи, що наразі проводиться.

182. Добровільні пожертви (у тому числі з-за кордону) є значним доходом у бюджеті Служби. Проведення атестацій, а також оформленням дозволів та сертифікації, які Служба уповноважена надавати фізичним та юридичним особам, є чутливим до корупції сегментом управління ДСНС.

183. Важко сказати, що Служба має власну житлову політику, оскільки у 2019 році було надано лише шість квартир. Але була створена спеціальна комісія та процедури для захисту цього процесу від можливої корупції.

Рекомендації:

a. Провести стратегічну оцінку державної системи управління надзвичайними ситуаціями для зміцнення можливостей «готовності-реагування-відновлення-стійкості» ДСНС. Виклики щодо ліквідації наслідків стихійних лих зростають у всьому світі і сектор докладає зусиль для адаптації до цих умов.³² Однак, деякі країни мають подібний до українського болісний досвід та цілий ряд уроків, які слід вивчити. Функціональне, операційне та матеріальне вдосконалення Служби зробить її більш привабливою для висококваліфікованих людей, які сприйматимуть проблематику доброчесності як культурний виклик.

b. Провести реформи, які відображають реальний бюджетний клімат ДСНС. Систематичне недофінансування є структурним фактором корупційного ризику. Щоб вирішити проблеми зношення елементів інфраструктури країни, таких як мости, залізничні дороги, автомобільні дороги, дамби, атомні електростанції, електромережі та інші, політика, а також планування та складання бюджету ДСНС повинні надавати

³² Наприклад, можна відвідати сайт Центру знань ЄС з управління ризиками у надзвичайних ситуаціях <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/overview/News#news/432/details/14157/driver-trial-1-uncovers-new-solutions-for-a-more-integrated-crisis-management-at-eu-level> та сайт Євроатлантичного координаційного центру реагування на природні лиха та катастрофи https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm?selected=true

перевагу вразливим сферам, а не небезпекам.

Служба безпеки України

184. В цілому цикл матеріального та фінансового планування СБУ організований відповідно до загальних процедур. Практика складання бюджету відображає здебільшого конкретні операційні потреби, а не довгостроковий план розвитку. Елемент ризику корупції в такій практиці полягає в тому, що управління будь-яким матеріальним елементом відбувається не згідно його життєвого циклу, а відповідно до наявного бюджету; в тендерних процедурах можуть бути використані механізми відмінні від тих, які використовуються під час державних закупівель.

185. Що стосується пріоритетів планування, то головними критеріями закупівель та бюджетування для Служби безпеки є оперативні вимоги, особливо ті, що стосуються участі в АТО/ООС. Випадково керівництво СБУ визначило деякі аспекти діяльності військовослужбовців під час операцій як такі, що є аморальними діями та серйозно підривають престиж Служби.

186. Ані правові передумови, ані практика не передбачають публічних слухань (у тому числі відкритих для громадськості в Раді) щодо бюджету СБУ.

187. Бюджет лінійного типу не вимагає детального пояснення статей бюджету (відповідно до Бюджетного кодексу України), і не є обов'язковим збереження його конфіденційності – загальну інформацію про бюджет можна отримати на офіційному сайті СБУ та з української офіційної газети «Голос України».

188. Планування внутрішнього аудиту СБУ базується на щорічній оцінці ризиків і сформульоване у стратегічному (трирічному) та операційному (однорічному) планах. Результати аудиту – розкриття, оцінки та рекомендації, як вимагають національні стандарти внутрішнього аудиту, направляються тільки Голові СБУ. Проте, повідомлялося, що всі державні органи України (включаючи Рахункову палату, Міністерство фінансів, органи правопорядку), відповідно до встановленої чинним законодавством процедури, також мають доступ до аудиторських звітів. Команда експертів підкреслила, що, беручи до уваги подібні випадки в інших інституціях, таке регулювання внутрішнього аудиту обмежує його вагу і має практично нульову цінність у випадку участі керівництва СБУ в корупційних зв'язках та інших порушеннях етики.

Рекомендації:

а. Запровадити стратегічний підхід до розвитку СБУ. Метою процесу оцінки ВД не є заміщення процесу реформ. Натомість, він звертає увагу на питання, які необхідно покращити в будь-якому випадку. Систематичне середньострокове (принаймні) планування, як щорічна структура бюджетування, виглядає як основа для ефективності СБУ. Стратегічне бачення може обговорюватися публічно та з іноземними партнерами, тоді як законопроекти навряд чи можна буде поліпшити без добре розробленої платформи.

b. Ініціювати обговорення щодо балансу функцій-персоналу-його утримання в СБУ. З точки зору ВД, наявність такої значної кількості персоналу, обтяженого різними функціями найвищого пріоритету та за умов недоплати, може створити дуже заплутане та навіть небезпечне інституційне середовище.

c. Організувати доступ відповідних парламентських комітетів до звітів внутрішнього аудиту. Розширення зовнішньої системи подвійного контролю може стати гарною протидією задля інституційного оздоровлення СБУ.

Операції

189. Операції сил безпеки і оборони є одним з найбільш чутливих аспектів у створенні в них доброчесного середовища. Одним з типових поширених недоліків є відсутність антикорупційної проблематики в оперативних доктринах і, як наслідок, в навчальних посібниках з підготовки персоналу та оперативного планування. Досвід, здобутий під час операцій НАТО в Косово та Афганістані, а також інші національні здобутки, свідчать про важливість наявності унікальних документів і практик для забезпечення цілісності як в операційній підготовці, так і в операційному плануванні, командуванні та контролі.

190. Всі інституції-учасники процесу самооцінки визнали операції (переважно АТО і ООС, але не обмежуючись тільки ними) як специфічне середовище, в якому можуть виникнути корупція та інші форми неетичної поведінки і призвести до серйозних наслідків. Втрата оперативної ефективності, а також престижу в суспільстві, через неналежне виконання бойових обов'язків було офіційно визнано структурною проблемою лише після 2015-2016 років. Проблема боротьби з корупцією не була включена ані в доктринах, ані в посібниках щодо ведення діяльності в «польових умовах», ані в навчальних програмах. «Нормальні» практики контролю не застосовувалися до дислокованих підрозділів.

191. Проте, існуючі документи, політики, плани і програми охоплюють проблему доброчесності в мирний час, в миротворчих операціях і бойових (антитерористичних) операціях. Вони регулюють превентивні, слідчі та звітні механізми і визначають форми реагування та покарання у разі виявлення порушень правил. З 2016 року проблематика боротьби з корупцією інтенсивно впроваджується в навчальних курсах та програмах тренінгових центрів. Роль Програми НАТО з виховання доброчесності та внесок держав-членів Альянсу до цього процесу отримала високу оцінку і визнання під час інтерв'ю.

Міністерство оборони та Збройні Сили України

192. Як повідомляється в Анкеті самооцінки, нинішній підхід до забезпечення доброчесності під час операцій відображає розуміння того, що законодавство, політика та практика, засновані на доброчесності, створені «для мирного часу і періодів військових конфліктів». Проте, жоден із зазначених документів не передбачає спеціальної підготовки до розгортання операцій та профілактичних антикорупційних заходів. Основна увага зосереджується здебільшого на тому, що

слід робити «у польових умовах операцій». Створена Об'єднана моніторингова група контролює поведінку персоналу в АТО/ООС з точки зору порушення законів та корупції, але люди, особливо мобілізовані, рідко мають уявлення про закони, правила, кодекси та різні форми корупції та злочинів. В одному з коментарів Анкети самооцінки сказано, що «бойові посібники та інші керівні документи, що визначають основи розгортання військових операцій, поки що не охоплюють організацію антикорупційної роботи командувачами». Експерти з проведення оцінки відмітили це як паралельність антикорупційних заходів. Запобігання корупції та інших форм неналежної поведінки регулюється і здійснюється паралельно з основним військовим процесом, а не як суттєвий елемент планування, розгортання, командування і контролю під час місій (бойових операцій). Такий підхід може погіршити ефективність будь-якого вжитого заходу, обмежуючи його застосування до конкретних обставин і періоду. Допомога НАТО надала можливість не тільки навчати людей, але й отримувати доступ до обґрунтованої методології з розбудови доброчесності в операціях з Тренінгового Центру операцій з підтримки миру, що знаходиться в Сараєво (Боснія та Герцеговина). Щорічний сертифікований курс з виховання доброчесності в операціях з підтримки миру звертає увагу на розуміння корупції, верховенства права, укладання локальних контрактів, антикорупційних процедур ООН та НАТО в операціях. Курс з ВД для старших сержантів (сертифікований курс НАТО з ВД) спрямований на пояснення концепту, принципів та наслідків корупції в операціях і місіях з підтримки миру.

193. З 2017 року в оперативно-розгорнутих військових частинах функціонує система спеціального планування запобігання корупції та реагування на неї. Ймовірно, на основі попереднього досвіду, акцент робиться на підрозділах логістичної підтримки, контролю за благодійною матеріальною допомогою та фінансовими ресурсами, винагородами та іншими спеціальними індивідуальними виплатами, які надаються тим, хто безпосередньо бере участь у бойових діях. Наразі немає інформації про ефективність цієї практики.

194. Відповіді стверджують, що вищі посадові особи та командири МОУ добре обізнані з проблематикою корупції на різних рівнях управління та секторах, і вони були адекватно підготовлені для виявлення ризиків та реалізації передбачених законом заходів реагування.

195. Термінові операційні потреби мають спеціальне регулювання в органах сектору безпеки. Команда експертів НАТО зробила висновок, що правила, які застосовуються до військових і антитерористичних операцій, а також у випадках надзвичайних ситуацій, надають широкі можливості для використання переговорних закупівель на відносно низькому фінансовому рівні цінностей – приблизно 7 300\$ за товари і 55 300\$ за послуги з будівництва. Їхня кількість є відносно невеликою, а закупівельні процедури реалізуються в місцях постійної дислокації підрозділів (не в зоні ООС). Усі без виключення закупівлі є предметом попереднього вивчення з боку представників фінансової та юридичної служб та підлягають внутрішній перевірці Департаментом внутрішнього аудиту Міністерства оборони. Моніторингова група (складається з представників Департаменту фінансів та Департаменту внутрішнього аудиту Міністерства оборони, яких відправляють в зону ООС на основі ротацій)

вивчає та проводить аудит всіх ризикованих транзакцій (не лише фінансових). Результати перевірок публікуються щоквартально на сайті МОУ та щорічно – в Білій Книзі.

