

Проект робочого звіту щодо заповнення Україною Підсумкового документу „Процес самооцінки-2009” (Запитальник)

**Експерти:**

Пан Мацей Внук (керівник) - Польща  
Пан Свенд Ліллебі - Норвегія

Пані Ен-Крістін Вегнер - Лондонська філія „Трансперенсі Інтернешнл”

**Дата робочого візиту:**

8-10 червня 2010 року

**Загальна інформація**

**Цілі програми**

Процес самооцінки є частиною Ініціативи з розбудови цілісності та прозорості у безпекових інституціях. Він сфокусований на забезпеченні практичної підтримки країнам шляхом надання допомоги у зусиллях з реформування сектору безпеки і оборони, а також у частині виконання міжнародних зобов'язань в рамках співробітництва з ООН.

Процес складається з двох елементів: Запитальника, який заповнюється країною, та наступного візиту групи експертів НАТО (надалі - Група), які зустрічаються з представниками органів державної влади, які залучені до заповнення Запитальника, з метою опрацювання відповідей у Запитальнику. Запитальник - це діагностичний інструмент, спрямований, скоріше, на практичні показники, аніж на законодавчу базу. Завдання групи експертів НАТО полягає у тому, щоб відзначити як позитивну практику так і певні недоліки, які за бажанням країни можуть бути розглянуті. Цей процес включає визначення практичних кроків, спрямованих на зміцнення цілісності та прозорості безпекових та оборонних інституцій та зменшення корупційних ризиків.

Позитивні анти-корупційні зрушення є обов'язковою вимогою для всіх країн-членів Північноатлантичного Альянсу та країн-партнерів, які підписали Конвенцію ООН Проти корупції. Конвенція є дуже чіткою в частині зобов'язань її підписантів. Безпекові та оборонні інституції можуть напряму використовувати цей документ, щоб привести стандарти своїх міністерств, відомств та Збройних Сил у відповідність із цією Конвенцією.

**Поточна ситуація стосовно заповнення Запитальника.**

Україна брала участь у всіх заходах в процесі заповнення Запитальника, допомагаючи покращити його формулювання та розробити відповідну систему оцінки. Цей звіт базується на відповідях Запитальника-2009 (надалі - Запитальник), який був направлений до Міжнародного Секретаріату НАТО у січні 2010 року.

## Підсумки

Заповнення Запитальника та проходження системи самооцінки в цілому засвідчує високий рівень добрих намірів і підтримки подальшого розвитку національної програми реформ, спрямованих на розбудову цілісності та прозорості, зменшення корупційних ризиків у відповідних міністерствах та відомствах сектору безпеки і оборони України. Постійно підвищується обізнаність з необхідними процедурами та розпорядчими діями, які потрібні для кращого розуміння проблематики та забезпечення відповідності міжнародним стандартам.

Рішення Кабінету Міністрів стосовно впровадження підрозділів з питань запобігання та протидії корупції у кожному міністерстві і відомстві та створення інституту Урядового уповноваженого з антикорупційної політики відіграватимуть важливу роль у подальшому процесі керівництва та нагляду за сферою безпеки і оборони. Необхідно вказати, що Група позитивно сприйняла наявність такої системи в Україні та її практичну імплементацію в деяких випадках. Мережа відділів по запобіганню корупції забезпечить кращу координацію антикорупційних дій в урядових структурах.

Відповідно до інформації, що міститься у Запитальнику-2009, в Україні наразі існує значна кількість правових та інших інструментів. Ці інструменти переглядаються та будуть впроваджені разом із доопрацьованим антикорупційним законодавчим пакетом, який повинен вступити в силу 1 січня 2011 року. Багато сподівань та велику увагу було приділено саме цьому антикорупційному пакету, який на думку державних службовців та неурядових організацій набагато покращить ситуацію з цілісністю та прозорістю в Україні.

Група експертів відзначила що, зокрема, існують два види військових закупівель: публічний та непублічний. Процент співвідношення між ними наразі невідомий Групі та може стати питанням для обговорення у майбутньому. Ми дізнались, що контракти вартістю більше 50,000 грн. проходять попередній аудит у Міністерстві оборони України. Навчання персоналу проводяться деякими Міністерствами та відомствами.

Були проведені численні зустрічі з представниками міністерств та відомств. Передбачається, що під час офіційного візиту у вересні ц.р. будуть проведені зустрічі, зокрема з парламентськими комітетами з питань національної безпеки і оборони та боротьби з організованою злочинністю і корупцією, а також Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики.

До заповнення Запитальника були докладені великі зусилля і саме це дуже допомогло групі експертів під час робочого візиту. У майбутньому ми би радили покращити та розширити навчання співробітників Міністерства оборони України та інших частин публічного сектору. Крім того, на нашу думку, існує необхідність у спрощенні деяких процесів та процедур. Група пропонує розробити план дій з включенням до нього централізованого антикорупційного тренінгу, наприклад, на базі Національної академії державного управління при Президентові України. Він міг би викладатись у взаємодії з неурядовими організаціями та доповнюватись навчанням на внутрішньому та місцевому рівнях.

## Мета та хід проведених робочих зустрічей

Основною метою проведення робочих зустрічей в рамках візиту групи експертів було обговорення та з'ясування за участю відповідальних співробітників результатів заповнення Запитальника, оцінка наслідків такого заповнення та поставлених завдань (та як вони співвідносяться), а також підтвердження внеску цього процесу у загальнодержавну стратегію безпеки і оборони.

## **Проведення візиту**

Візит відбувався у період з 8 по 10 червня 2010 року у Києві, Україна. Члени групи експертів зазначені вище.

Люди, які брали участь у зустрічах, зазначені у додатку А.

Група експертів хотіла б подякувати Стівену Ґловеру та його команді, а також Сергію Дрозачу з Апарату Ради національної безпеки і оборони України, Світлані Закриницькій з Офісу зв'язку НАТО в Україні за їх підтримку. Група також дякує усім залученим міністерствам і відомствам та їх представникам за щирість, яка дуже допомогла експертам зрозуміти стан процесу самооцінки та його результати.

## **Приклади позитивної практики.**

Наступні приклади позитивної практики були відзначені експертами:

- антикорупційна брошура Адміністрації Державної прикордонної служби України та навчання по ній;
- модель відділу запобігання корупції у Міністерстві України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;
- система попереднього аудиту контрактів у Міністерстві оборони України, сума яких перевищує 50,000 грн. (5,000 Євро);
- антикорупційне навчання у Національній академії СБУ, залучення до нього громадянського суспільства.

## Коментарі та висновки

### **1. Демократичний контроль та зобов'язання**

Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у секторі безпеки і оборони, включаючи Службу безпеки України та питання оборонного бюджету.

Розширення парламентського контролю та функцій Урядового уповноваженого з антикорупційної політики планується обговорити **під час офіційного візиту у вересні 2010 р.** Так само можна провести обговорення наглядових функцій зі ЗМІ. Група відзначає, що багато міністерств та відомств інформують на постійній основі ЗМІ щодо ключових питань безпеки і оборони.

### Рекомендація:

Буде визначена у вересні 2010 року.

## **2. Національне антикорупційне законодавство та державна політика**

Група відзначає, що багато уваги у Запитальнику та під час зустрічей приділялось нормативній базі, законам та підзаконним актам. Рівень обізнаності українських службовців з відповідними нормативно-правовими актами та правовими вимогами дуже високий.

У червні 2009 року парламент ухвалив антикорупційний пакет законів з метою зміцнення правового підґрунтя для антикорупційної роботи. У антикорупційний пакет входять:

- Закон