Рекомендації:

а. Захистити ООС від корупції, непотизму, конфлікту інтересів та інших форм неетичної поведінки. Останнім часом ООС стала найбільш важливою і складною сферою для виховання доброчесності. Операція є надзвичайно важливою не лише для національної безпеки, але й символічною для нового українського війська та політичних лідерів. Вона повинна бути очищена від будь-яких заплутаних практик, особливо у сфері постачання матеріалів, надання логістичних послуг та внесення добровільних пожертвувань. Для військових може бути надзвичайно болісним розуміння того, що поки вони воювали, хтось їх обкрадав. Операція на Донбасі є динамічною, так само незвичними є й обставини, в яких можуть мати місце різні форми корупції. Також, необхідно взяти до уваги оцінку ризиків, проведеною Департаментом внутрішнього аудиту МОУ. Продовжувати вдосконалювати спеціальні посібники та процес підготовки цивільного та військового персоналу, відповідно до часових та ситуативних умов, перед відправленням до ООС та інших місій.

б. Впровадити принцип доброчесності у військову доктрину, до посібників з ведення операцій та процедур оперативного планування з метою забезпечення поступового формування культури доброчесності. Крім того, слід продовжувати розширення антикорупційної освіти та навчання, орієнтованого на більш ефективні, відповідні повноваженням форми.

с. Використовувати політику НАТО з виховання доброчесності для забезпечення стабільної підтримки та якісної роботи. Політика НАТО з виховання доброчесності є документом, що визначає стандарти, виходячи з фактів та досвіду, отриманих під час операцій в Косово, Іраку, Афганістані та інших країнах. Політика може допомогти у забезпеченні того, щоб питання корупції були враховані МОУ та ЗСУ в підготовці доктрин навчання, а також в документах оперативного планування (для ООС та інших місій).

Державна спеціальна служба транспорту України

196. ДССТУ досі була залучена в ООС, виконуючи деякі з своїх ключових завдань: побудова понтонного мосту, швидка реконструкція мосту, розмінування, та інше. Будівництво укріплень для бойових сил було визначено як завдання для ДССТУ через неспроможність інших військ виконати завдання. Начальник ГШ ЗСУ визначив завдання місії контингенту ДССТУ.

197. Загалом половина персоналу Служби вже має досвід участі в операціях (всього 2 788). Відповідно до даних, отриманих під час інтерв'ю, командувачі підрозділів проводять інструктаж контингенту з різних питань перед розгортанням, включаючи запобігання корупції та кримінальних зв'язків. Спеціальне навчання із залученням експертів не передбачається.

Рекомендації:

а. Включити навчання у сфері ВД як елемент підготовки контингенту до розгортання операцій. Виховання доброчесності матиме ефект та почне впливати на поведінку персоналу лише коли воно проводиться систематично. Інструктаж, який проводять командири, рідко надає аргументи та ілюстрації; експерти фокусуються на специфічному середовищі місій і допомагають військовослужбовцям отримати краще розуміння та мотивацію.

Міністерство внутрішніх справ

198. Поточна оцінка ризиків МВС не відносить операції до чутливих до корупції сфер, тому що функції Міністерства включають управління бюджетом і фінансами, послуги з охорони здоров'я, академічну освіту, ліцензування і видачу дозволів та державні адміністративні послуги. Операції є функцією виконавчих агенцій МВС. З цієї причини Міністерство не відповідало на запитання Анкети щодо операцій.

199. Команда експертів НАТО відзначила, що АТО/ООС, як і більшість операцій з безпеки, є міжвідомчими операціями або принаймні вимагають тісної співпраці між різними учасниками. З цієї точки зору, МВС може бути відповідальним за забезпечення оперативної та технічної сумісності не тільки між підпорядкованими організаціями, але і зі ЗСУ та судовою системою. Проблематика боротьби з корупцією є одним з елементів спільної підготовки до участі в операціях, оперативного планування, командування і контролю, які можуть бути адекватно забезпечені лише МВС.

Рекомендації:

а. Розробити доктринальну та оперативну сумісність у підпорядкованих установах. МВС одночасно стикається з загрозами на трьох рівнях: всередині держави, на кордонах і в кібер-просторі. Щоб бути здатними справлятися з цими викликами та їхніми мутаціями у майбутньому, МВС має створити оперативне середовище, в якому підпорядковані установи матимуть змогу працювати у більш тісному зв'язку та спільно використовувати свої різні культури, досвід і можливості, щоб протистояти величезним проблемам, з якими стикається Україна останнім часом.

Національна поліція України

200. Реформа поліції, що наразі триває, має багато аспектів та центрів тяжіння, і одним з них є оперативна ефективність. Реалізовані на даний момент заходи, спрямовані на поліпшення ситуаційної обізнаності поліції (створені центри ситуаційної обізнаності), швидка реакція та співпраця з місцевими громадами дали значні результати. Проте респонденти повідомили про ще недостатній професіоналізм новопризначеного персоналу під час операцій та поліцейських розслідувань. Корумпований спосіб мислення та практики були серед найважливіших факторів зниження ефективності поліції.

201. Під час підготовки послідовної Антикорупційної Стратегії (2019-2021) Комісія

НПУ з оцінки ризиків корупції та моніторингу виконання Стратегії провела опитування наприкінці 2018 року щодо можливих корупційних ризиків у нормативній базі чи діяльності Національної поліції. Було проведено маркування ризиків корупції у таких сферах: організаційна структура НПУ; система внутрішнього контролю; управління персоналом; процедури закупівель; надання адміністративних послуг; виконання функцій контролю та нагляду; дотримання відповідності вимог, обмежень та заборон, встановлених *Законом України Про запобігання корупції*; в інших питаннях, пов'язаних з діяльністю НПУ. Поліцейські операції не вказані прямо, але, як основне завдання місії поліції, вони повинні бути добре захищені від корупції та інших форм неетичної поведінки відносно громадян.

202. Команда експертів з проведення оцінки підкреслює, що неправомірні дії поліції та корупція є двома негативними сторонами доброчесності в поліції і визначають її здатність ефективно й етично виконувати роботу. Ані висококваліфіковані, але корумповані, ані етичні, але непрофесійні співробітники поліції не можуть задовольнити вимоги людей щодо кращого громадського порядку. Проте, під час участі співробітників поліції в операціях (у тому числі як поліцейський компонент ООС) була відмічена дуже висока динаміка, і лише добре підготовлені фахівці могли зберігати свою ефективність і моральні якості. Ґрунтуючись на підході НАТО, Команда експертів рекомендує МВС та НПУ радше зосередитися на розбудові потенціалу поліції, аніж на підготовці кадрів (але не варто недооцінювати її важливість). Місія поліції є більш складною, ніж місія будь-якої іншої правоохоронної служби, тому її службовці повинні отримати відповідний розвиток.

Рекомендації:

- a. Включити операції поліції до процесу маркування корупційних ризиків. Оскільки мова йде про аналіз операцій, необхідно залучити відповідний експертний досвід. Співпраця з відповідними експертами НАТО була б бажаною та ефективною.
- b. Опрацьовувати всі скарги щодо діяльності поліції в операціях. Дуже важливо, щоб НПУ приділила значну увагу та ресурси (високопрофесійний персонал) належному розслідуванню скарг про роботу поліцейських. Жоден сигнал або скарга не повинні залишатися без розслідування та без звітування перед громадськістю. Цей процес може бути організований на двох-трьох рівнях залежно від серйозності справ.
- c. Запровадити систему брифінгів після операцій. Брифінг з підбиттям підсумків може надавати інформацію для прийняття рішень щодо корекції дій на індивідуальному, тактичному, організаційному та правовому рівнях.

Національна гвардія України

203. НГУ здійснює повний спектр операцій: від громадського порядку та антитерористичної діяльності, до миротворчої та військової оборони. Останнім часом увага зосереджена здебільшого на роботі персоналу НГУ в ООС, де умови ведення операцій є досить різноманітними, екстремальними, а також дуже динамічними. Опитувані підкреслили негативний вплив недостатньої координації між різними

організаціями-учасниками на поведінку персоналу. Розповсюдження корупції по всій зоні операцій оцінюється як велика загроза, а тому у Краматорську (північ Донецької області) було створено спеціальну військову прокуратуру для ООС.³³

204. Було повідомлено, що командири підрозділів всіх рівнів отримують загальний інструктаж щодо протидії корупції під час підготовки та оперативного розгортання, а також інформацію про можливі джерела корупційних та інших етичних викликів. Проте, етична проблематика не включена до навчальних посібників у цій сфері та до інших документів, які стосуються бойових розгортань.

205. Корумповані дії з різними видами військової техніки в зоні операції вважаються пріоритетним ризиком: неправильний облік військового майна, некоректне списання військової техніки як «втраченої», корупційні ризики, пов'язані з нецільовим використанням отриманої благодійної допомоги, та інші.

206. В Анкеті самооцінки є дані про певний досвід впровадження антикорупційних заходів у *Відділі моральної та психологічної підтримки з Плану мобілізації та бойової готовності для військових підрозділів НГУ*. Цей План відображає положення *Закону України Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію* (1993! року) і є основним керівним документом щодо планування розгортання операцій. Незважаючи на те, що Команда експертів з ВД не змогла обговорити цей План, такий крок розглядається як дуже позитивний. Це свідчить про зрілість розуміння можливого впливу корупції на оперативну ефективність і готовність розпочати систематичну профілактичну роботу.

207. Команда експертів НАТО не отримала роз'яснень, яким саме чином відбувається надання НГУ пропозицій щодо внесення змін до правил залучення до операцій, тактики, стандартних операційних процедур – через МВС або МОУ, чи через польового командира.

208. НГУ повідомляє про посилену систему підготовки кадрів, у тому числі з питань боротьби з корупцією, що застосовується до різних категорій військових. Зокрема, попередня підготовка (у місцях набору персоналу, перед розгортанням) посадових осіб, які виконуватимуть обов'язки з управління військовою технікою та майном, його обліком та списанням. Проводяться спеціальні перевірки щодо належного ведення документації, яка стосується зміни статусу військового обладнання, матеріалів і майна, а також контролю за правильною реєстрацією та належним використанням благодійних внесків у будь-якій формі.

Рекомендації:

а. Продовжувати вдосконалювати антикорупційне планування, спеціальне навчання для участі в місіях, оперативний контроль як складові будь-якого військового розгортання. Слід звернути увагу на ті військові позиції, які були визначені як такі, що мають ризики корупції та злочинності. Необхідно використовувати доказову підготовку та рольові ігри.

33 Штаб ООС знаходиться у м. Краматорськ.

b. Впровадити керівництва щодо етичної поведінки під час розгортання операцій. Такий документ може бути загальним, з передбаченою можливістю внесення уточнень для будь-якої конкретної місії та операційного середовища.

c. Посилити співпрацю з підрозділами МОУ з метою контролю етичної поведінки під час операцій. Кожна з цих інституцій може отримати користь лише від взаємного посилення можливостей профілактики та контролю. До кінця 2019 року, у співпраці з ЗСУ, ввести керівні принципи етичної поведінки на всіх етапах розгортання операцій.

Державна прикордонна служба України

209. Опитані повідомили, що рівень суспільного інтересу до роботи ДПС та інтенсивність контролю збоку ЗМІ та Ради є значними. Існують високі вимоги до поліпшення обслуговування клієнтів (як ділових, так і приватних туристів) при застосуванні комплексних регуляторних заходів. За звітний період було завершено реформування мобільних підрозділів ДПС «Дозор», які стали повністю функціональними.

210. Операції ДПС є унікальними, а тому досить складно перейняти досвід та практики від інших правоохоронних служб та ЗСУ. Зростаюча інтенсивність операцій на кордонах і прикордонних територіях становить суттєве навантаження не тільки на професійні навички персоналу, але й на їхню етичну поведінку. Керівництво Служби визнало, що в такій складній і динамічній ситуації, яка склалася останнім часом на кордонах (у тому числі після запровадження безвізового режиму з ЄС), недостатньо регулюється антикорупційний елемент процедур прикордонного контролю.

211. З точки зору протидії корупції, тісна співпраця між ДПС та Державною митною службою України може бути дуже продуктивною у сфері спільних операцій, координованої підготовки, обміну інформацією та роботи з викривачами. Під час інтерв'ю така можливість обговорювалася на прикладах європейських країн.

212. Служба має підготовлених професійних військових аудиторів, які можуть контролювати ризики корупції в умовах операцій. Їх робота включена до оперативних планів. Команда експертів розглядає «аудиторів у військовій формі» не як найкраще та найдешевше рішення. Використання цінних і дорогих офіцерів для роботи, яку могли б виконувати цивільні особи, може бути лише перехідним, тимчасовим рішенням.

Рекомендації:

a. Вдосконалити оперативне навчання, поєднавши професіоналізм і командну роботу. Розвивати професіоналізм на основі найвищих стандартів доброчесності, об'єктивності та почуття патріотизму; оволодіти навичками та експертизою у цій сфері; поліпшувати можливість ефективного використання сучасного обладнання та управління інформацією; визнання верховенства права, етичної поведінки, підзвітності та дотримання внутрішніх процедур ДПС. Зміцнити командну культуру, зосередившись на унікальній місії Служби та об'єднавши співробітників спільною метою, взаємною підтримкою та тісним партнерством.

Державна служба з надзвичайних ситуацій

213. Операції, які проводить ДСНС, включають, але не обмежуються, боротьбу з вогнем, пошук та порятунок, допомогу у відновленні після аварій, катастроф, стихійних лих та інших катастрофічних випадків, що загрожують життю чи здоров'ю людей або завдають матеріальних збитків. Надзвичайний характер діяльності в операціях не надає можливості для традиційного типу підготовки у сфері ВД перед розгортанням.

214. Було повідомлено, що співробітники ДСНС були залучені до АТО.

215. Команда експертів з оцінки не змогла отримати детальний опис конкретних операцій, але зазначила з проведеного інтерв'ю, що їхня складність зростає з наближенням до «тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей».³⁴ Складність, динамічність та неоднозначність мають розглядатися належним чином також з точки зору протидії корупції та неетичній поведінці.

216. У більшості випадків операції ДСНС включають доставку негайної особистої допомоги, матеріалів для відновлення до місцевих органів влади, розгортання тимчасових притулків та ін. З точки зору НАТО ВД, встановлення електронного оперативного контролю над доставкою матеріалів розглядається як переконливий фактор запобігання корупції.

Рекомендації:

a. Покращити підготовку у сфері ВД перед розгортанням на основі сучасних практик. Складний характер гібридних загроз населенню та інфраструктурі України, ймовірно, потребуватиме більш досконалого реагування та операцій з відновлення, міжвідомчої координації та взаємного посилення. Досвід НАТО та ЄС щодо координації таких операцій може широко використовуватися для покращення сценаріїв навчання, в тому числі в аспектах боротьби з корупцією.

b. Створити автоматизовану електронну систему контролю за наявністю, транспортуванням та доставкою матеріалів для відновлення. Система покращить як управління ресурсами, необхідних для застосовування під час надзвичайних ситуацій, так і їхнє належне використання для підтримки людей, які їх потребують.

Служба безпеки України

217. Комісія з оцінки корупційних ризиків у діяльності СБУ вивчила організаційну структуру, систему внутрішнього контролю, управління персоналом, процедури закупівель, процедуру надання адміністративних послуг, функції контролю та нагляду, а також відповідність дотримання вимог, обмежень, заборон, визначених законом, та інші питання, що входять до функціоналу СБУ. Оцінка ризиків визначила операції на місцях як сферу, де випадки корупції та інші порушення етичної поведінки

³⁴ Офіційне визначення в Законі Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, поданий до Верховної Ради у січні 2018 р.

завдали серйозної шкоди репутації Служби. Однак, СБУ не відповіла на запитання розділу Анкети самооцінки про операції, а більше інформації не було надано під час інтерв'ю.

218. Проведення секретних і спеціальних операцій та використання відповідного обладнання має важливе значення для виявлення, запобігання і розслідування корупції у державному секторі, а також тероризму та організованої злочинності. Однак, ці операції можуть бути використаними співробітниками з низьким рівнем особистої доброчесності, відповідним способом мислення, мотивації та поведінки для сумнівної діяльності, а тому їх слід ретельно вивчати та контролювати.

219. *Закон Про Службу безпеки України* (від 1992 р.) стосовно операцій передбачає наступне: «в оперативно-службовій діяльності Служба безпеки України дотримується принципів поєднання єдиначальності і колегіальності, гласності і конспірації» (ст. 3, п. 2). Таке визначення дає занадто велику свободу для імпровізації, що може призвести до міжвідомчих непорозумінь і громадської критики.

220. Під час співбесіди були представлені зміни, які були внесені до чинного законодавства та були заявлені як пропозиція підходу «знизу-вгору» для подальших реформ СБУ. Проте деякі питання щодо функцій та операцій Служби залишаються відкритими.

221. Система внутрішнього аудиту запроваджена відповідно до вимог законодавства. План внутрішніх аудиторських перевірок в СБУ формується на основі стратегічного (трирічного) та оперативного (однорічного) планів. Звіт про результати аудиту розробляється щорічно. Інструменти аудиторських розслідувань прописані в операційному плані, який складається щорічно. Всі аудиторські матеріали доводяться до відома лише Голови СБУ. Згідно відповідей під час інтерв'ю, Рахункова палата має доступ до деяких з них.

Рекомендації:

а. Забезпечити СБУ юридичним керівництвом щодо секретних та інших таємних операцій з метою виявлення, попередження корупції в державному секторі, а також тероризму та організованої злочинності. Це керівництво має регулювати критичні питання, такі як дозвіл на операції, моніторинг та контроль, а також механізм підзвітності.

Закупівлі

222. Згідно з обговореннями, закупівля конкретних елементів безпеки і оборони має вирішувати потрійну проблему. З одного боку, МОУ, МВС та підпорядковані організації змушені закуповувати позиції обладнання для екстрених потреб через надзвичайну ситуацію безпеки. «Комфортна» система поступової закупівлі ресурсів практично не застосовується. Організації сектору безпеки мають лише орієнтовні трирічні плани, але їх реалізація відбувається на щорічній основі. З іншого боку, більшість постачальників специфічних галузевих позицій є державними підприємствами, які майже в усіх випадках є монополістами на національному ринку, вони не є прозорими, підзвітними і керуються скомпрометованими практиками. МОУ,

ЗСУ, НГУ та ДПС, як основні замовники зброї та військового обладнання, мають принципову відповідальність заповнити виробничі потужності цих підприємств. Третім аспектом є те, що несекретні позиції мають бути придбані через новостворену систему державних закупівель.

223. Успадкована практика *Державного замовлення на оборонні закупівлі* відкрито не критикувалася, оскільки альтернативних варіантів ще не розроблено. Проте, опитувані добре розуміють, наскільки ця система є вразливою до корупції.

224. Учасники опитування засвідчили, що ситуація із закупівлями в галузі безпеки і оборони є дуже складною, тягар на людях – дуже важкий, а ризики корупції – високі. Однак, оскільки розробка системи комплексного контролю майже завершена, існують великі очікування, що вона буде успішною у запобіганні та боротьбі з корупцією.

225. Наступні закони становлять загальну законодавчу базу для державних закупівель організацій оборони і безпеки:

а. Закони, що регулюють закупівлі:

- *Закон України Про публічні закупівлі* (від 2015 р.) описує загальні правила державних закупівель і *визначає*, що законодавство не повинно застосовуватися до тих національних організацій сектору оборони і безпеки, які є «спеціалізованими організаціями, що здійснюють закупівлі», оскільки ці організації мають власні правила та процедури закупівель;

- *Закон України Про державне оборонне замовлення*, який виходить з положень *Закону України Про державну таємницю*, регулює закупівлі, що становлять державну таємницю;

- *Закон України Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони* визначає особливості здійснення процедур закупівлі (під час військових, антитерористичних та надзвичайних операцій) для забезпечення операційних потреб оборонних та безпекових організацій в «особливий період».

б. Допоміжні закони, пов'язані з закупівлями:

- *Про електронні документи та електронний документообіг*;

- *Про електронний цифровий підпис*;

- *Про доступ до публічної інформації*;

- *Про Антимонопольний комітет України*;

- *Про запобігання корупції*.

с. Ненормативні правові акти:

- Наказ державного підприємства «Зовнішторгвидав України»³⁵ (від 2016 р.) *Про затвердження Порядку здійснення допорогових закупівель.*

Накази Міністерства економічного розвитку та торгівлі стосовно закупівель (всі видані у 2016 році):

- *Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі;*
- *Про визначення веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та забезпечення його функціонування;*
- *Про затвердження примірної тендерної документації;*
- *Про затвердження Примірного договору про надання доступу до модуля електронного аукціону та бази даних.*

226. Існує «національна» система закупівель допорогового рівня (для товарів і послуг вартістю менше 200,000 грн. і робіт на суму до 1,5 млрд. грн.), яка забезпечує дотримання ключових принципів, визначених *Законом Про публічні закупівлі* (ст. 3). У таких випадках орган із реалізації закупівель повинен опублікувати звіт про укладені контракти в системі електронних закупівель.

227. Якість продукції, що закуповується за договорами про державні закупівлі, контролюється комісіями, які складаються з представника замовника та комісії отримувача. Представництва замовників розташовуються на виробничих потужностях, установах та організаціях для контролю за якістю товарів та послуг, що закуповуються за державними контрактами. Команда експертів вважає, що ця (успадкована) система не відповідає сучасним методам управління та міжнародним стандартам якості.

228. *Закон Про публічні закупівлі* також регулює процедури оскарження рішень уповноважених осіб.

229. Деякі респонденти поділяють думку, що велика кількість нормативних актів про державні закупівлі та їх постійні зміни створюють багато розбіжностей і призводять до ненавмисних порушень.

230. Під час візиту експертів НАТО було розглянуто 170 кримінальних проваджень, і найсерйозніші порушення стосуються зловживання у закупівлях (бойова техніка, низька якість та інші). Також було зазначено, що типовий випадок шахрайства підсилюється можливістю отримання вигоди від некоректних пропозицій. Комітет Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції має право проводити розслідування у цих справах, а також має право скасувати розпорядження про нові закупівлі.

Міністерство оборони та ЗСУ

231. В анкеті самооцінки точно повідомляється про велику кількість внутрішніх наказів та інструкцій МОУ, які визначають обов'язки щодо визначення потреб у

³⁵ На даний момент – державне підприємство «Прозорро».

закупівлях; формулювання вимог державних закупівель, показників та калькуляцій державних контрактів; бюджетні пропозиції (відповідно до цільових програм і підпрограм); управління контрактами. Центром процесу закупівель, здається, є Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки Міністерства оборони України а також Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів Міністерства оборони України. Роль підрозділу, уповноваженого розробляти оборонні контракти у Міністерстві оборони, полягає в узагальненні пропозицій відповідно до первинних показників контракту та підготовці постанови Кабінету Міністрів України для затвердження. Виконання рішень про оборонні закупівлі поділяється на публічні та секретні. Перша категорія реалізується відповідно до *Закону Про публічні закупівлі*. В Анкеті самооцінки не надається інформація про секретні процедури. Бюджетні виплати проводяться централізовано.

232. Закупівлі в МОУ поділяються на централізовані та децентралізовані, залежно від фондового списку, специфіки, кількості, обсягів та інших критеріїв. Проводити закупівлі для «цільових програм» (та підпрограм) мають повноваження керівники наступних рівнів: керівники восьми департаментів МОУ, десяти підрозділів Генерального штабу, командування Збройних Сил, Об'єднаний оперативний штаб, Командування Сил логістики, Тил ЗСУ, Озброєння ЗСУ, Головне управління оперативного забезпечення ЗСУ – всі разом складають 23 органи у сфері закупівель. Тільки один з них – Департамент державних закупівель та матеріальних ресурсів МОУ виглядає як професійний у всіх елементах процесу закупівель.

233. Тендерні комітети підтримують як централізовані, так і децентралізовані закупівлі. У Міністерстві оборони Тендерний комітет є незалежним органом, в якому представлені різні відомства МО. Генеральний штаб ЗСУ, як загальний замовник і основне джерело технічних вимог, в ньому не відображений. Члени комітету мають різні профілі та експертизу, а також сертифікат про проходження спеціальної підготовки у сфері закупівель (проте участь у Комітеті не є основною роботою експертів). Комітет збирається спеціально 2-4 рази на рік. Наразі Комітет складається з 12 членів, три з них – жінки. Комітет приймає рішення за наявності 2/3 більшості голосів. Обов'язки членів включають загальне планування, організацію, управління та ведення тендерної документації. Анкета самооцінки не повідомляє про будь-які конкретні вимоги до членів Комітету щодо освіти та досвіду. Зазначається, що після службового підвищення члени «...можуть проходити навчання з організації та проведення процедур закупівель».

234. Повноваження щодо проведення децентралізованих закупівель мають розпорядники бюджету нижчого рівня (командири військових розгалужень, незалежних військових частин та інших установ). Тендерні комітети створюються для забезпечення підтримки для кожного розпорядника бюджету.

235. Запровадження системи електронних закупівель «ProZorro» визнається широким загалом як значний успіх. «ProZorro» – це державна онлайн-платформа для реалізації державних закупівель і середовище для співпраці, яке забезпечує відкритий доступ до державних закупівель (тендерів) в Україні. Повністю запроваджена у 2016 році як гібридна система (як для централізованих державних,

так і для децентралізованих приватних ринків), вона була визнана однією з найбільш інноваційних систем державних закупівель, що надає послуги на основі прозорості, ефективності, справедливості та є маловитратною. Було повідомлено, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, спільно з Державною казначейською службою, продовжує вдосконалювати платформу для забезпечення можливості відображення платежів за контрактами про закупівлю. Однак, електронні закупівлі дозволяють проводити оцінку контрактів і процесу реалізації тендерів лише на споживчі товари. Таким чином, закупівля будь-якої позиції, що включена до переліку обладнання, яке відноситься до державної таємниці (більшість обладнання військового типу), не проводиться через систему електронних закупівель. Фактично закон про закупівлі дозволяє укладати контракти з єдиним джерелом постачання для позицій, віднесених до державної таємниці, що є значним ризиком корупції і не контролюється урядом чи громадськістю з точки зору витрат державних коштів.

236. Щонайменше 7 загальних і спеціалізованих законів, а також 15 виконавчих постанов і наказів регулюють утилізацію військових активів. Процес визначення, обліку та моніторингу розпорядження військовими активами та майном знаходиться під виключним контролем МОУ. Щорічно МОУ публікує список утилізованого майна, який розміщується на веб-сторонці МОУ. Оцінка об'єктів рухомого та нерухомого майна здійснюється незалежними комерційними організаціями, обраними на конкурсній основі, а інформація про конкурс публікується в засобах масової інформації та на сайті МОУ. Кабінет Міністрів приймає остаточне рішення щодо відчуження військових засобів, які досі є функціональними, але вже не використовуються військами, надлишкових активів, а також складних об'єктів та іншого нерухомого майна. Установи та компанії, уповноважені Кабінетом Міністрів, здійснюють реалізацію утилізації військових засобів. Вони зобов'язані проводити конкурентні, відкриті та прозорі тендери. МОУ отримує 50% доходу від розпорядження військовими засобами через Спеціальний фонд. Відповідно до ст. 13 *Бюджетного кодексу* доходи Спеціального фонду повністю належать до загального бюджету Міноборони. Це регулюється рішеннями парламенту. Половина з цих доходів покриває витрати на медицину, охорону здоров'я та освіту.

237. Встановлено спеціальні процедури знищення та утилізації списаних і непридатних для подальшого зберігання боєприпасів відповідно до рішення Кабінету Міністрів. Приватні та державні компанії можуть використовувати тендерну процедуру для утилізації та продажу боєприпасів.

238. Представлені процедури закупівель, засновані на положеннях закону, було вдосконалено в деяких правових і процедурних аспектах порівняно з попереднім етапом оцінки. Проте команда експертів з проведення оцінки відзначила два найважливіші питання щодо рівня конкурентних закупівель проти закупівель з одного джерела, а також відкриті закупівлі у порівнянні з секретними:

- По-перше, як уже підкреслювалося в попередніх двох Анкетах самооцінки, найбільшу частину українського оборонно-промислового комплексу складає закупівля озброєння і військової техніки. Значна частина контрактів укладається на основі системи державних оборонних закупівель відповідно до *Закону Про державне*

оборонне замовлення. Особливої уваги потребує ведення бізнесу Державним управлінням з державним підприємством «УкрОборонПром» та іншими галузями. Серйозною проблемою в цьому аспекті є те, що, якщо постачальник підпорядковується замовнику, то або постачальнику доводиться ризикувати своєю прибутковістю та ефективністю, або замовник отримує продукцію нижчої якості, чи вартість продукту зростатиме, щоб відповідати вимогам обох, але в такому випадку платники податків будуть сплачувати маржу. Необхідно створити більш надійний регуляторний механізм для забезпечення ефективності та економічної вигоди, а також для посилення прозорості та підзвітності.

- По-друге, наступний коментар Анкети самооцінки потребує особливої уваги, обговорення та міркувань: «Оскільки закупівлі товарів, робіт і послуг для потреб оборони *в основному засекречені*, а *конкуренція відсутня* на національному ринку озброєнь і військової техніки, конкурентоспроможні процедури не застосовуються під час вибору підрядників. Це означає, що існує ризик надмірного встановлення цін з боку монополістичних компаній». З іншого боку, в Анкеті повідомляється: «У 2016 році до 10% процедур оборонних закупівель було проведено через систему електронних закупівель, які були організовані у вигляді відкритих тендерів і допорогових процедур»³⁶.

Рекомендації:

a. Продовжити реформування системи державних закупівель. Створити систему періодичної оцінки та коригування діяльності на основі регулярного збору даних. Зменшити рівень секретності та закритих процедур закупівель задля підвищення прозорості, підзвітності та досягнення економічно обґрунтованих результатів.

b. Почати наймати фахівців із закупівель. Професійні військові, яким доводиться займатися справами бізнесу, не є вдалою перспективою. Закупівлі повинні бути абсолютно цивільною професією для людей з відповідною освітою та досвідом, відібраних за конкурентним принципом. Підвищити рівень індивідуальної підготовки у сфері доброчесності через спеціалізоване навчання персоналу фінансового департаменту МОУ та економічного управління Генерального штабу.

c. Замінити існуючу систему військових представників на виробничих підприємствах на представників, які мають відповідні міжнародні стандарти якості, доброчесності та ін.

d. Продовжувати перехід від системи тендерних комітетів до системи уповноважених осіб, для покращення рівня підзвітності та підвищення відповідальності за прийняття рішення про проведення закупівель. Зосередитися на підході до управління життєвим циклом при визначенні вимог закупівель до озброєння та військової техніки.

36 Курсив додано автором.

е. Запровадити як пріоритет формування кошторису та постачання військових систем на основі життєвого циклу. Слід використовувати Загальну структуру розподілу витрат НАТО³⁷ і подати запит про передачу інноваційних методик.

ф. Почати роботу над розвитком сучасної *системи постачання (придбання)*. Капітальні інвестиції України в оборонне обладнання різко зростають, і національна оборонна промисловість повинна бути здатною впоратися з викликами розвитку і виробництва. В рамках нової системи фокус необхідно перенести від закупівель до сучасного процесу постачання, що включає розвиток концепції і технологій, випробовування і тестування, закупівлі систем оборони, забезпечення та управління життєвим циклом закупівель.

г. Нова система постачання має бути запроваджена як складова довгострокового оборонного планування та управління проектами. Довгострокове планування, як практикується в НАТО, є життєво необхідним для ЗСУ. Оскільки його впровадження вимагає специфічної підготовки різних фахівців, а також підготовки комплексної документації, бази даних та спеціалізованого програмного забезпечення, підготовка повинна розпочатися якомога швидше. Дуже рекомендується перенесення досвіду НАТО у цьому процесі.

h. Посилити міжвідомче співробітництво Департаменту внутрішнього аудиту МОУ з іншими державними органами оборони і безпеки як ініціатору процесу підвищення професіоналізму та розбудови індивідуального потенціалу експертів з аудиту, особливо відповідного підрозділу внутрішнього аудиту СБУ, задля передачі експертизи, знань та досвіду.

Державна спеціальна служба транспорту України

239. Комісія з оцінки корупційних ризиків ДССТ оцінила державні закупівлі як другий за важливістю фактор. Незважаючи на відносно невелику вартість тендерів (наприклад, на військову форму) та використання лише платформи ProZorro, корупційні проблеми існують або є потенційно можливими.

240. Команда експертів НАТО ВД бачить також виклик у тому, що Служба підтримує власні логістичні потужності для медичного обслуговування, будівництва житла та управління його експлуатацією, громадського харчування та інше, не передаючи ці функції на аутсорсинг в ніякій формі. Таке рішення підходить для добре фінансованих організацій, що не відповідає дійсності Служби.

241. Кінцеве надання ресурсів для капітальних інвестицій зробить ДССТ бенефіціаром Державного оборонного замовлення. Таке рішення вимагало б закупівельної спроможності, якої Служба наразі не має.

Рекомендації:

а. Встановити гнучку систему закупівель. Як член системи МОУ, Служба могла б зберегти встановлені публічні процедури та можливості ProZorro для закупівлі товарів та послуг для повсякденних потреб в операціях та почати використовувати

37 Див. Структура витрат та життєвий цикл витрат для військових систем (RTO TR-058 / SAS-028).

більше потенціалу МОУ для поставок на державному рівні та особливо, коли закупівля має бути зроблена за кордоном.

Міністерство внутрішніх справ

242. МВС здійснює закупівлі для центральної адміністрації та територіальних підрозділів. Державні закупівлі проводяться через систему електронних закупівель «ProZorro», за винятком позицій, перелічених *Законом Про публічні закупівлі*. Однак, не існує спеціального департаменту з питань закупівель, а це означає, що відповідальність за організацію державних тендерів покладається виключно на Комітет з питань закупівель та постачання матеріалів і послуг через механізм державного замовлення.

243. Міністерство повинно підтримувати реалізацію своєї політики через якісну та своєчасну закупівлю ресурсів. Проте, команда експертів зазначила, що в нинішній ситуації не зовсім зрозуміло, хто має бути підзвітним кому у питаннях закупівлі ресурсів. Тендерний комітет – це колективний орган, який підтримує прийняття рішень щодо ефективності витрат, але відповідальність за інституційну функціональність є політичною. Крім того, координуюча роль МВС також передбачає координацію планів закупівель та бюджетів підпорядкованих організацій.

244. Чинна оцінка ризику корупції не відносить закупівлі до переліку вразливих до корупції процесів. Проте, щорічна Антикорупційна програма (2019 року) передбачає здійснення заходів щодо виконання вимог фінансового контролю, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів; запобігання корупції у сфері державних закупівель; посилення ефективності управління фінансовими ресурсами; розробки та підтримки системи внутрішнього аудиту.

Рекомендації:

a. Запровадити політику закупівель. Політика закупівель повинна визначати принципи відбору постачальників, управління контрактами, забезпечення рівних можливостей для малих і середніх локальних підприємств, забезпечення належного управління проектами, моніторинг постачальників для уникнення критичних ризиків та ін.

b. Створити єдину, інтегровану (на рівні міністерства) систему закупівель для проведення тендерів та управління контрактами. Створити структуру для визначення та планування вимог до потенціалу та запровадити кошторис на основі повного життєвого циклу закупівель для організації «розумних» закупівель. Продовжувати перехід від тендерних комітетів до системи уповноважених осіб для покращення рівня підзвітності та підвищення індивідуальної відповідальності за прийняття рішення про вибір постачальників.

c. Створити необхідний рівень конкуренції між постачальниками для скорочення кількості засекречених замовлень підпорядкованих організацій.

d. Зробити процес управління закупівлями професійним. На рівні міністерства будь-яка функція, зокрема, закупівлі, повинна виконуватися професійно, як окрема

робота. Тендерний комітет може бути корисним лише в тій чи іншій мірі – він не може бути органом з розробки політики та консультування.

е. Запровадити процес незалежного тестування обладнання та процесу забезпечення якості. МВС повинно розвивати сумісність між підпорядкованими інституціями, у тому числі в технічному аспекті.

Національна поліція України

245. Тендерний комітет, склад якого є «неупередженим», виконує функцію закупівель. Проте оцінка НПУ ризиків корупції визначає можливу дискредитацію офіцерів поліції, які є членами тендерних комітетів, як таку, що має «середній» рівень інтенсивності, а також наявність прихованого конфлікту інтересів як сферу ризику «низької» інтенсивності.

246. Більшість тендерів (95%) є публічними і здійснюються через систему «ProZorro». Актуальні тендери публікуються на сайті НПУ – більшість з них організовано для забезпечення працівників поліції житлом. Дані про реалізовані тендери також повідомляються публічно.

247. НПУ веде список постачальників, які не виконали свої зобов'язання з різних причин («чорний список»); на даний момент одна компанія була внесена до цього списку у 2017 році.

Рекомендації:

а. Запровадити консолідовану систему закупівель. Поліцейська служба, яка налічує 140 000 осіб, розташованих у містах на великій території, потребує адекватного механізму закупівлі ресурсів. Керівництво НПУ повинно переглянути існуючу структуру управління для всіх видатків Поліції, включаючи закупівлі, та розробити, у співпраці з територіальними відділами НПУ та іншими зацікавленими сторонами, і покращувати єдину систему забезпечення економічно обґрунтованих закупівель та систематичного розвитку потенціалу поліції.

Національна гвардія України

248. НГУ провела тендери на суму близько 100 млн. євро, заощадивши більше 2,5 млн. євро за допомогою системи «ProZorro». Однак, запобігання корупції в державних закупівлях є одним з пріоритетів антикорупційної програми для забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами. Оскільки в НГУ існує серйозний дефіцит бюджету, контроль витрат розглядається як критичний інструмент не тільки з точки зору доброчесності, а й для підтримки оперативної ефективності.

249. НГУ, як військове формування, також використовує механізм Державного оборонного замовлення для закупівлі позицій, що надаються державними підприємствами. З огляду на це, задоволення потреб НГУ в матеріальних ресурсах і послугах залежить більше від політики уряду, ніж від власного бюджету. Повідомляється, що місцеві підрозділи НГУ отримують значну спонсорську підтримку від органів влади та приватних джерел. Тому важко визначити, чи відповідає цінність

придбань витраченим коштам.

250. Департамент державних закупівель є виконавчим органом Тендерного комітету. Система внутрішнього аудиту є дуже добре налагодженою як в центральній адміністрації, так і в територіальних одиницях і широко використовується для оцінки ефективності та відповідності вимогам.

Рекомендації:

а. Покращити ефективність процесу закупівель. Як організація військового типу, НГУ також повинна застосовувати планування на основі можливостей і, таким чином, встановлювати догматичний підхід до закупівлі товарів і послуг. У цьому аспекті закупівлі також слід координувати зі змінами у ЗСУ, а також з наявною підтримкою іноземних партнерів. Запит про надання підтримки НАТО щодо запровадження планування на основі потенціалу може бути поданий разом з МОУ.

Державна прикордонна служба

251. Департамент ресурсного забезпечення виконує методичне керівництво та моніторинг дотримання вимог законодавства щодо процедур закупівель.

252. Інформація про щорічні плани закупівель, рішення відкритих та закритих тендерних процедур, рішення про виключення учасників з державних тендерів за порушення правил надається в он-лайн режимі.

253. У 2019 році ДПС реалізувала 514 тендерних процедур, усі з них є публічними. Однак, на веб-сайті ДПС немає інформації щодо актуальних чи завершених процедур закупівель, як передбачає загальна практика.³⁸

Рекомендації:

а. Розробити електронну сторінку з інформацією про закупівлі на веб-сайті. Інформація, що надається на веб-сайті про заплановані, актуальні та завершені процедури закупівель, має суттєве антикорупційне значення, особливо для ЗМІ та спеціалізованих громадських організацій. Це також є орієнтиром для національного та міжнародного бізнесу, що матиме вплив на конкурентоспроможність та формування вартості.

Державна служба з надзвичайних ситуацій

254. Державні закупівлі в ДСНС організовані відповідно до законодавчих вимог та встановлені процедурами МВС. Тендерний комітет керує процесом і несе відповідальність за високоефективне забезпечення Служби за кошти, виділені на управління надзвичайними ситуаціями. Тендерні процедури проводяться у невеликій кількості та реалізуються через платформу ProZorro – у 2019 році було 12 допорогових закупівель.

255. Навчання членів тендерного комітету з питань ВД проводиться як пояснення

³⁸ Наприклад, як відображено на сайті Польської прикордонної служби щодо закупівель <https://portal.smartpzp.pl/kgsg>

законодавства у сфері боротьби з корупцією та державних закупівель і фокусується на санкціях, які воно передбачає. Однак, рекомендується подальше вдосконалення навчання на основі власного досвіду, а також даних щодо неетичної поведінки, які використовуються в інших безпекових органах.

256. Незначна кількість поставок здійснюється за допомогою «спрощених процедур» прямих переговорів. Критичним аспектом цього процесу є неправомірні контакти між замовниками та постачальниками.

257. Практика міжвідомчих закупівель загальноновживаних найменувань (адміністративних автомобілів, комп'ютерів, офісної техніки та іншого) у форматі МВС не існує.

Рекомендації:

а. Далі розширювати частку закупівель, зроблених через платформу ProZorro. Незважаючи на зважене планування, ДСНС не змогла бути повністю підготовленою в плані матеріалів та послуг для всіх надзвичайних ситуацій. Кількість закупівель за допомогою прямих переговорів має бути мінімальною, а спеціальні антикорупційні заходи мають бути вжиті в будь-якому випадку, в тому числі шляхом внутрішнього аудиту.

Служба безпеки України

258. Оцінка ризиків корупції в СБУ визначила можливе неефективне використання бюджетних коштів, виділених для централізованого забезпечення структур СБУ комп'ютерним обладнанням, програмним забезпеченням загального призначення та витратними матеріалами як зону ризику середньої інтенсивності.

259. Річні плани державних закупівель розробляються окремо для тендерних комітетів розпорядників державними коштами та публікуються через платформу ProZorro. Зміни до планів можуть бути внесені в будь-який момент для забезпечення оперативних потреб.

260. Тендерний комітет займається державними закупівлями товарів та послуг, не віднесених до державної таємниці, через платформу «ProZorro». Інформація про частку секретних закупівель не була надана.

Рекомендації:

а. Забезпечити прозорість державних закупівель. Ефективність демократичного контролю та антикорупційних заходів, а також імідж СБУ лише покращиться після забезпечення прозорості державних закупівель, подібно до інших організацій сектору безпеки. Дані щорічних планів закупівель, що публікуються онлайн, за 2015 і 2016 роки не доступні.

б. Докласти зусиль для забезпечення 100% відповідності процесів *Міжнародним*

Відносини з оборонними компаніями та іншими постачальниками

261. У попередній оцінці підкреслювалося, що «механізми нагляду та практична взаємодія між працівниками оборонно-промислового комплексу та цивільним і військовим персоналом Міністерства оборони і Збройних Сил є критичними напрямками, які потребують серйозної уваги». Нещодавно надана інформація говорить про покращення у сфері закупівель, досягнуте завдяки відповідним нормативно-регулюючим актам – законам *Про Державне оборонне замовлення*, *Про публічні закупівлі* та *Про організацію оборонного планування*, а також *Положенню Кабінету Міністрів Про державне оборонне замовлення* та *Про розробку реєстру виробників*, та інші. Однак, в цих нормативних актах не йдеться про особисті відносини на різних етапах процесу закупівель. Закон *Про запобігання корупції* встановлює деякі загальні для всіх державних службовців правила. Вони певною мірою відображають закупівлі в секторі оборони та безпеки, але не повністю.

262. Незважаючи на повторюваність у відповідях, інструкція щодо недопущення сторонніх агентів або зв'язків між клієнтами (органами закупівель) та постачальниками *Державного оборонного замовлення* є не зовсім зрозумілою. Дуалізм полягає в тому, що, з одного боку, існує правова заборона на використання посередників, а з іншого – давно встановлена, поширена система військових представників на підрозділах виробництва оборонних засобів.⁴⁰ У цьому випадку наявний очевидний конфлікт інтересів, який відрізняється від існуючого в державній службі і потребує детального аналізу та регулювання. Якщо доброчесність військових представників була скомпрометована конфліктом інтересів, то якість продукції і обґрунтованість цін можуть бути під загрозою.

263. Відсутність регулярної ротації військових представників також є фактором корупційного ризику.

264. В процесі організації звичайних державних тендерів електронна платформа «ProZorro» обмежує необхідність залучення офіцерів та державних службовців у прямі відносини з державними, приватними та іноземними постачальниками на деяких етапах закупівель; ставить усіх учасників в рівні умови; нейтралізує можливості корекції вимог відповідно до сторонніх преференцій; забезпечує прозорість тендерного процесу і контроль з боку ЗМІ та громадськості. Але це стосується лише несекретних споживчих закупівель.

265. Міністерство фінансів здійснює контроль і запобігання неналежним виплатам у випадках порушення вимог законодавства, скасування тендеру та набрання чинності рішеннями суду, які роблять процедуру закупівель недійсною.

266. Згідно даних, зібраних під час обговорень з представниками МОУ, відсутня функція, яка б займалася вивченням пропозицій обладнання та попитом на ринку

³⁹ *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing (Standards)* – матеріал доступний українською мовою за посиланням <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards.aspx>

⁴⁰ Російською мовою – «военная приемка». Використовується в усіх країнах Варшавського договору

поставок. Така прогалина може створити можливості для придбання непотрібного обладнання, або такого, що не відповідає потребам. Команду експертів НАТО було проінформовано про випадок тиску, коли ЗМІ розкрили інформацію, якою вдалося врівноважити тиск, що здійснювала оборонна компанія щодо придбання певного обладнання, в якому не було реальної потреби. Впровадження та реалізація механізму планування на основі потенціалу розглядається як додаткова цінність, що сприяє зниженню ризику придбання обладнання, яке не відповідає потребам.

Рекомендації:

а. Запровадити «Пакт про доброчесність закупівель» як угоду між організаціями сектору оборони та безпеки та усіма реальними та потенційними постачальниками матеріалів, робіт та послуг, про те що «...жодна зі сторін не буде платити, пропонувати, вимагати або брати хабарі; учасники тендеру не будуть вступати у змову з конкурентами задля отримання контракту або підкупати представників влади під час його виконання.»⁴¹

б. Запровадити «Спільні галузеві стандарти», принаймні для державних, приватних та іноземних компаній, агентів та інших посередників, консультантів, представників, дистриб'юторів, підрядників та постачальників, консорціумів та спільних підприємств, які працюють в оборонному секторі економіки України.⁴²

с. Розробити системні навчальні програми з питань закупівель та інших ділових відносин. Міжнародний обмін досвідом може доповнити навчальні програми/програми професійного розвитку з таких питань, як калькуляція життєвого циклу закупівель, ділові переговори, укладання і управління контрактами, державно-приватне партнерство і аутсорсинг та інші.

ВИСНОВКИ

267. Комплексні, відкриті та детальні відповіді на питання Анкети самооцінки демонструють зацікавленість і відданість керівництва, внесок експертів та вражаючу позицію громадян щодо важливості розбудови доброчесності в організаціях сектору оборони та безпеки. Відкрите визнання корупційних ризиків є ключовою передумовою для просування вперед.

268. Відповіді ілюструють конкретні досягнення, окрім нових законів та програм, майже у всіх сферах схильних до корупції, але у багатьох нових законах також підкреслюються потенційні сфери, в яких Україна є відкритою для корупції. Найбільш ефективними з них є ті, які змінюють оточення і створюють підстави для сталого покращення, наприклад, електронні декларації для запобігання конфлікту інтересів, платформа електронних закупівель, значне поліпшення зручності використання веб-сторінки МОУ, гарячі лінії для повідомлення про корупцію та заходи для

41 Пакт Доброчесності – це інструмент, розроблений Трансперенсі Інтернешнл для допомоги уряду, бізнесу та громадськості у боротьбі з корупцією у публічних закупівлях. Джерело: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/integrity_pacts_in_public_procurement_an_implementation_guide

42 Наприклад, “Спільні європейські стандарти промисловості для запобігання корупції в аерокосмічному та оборонному секторах”. Джерело: https://www.mbda-systems.com/wp-content/uploads/2015/04/ASD_Common_Industry_Standards.pdf

стимулювання і захисту викривачів, публікації щорічних звітів та Білих Книг та інше.

269. В той же час декілька критичних областей постійно перебувають у зоні високого ризику. Кадрова політика, закупівлі потужностей і зв'язки з комерційними структурами, військово-економічна діяльність та державні оборонні підприємства, доброчесність в Операції об'єднаних сил – це ті сфери, де очікуються комплексні реформи.

270. Команда експертів з ВД відзначила, що на даний момент увага зосереджена переважно на проблемі боротьби з корупцією. Розбудова доброчесності в цілому вимагає також розробки нової кадрової політики та управління, визначення сучасного військового професіоналізму, поліпшення робочого середовища та ефективного менеджменту. Наявні досягнення є обнадійливими, але подальший розвиток вимагає скоординованого переходу від конкретних заходів до всебічної та стабільної політики доброчесності.

271. Анкета самооцінки/Процес експертної оцінки є одним з інструментів, які пов'язують країни НАТО і союзників із всебічною реформою сектору оборони і безпеки України. Цей інструмент здатний забезпечити подальшу підтримку передачі передового досвіду, консультацій, навчання та матеріальної підтримки як зі структурних, так і з невідкладних оперативних питань. Запровадження перевірених демократичних практик і стандартів допоможе зробити структурні реформи у досягненні безпеки, стабільності та процвітання ефективними для суспільства.

ВІЗИТ ЕКСПЕРТІВ НАТО ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ З ВД 4-8 лютого 2019

Склад команди експертів з ВД

Пані Бенедікт БОРЕЛЬ (Франція, цивільний персонал), Лідер команди
Керівник Програми ВД в Україні
Команда політик і програм
Відділ політичних питань і політики безпеки
Штаб-квартира НАТО

Бр. г-л Флеммінг Кент Вестербі АГЕРСКОВ (Данія, А), експерт
Командир регіонального Командування “Захід” ЗС Данії
Данія

Пан Девід ДАРТ (Велика Британія, цивільний персонал), експерт
Глава служби внутрішнього аудиту Стратегічного командування НАТО з операцій

Пан Давід ГУНАШВІЛІ (Грузія, цивільний персонал), експерт, член команди ВД
Директор Департаменту персоналу
Міністерства оборони Грузії

Д-р Алексейс ЛОСКУТОВС (Латвія, цивільний персонал), експерт, член команди
ВД

Представник Парламенту Латвії, Голова Підкомітету із запобігання корупції
Латвія

Пан Валері РАТЧЕВ (Болгарія, цивільний персонал), експерт, член команди ВД
Посол, полковник (в запасі)
Болгарія

Пан Крістофер ШТАУДТ (Німеччина, цивільний персонал), експерт
Менеджер Програми ВД в Україні
Представництво НАТО в Україні

**ВІЗИТ ЕКСПЕРТІВ НАТО ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ З ВД
4-8 лютого 2019**

Список учасників

Міністерство оборони України (МОУ)

Департамент військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки МОУ та Озброєння Збройних Сил України (ЗСУ)

П-к Ілля КИРПА

Начальник

Відділ озброєння та військової техніки

П-к юстиції Михайло ГЛАЗУНОВ

Директор

Юридичний департамент

П-к Олександр ЗУБЕР

Заступник начальника

Управління виконання державних контрактів

П-к Владислав ШОСТАК

Директор

Департаменту військово-технічної політики, розвитку озброєння та військової техніки

Департамент кадрової політики МОУ та Головне Управління персоналу ГШ ЗСУ

Ген. м-р Микола ДИМЕНКО

Перший заступник начальника

Головне управління персоналу

Пан Сергій КЛИМ

Головний спеціаліст

Відділ формування військової кадрової політики

П-к Віталій ШЕВЧУК

Заступник директора департаменту

Начальник відділу формування військової кадрової політики

П-к Тарас ЗАБОЛОТНИЙ

Заступник начальника

Відділ управління кар'єрою та комплектування офіцерами, Головне Управління персоналу

Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва МОУ та Головне управління оборонного планування ГШ ЗСУ

П-к В'ячеслав ДЕМ'ЯНЕНКО

Заступник начальника

Головне управління оборонного планування

Ген. л-т Олександр ЛОКОТА

Начальник, Головне управління оборонного планування

Заступник начальника, ГШ ЗСУ

Пан Сергій МАСЛОВСЬКИЙ

Заступник директора

Департамент оборонної політики

П-к Олег ОСТАПЕЦЬ

Директор департаменту оборонного планування

Заступник начальника управління оборонного планування

П-к Олександр ТАРАСЕНКО

Заступник начальника

Управління планування розвитку, Головне управління оборонного планування ГШ ЗСУ

Пан Олексій ПАВЛІНСЬКИЙ

Заступник директора

Департаменту воєнної політики та стратегічного планування

Департамент фінансів МОУ та Головне фінансово-економічне управління ГШ ЗСУ

П-к Сергій ДЯЧЕНКО

Директор

Департамент фінансів

П-к Ростислав ВІТВИЦЬКИЙ

Заступник директора

Департамент фінансів

Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики МОУ та Головне Управління персоналу ГШ ЗСУ

П-к Вадим АРТАМОЩЕНКО

Заступник директора

Департамент військової освіти, науки, соціальної та гуманітарної політики

П-к Микола ГУБЕЛЬ

Керівник департаменту з підготовки персоналу

Головне управління персоналу

Служба безпеки України (СБУ)

Г-л/л-нт Вадим ПОЯРКОВ

Заступник Голови

П/п-к Наталія АЛТИНЦЕВА

Заступник начальника

Центр міжнародного співробітництва

П-к Олег СЛЕЗІН

Заступник начальника

Управління по роботі з особовим складом

П-к Сергій ЗАЯЦЬ

Заступник начальника

Головна інспекція

П-к В'ячеслав СЕВЕРЦЕВ

Заступник начальника управління

Департамент господарського забезпечення

П/п-к Максим ГЕЛЯ

Начальник відділу державних закупівель

Департамент господарського забезпечення

П-к Олег ІВЧЕНКО

Т.в.о. начальника

Фінансово-економічне управління

П-к Олександр ПОЛІЩУК

Т.в.о. першого заступника начальника

Контрольно-ревізійна інспекція

П-к Андрій СМОЛІКОВ

Помічник начальника
Контрольно-ревізійна інспекція

П-к Едуард ЖЕРДЬОВ

Заступник начальника
Управління внутрішньої безпеки

П-к Андрій БОДРУНОВ

Офіцер з особливих доручень
Управління забезпечення реформування СБУ

К-н Наталія ПОЗІНА

Головний спеціаліст
Центр міжнародного співробітництва

Верховна Рада

Пан Юрій БЕРЕЗА (партія «Народний фронт»)

Член постійної делегації України при НАТО

Пан Андрій ЛЕВУС (партія «Народний фронт»)

Комітет з питань національної безпеки і оборони

Пан Олег ОСУХОВСЬКИЙ

Екс-голова Парламентської Асамблеї при НАТО

Пан Ігор ПОПОВ

Заступник керівника
Комітет з питань запобігання та протидії корупції

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

Пан Руслан МЕЛЬНИК, Старший детектив

Керівник
Відділ запобігання корупції та інформаційної безпеки Управління внутрішнього контролю

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Пані Ольга БОЙКО

Керівник, відділ кадрової роботи, Управління персоналу
Заступник голови департаменту

Пан Олексій МАРУЖЕНКО

Заступник керівника

Відділ із забезпечення роботи державних реєстрів

Пан Олег ОНИЩУК

Керівник

Департамент організації роботи із запобігання та виявлення корупції

Пан Андрій ЯЙЧУК

Заступник керівника департаменту антикорупційної політики

Керівник відділу аналізу та реалізації антикорупційної політики

**ВІЗИТ ЕКСПЕРТІВ НАТО ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ З ВД
13-16 травня 2019**

Склад команди експертів з ВД

Пані Бенедікт БОРЕЛЬ (Франція, цивільний персонал), Лідер команди
Керівник Програми ВД в Україні
Управління з розбудови потенціалу оборонних інституцій
Відділ Операцій
Штаб-квартира НАТО

Пан Девід ДАРТ (Велика Британія, цивільний персонал), експерт
Глава служби внутрішнього аудиту Стратегічного командування НАТО з операцій

Пан Ларс ЕКСТРОМ (Швеція, цивільний персонал), експерт
Консультативна місія Європейського Союзу в Україні

Пан Давід ГУНАШВІЛІ (Грузія, цивільний персонал), експерт, член команди ВД
Директор Департаменту персоналу
Міністерства оборони Грузії

Пан Валері РАТЧЕВ (Болгарія, цивільний персонал), експерт, член команди ВД
Посол, полковник (в запасі)
Болгарія

Пан Брайан РІЧАРД (Данія, цивільний персонал), експерт
Консультативна місія Європейського Союзу

Пан Крістофер ШТАУДТ (Німеччина, цивільний персонал), експерт
Менеджер Програми ВД в Україні
Представництво НАТО в Україні

**ВІЗИТ ЕКСПЕРТІВ НАТО ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ З ВД
13-16 травня 2019**

Список учасників

Міністерство внутрішніх справ (МВС)

Пані Тетяна КОВАЛЬЧУК

Заступник Міністра внутрішніх справ України

Пан Анатолій ФОДЧУК

Начальник

Управління запобігання корупції та проведення люстрації

Пан Денис ЛЕНЕЦЬ

Заступник директора

Департамент міжнародного співробітництва та європейської інтеграції

Пані Юлія ОЛЕКСІЄНКО

Головний спеціаліст

Управління запобігання корупції та проведення люстрації

Пан Андрій ГРАМА

Заступник начальника відділу запобігання корупції

Управління запобігання корупції та проведення люстрації

Пан Костянтин КУДРИК

Заступник начальника

Управління взаємодії з Національною поліцією

Пан Сергій РЯБИЙ

Начальник

Управління взаємодії з Державною прикордонною службою

Пан Петро КОЧЕРГАН

Начальник відділу аналізу поточної діяльності та контролю

Управління взаємодії з державною міграційною службою

Пані Людмила ШОСТАК

Заступник начальника Управління охорони здоров'я та реабілітації

Начальник відділу організації медичної допомоги

Пан Ростислав КРАВЧЕНКО

Головний спеціаліст

Управління взаємодії з державною службою з надзвичайних ситуацій

Пан Анатолій РУДЧЕНКО

Заступник начальника відділу державного охоронного нагляду
Управління ліцензування

Пан Олександр БЛОЩАНЕВИЧ

Заступник начальника
Відділ впровадження реформ

Пан Федір КІРІЛЕНКО

Заступник начальника
Управління медіа комунікацій Міністра
Департамент організаційно-апаратної роботи

Пан Артур АСАНОВ

Заступник Директора
Департаменту внутрішнього аудиту

Пан Олексій БОТНАРЕНКО

Начальник Управління у справах ветеранів антитерористичної операції
Департамент персоналу, організації освітньої та наукової діяльності

Пан Артур АРТАМОНОВ

Заступник начальника Управління
Начальник відділу інформаційно-аналітичної роботи та організації перевірок
Департамент формування політики щодо підконтрольних міністрові органів влади та моніторингу

Пан Володимир ІЛЮЩЕНКО

Начальник відділу стратегічного аналізу та прогнозування
Управління формування політики щодо діяльності Національної поліції
Департамент формування політики щодо підконтрольних міністрові органів влади та моніторингу

Пан Юрій МИХАЙЛОВ

Заступник начальника відділу з питань захисту критичної інфраструктури
Управління з питань захисту критичної інфраструктури та фахової експертизи
Департамент формування політики щодо підконтрольних міністрові органів влади та моніторингу

Пані Ольга ПЕЧЕРСЬКА

Заступник начальника планово-фінансового управління
Начальник відділу зведеного планування, аналізу та інформаційного супроводження бюджетного процесу
Департамент фінансово-облікової діяльності

Пан Ігор БОНДАРЕНКО

Директор
Департамент інформатизації

Пан Олександр МИХАЙЛОВ

Заступник директора Департаменту
Начальник управління інформаційної безпеки та кіберзахисту
Департамент інформатизації

Пан Вадим ДЯЧЕНКО

Заступник начальника Управління інформаційної безпеки та кіберзахисту
Начальник відділу захисту інформації
Департамент інформатизації

Національна поліція України (НПУ)

П-к поліції Ігор ЗВЕЗДІН

Начальник Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації

М-р поліції Володимир ЦЕНОВ

Заступник начальника
Департамент внутрішньої безпеки

П-к поліції Ростислав ДЕГТЯРЕНКО

Начальник управління протидії корупції
Департамент внутрішньої безпеки

П/п-к поліції Сергій КЛИМЕНКО

Начальник відділу кадрового забезпечення та оперативного прикриття Департамент
внутрішньої безпеки

П-к поліції Володимир ІВАНЧЕНКО

Начальник
Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку

Національна гвардія України

Ген. л-т Микола БАЛАН

В. о. Командувача

Ген. л-т Ярослав СПОДАР

Заступник командувача по роботі з особовим складом

Ген. м-р Руслан ДЗЮБА

Начальник
Фінансово-економічне управління

П-к Віктор ГРАБЧАК

Керівник апарату командувача з питань режиму та діяльності

Секретар військової ради

П-к Руслан ІВАНІШИН

Заступник начальника логістики

П-к Володимир ГРАБЧАК

Начальник

Управління міжнародного співробітництва

П-к юстиції Олег КАШУК

Начальник служби з питань запобігання і виявлення корупції

Відділ адміністративно-аналітичної та правової роботи апарату командувача

П-к Андрій ПОЖИДАЄВ

Т. в. о. начальника

Управління кадрової роботи

П-к Сергій БІЛЕЦЬКИЙ

Радник командувача з питань міжнародного співробітництва

Пан Владислав РОМАНОВСЬКИЙ

Начальник відділу аналізу поточної діяльності та контролю

Управління взаємодії з Національною гвардією України МВС України

П-к Сергій МАТУЗКА

Начальник

Відділ внутрішнього аудиту

Державна прикордонна служба України

Г-л/л-нт Юрій ГРЕСЬКО

Перший заступник Голови

Г-л/л-нт Артур ПІМЕНОВ

Заступник Голови

Г-л/м-р Сергій СЕРДЮК

Директор

Департамент організації повсякденної діяльності та соціально-гуманітарного забезпечення

Г-л/м-р Олександр ГУРА

Директор

Департамент ресурсного забезпечення;

Г-л/м-р Геннадій ШАРКО

Директор

Департамент оперативної діяльності

Г-л/м-р Сергій БІДИЛО

Директор

Департамент протидії воєнним загрозам

П/п-к Петро ГОРБАТЮК

Заступник директора

Департамент особового складу

П-к Володимир МАРЧУК

Заступник начальника управління – начальник відділу розвитку прикордонної служби

Департамент охорони державного кордону

П-к Олександр ПАНЧЕНКО

Директор

Департамент стратегічного планування та європейської інтеграції

П-к Олександр ОРЕЛ

Директор

Департамент фінансово-економічного забезпечення – головний бухгалтер

П-к Ігор КУШНЕР

Заступник директора департаменту

Начальник управління інженерно-технічного забезпечення

Департамент озброєння та техніки

П-к Олександр КОРОЛЬ

Заступник директора департаменту

Начальник відділу інформаційної безпеки

Департамент зв'язку та інформаційних систем

П-к Володимир ХИРНИЙ

Заступник начальника управління

Начальник відділу аналізу та профілювання ризиків

Департамент інформаційно-аналітичного та документального забезпечення

П-К Юрій ГОРОБЕЦЬ

Начальник

Управління внутрішнього аудиту

Адміністрація Державної прикордонної служби України

Пан Сергій РЯБИЙ

Державний службовець 4-го рангу

Керівник УВ ДПСУ МВС України

**ВІЗИТ ЕКСПЕРТІВ НАТО ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ З ВД
15-19 липня 2019**

Склад команди експертів з ВД

Пані Бенедікт БОРЕЛЬ (Франція, цивільний персонал), Лідер команди
Керівник Програми ВД в Україні
Управління з розбудови потенціалу оборонних інституцій
Відділ Операцій
Штаб-квартира НАТО

Пан Валері РАТЧЕВ (Болгарія, цивільний персонал), експерт, член команди ВД
Посол, полковник (в запасі)
Болгарія

Пан Брайан РІЧАРД (Данія, цивільний персонал), експерт
Консультативна місія Європейського Союзу в Україні

Пан Крістофер ШТАУДТ (Німеччина, цивільний персонал), експерт
Менеджер Програми ВД в Україні
Представництво НАТО в Україні

Список учасників

Служба безпеки України (СБУ)

П-к Наталія АЛТИНЦЕВА
Заступник начальника
Центр міжнародного співробітництва

П-к Олег СЛЕЗІН
Заступник начальника
Управління по роботі з особовим складом

П-к Максим ГЕЛЯ
Начальник відділу державних закупівель
Департамент господарського забезпечення

П-к Олена АТАМАНЕНКО
Т.в.о. Головного бухгалтера

Фінансово-економічне управління

П-к Юрій ШЕВЧЕНКО

Т.в.о. начальника

Контрольно-ревізійна інспекція

П-к Олександр ПОЛІЩУК

Співробітник

Контрольно-ревізійна інспекція

П-к Андрій СМОЛІКОВ

Співробітник

Контрольно-ревізійна інспекція

К-н Євген ШЕВЧЕНКО

Співробітник

Управління внутрішньої безпеки

Др. Ігор ГРИНЕНКО

Доктор юридичних наук, доцент спеціальної кафедри Навчально-наукового інституту перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів СБ України

Національна академія СБ України

Міністерство оборони України

П-к юстиції Віталій ШЕВЧУК

Заступник директора – начальник відділу формування військової кадрової політики
Департамент кадрової політики

Пан Юрій НАГОРНИЙ

Головний спеціаліст, відділ формування військової кадрової політики

Департамент кадрової політики

П-к Сергій ДЯЧЕНКО

Директор

Департамент фінансів

П-к Ростислав ВІТВИЦЬКИЙ

Заступник нач. управління – начальник відділу бюджетного планування управління
планування бюджету

Департамент фінансів

П-к В'ячеслав ПЕДОС

Начальник, управління контролінгу

Департамент державних закупівель та постачання матеріальних ресурсів

Пан Володимир КОТВИЦЬКИЙ

Т.в.о начальника

Управління з питань запобігання та виявлення корупції

Пан Андрій ОВСЯННИКОВ

Головний спеціаліст

Управління з питань запобігання та виявлення корупції

Державна спеціальна служба транспорту

Г-л/л-нт Микола МАЛЬКОВ

Голова Адміністрації

Г-л/м-р Сергій ЗАТОЛОКІН

Начальник головного штабу

Перший заступник Голови Адміністрації

П-к Ростислав СОРОЧУК

Заступник Голови Адміністрації

П-к Степан ГУТА

Заступник Голови Адміністрації

П-к Віктор ЖИГУНОВ

Заступник Голови Адміністрації

П-к Олександр ЦІХОВСЬКИЙ

Заступник Голови Адміністрації

П-к Олег МАРУЩАК

Заступник начальника головного штабу

Начальник оперативного управління

Пан Владислав СИНЯВСЬКИЙ

Начальник управління фінансово-економічної діяльності

П-к Олександр ШЕЛЕМЕХА

Уповноважений з антикорупційної діяльності

Пан Андрій ЕКШТЕЙН

Завідувач сектору внутрішнього аудиту

Пан Валерій БОЙКО

Начальник відділу захисту інформації та охорони державної таємниці

Державна служба України з надзвичайних ситуацій

Г-л/л-нт служби цивільного захисту Руслан БІЛОШИЦЬКИЙ
Заступник Голови

Г-л/м-р служби цивільного захисту Олег НЕТРЕБА
Директор
Департамент ресурсного забезпечення

М-р служби цивільного захисту Дмитро СМІРНОВ
Начальник
Відділ закупівель, гуманітарної допомоги та управління майном
Департамент ресурсного забезпечення

П-к служби цивільного захисту Ігор КОСТЮЧЕНКО
Заступник директора
Департамент економіки і фінансів
Начальник відділу формування та виконання бюджету

П-к служби цивільного захисту Олександр РУЖАНСЬКИЙ
Начальник
Відділ внутрішнього аудиту

П-к служби цивільного захисту Олена БИКОВА
Начальник
Управління європейської інтеграції та міжнародного співробітництва

П-к служби цивільного захисту Володимир ОМЕЛЬЯНЕНКО
Заступник начальника Відділу комплектування та проходження служби Департаменту персоналу

П/п-к служби цивільного захисту Ніна МАРУШЕНКО
Провідний фахівець
Відділ забезпечення соціально-гуманітарної роботи у підрозділах ОРС ЦЗ Управління забезпечення ОРСЦЗ

П-к служби цивільного захисту Анатолій СЕМИКОПНИЙ
Начальник
Відділ власної безпеки та протидії корупції

П/п-к служби цивільного захисту Катерина МУРАНЕЦЬ
Головний фахівець
Відділ власної безпеки та протидії корупції

Міністерство внутрішніх справ (МВС)

Пан Анатолій ФОДЧУК
Начальник

Управління запобігання корупції та проведення люстрації

Пан Денис ЛЕНЕЦЬ

Заступник директора

Департамент міжнародного співробітництва та європейської інтеграції

Пан Микола ЛЯХОВ

Головний спеціаліст

Відділ Державного охоронного нагляду, Управління ліцензування

Пан Олександр БЛОЩАНЕВИЧ

Заступник начальника

Відділ впровадження реформ

Пан Артур АСАНОВ

Заступник Директора

Департаменту внутрішнього аудиту

Пан Володимир ІЛЮЩЕНКО

Заступник начальника відділу з питань захисту критичної інфраструктури

Департамент формування політики щодо підконтрольних міністрові органів влади та моніторингу

Пані Ольга ПЕЧЕРСЬКА

Заступник начальника планово-фінансового управління

Начальник відділу зведеного планування, аналізу та інформаційного супроводження бюджетного процесу

Департамент фінансово-облікової діяльності

Пан Микола РАДЧЕНКО

Перший заступник директора ДП ІНФОТЕХ

Департамент інформатизації

Пані Ірина БЕРДИЧЕНКО

Заступник начальника управління

Начальник відділу супроводження програми інформатизації супроводження програми інформатизації та нормативно-методичної діяльності

Департамент інформатизації

Національна поліція України (НПУ)

П-к поліції В'ячеслав КОВАЛЬОВ

Заступник начальника

Департамент кадрового забезпечення

П-к поліції Андрій ДОЛГОВ

Заступник начальника
Департамент кадрового забезпечення
Начальник управління інспекції з особового складу

П-к поліції Дмитро БОРОДІЙ

Заступник
Управління з питань запобігання корупції та проведення люстрації

П/п-к поліції Володимир ОЛЕКСІЄНКО

Т.в.о. начальника
Управління внутрішнього аудиту

П-к поліції Віталій КАСАП

Перший заступник начальника
Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва

Пан Іван РЕВА

Державний службовець 6 рангу, заступник начальника Департаменту управління майном
Начальник управління державних закупівель та рухомого майна

Пані Лариса ВАСЯНОВИЧ

Державний службовець 4 рангу
Начальник управління професійного підготовки
Департамент кадрового забезпечення

Національна гвардія України

П-к Олег КАШУК

Керівник
Служба з питань запобігання і виявлення корупції, Апарат командувача

П-к Роберт КОВАЛЬОВ

Керівник
Служба з адміністративної, аналітичної та юридичної діяльності, Апарат командувача

П/п-к Роман ОМЕЛЬЧЕНКО

Начальник
Відділ європейської та євроатлантичної інтеграції, Управління міжнародного співробітництва, Головне Управління

Державна прикордонна служба України

П/п-к Дмитро НАЗАРОВ

Заступник начальника

Центр профілактики корупційних ризиків та виховання доброчесності

Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО)

Пані Лада РОСЛИЦЬКА

Керівник контентної політики

Пан Сергій МОСКАЛЮК

Старший аналітик

Пан Тарас ЄМЧУРА

Аналітик

Пані Вікторія ВИШНІВСЬКА

Асистент проекту

Пані Олеся РЕМІЗОВА

Асистент проекту

Неурядові організації

Пан Дмитро ЧЕНЦОВ

Член Керівного комітету

Центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам "Антикорупційна ініціатива"

Пані Олена ГАЛУШКА

Керівник міжнародного напрямку

Центр протидії корупції

Пан Павло КОМІРЧИЙ

Голова

Центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам "Антикорупційна ініціатива"

Пан Олександр ЛЕМЕНОВ

Голова, Група з питань антикорупційної реформи

Реанімаційний пакет реформ (робоча група з питань антикорупційної реформи)

Пан Ярослав МАКАРЕВИЧ

Менеджер з комунікацій, Менеджер з питань протидії корупції та злочинам з наркотиками

Центр стратегічних комунікацій "Stratcom Ukraine"

Пан Олександр САМОЙЛЕНКО

Голова Правління

Центр протидії корупції та сприяння правоохоронним органам "Антикорупційна ініціатива"

Пані Катерина ВІКТОРЕНКОВА

Експерт з юридичних питань

ГО "Юридична сотня"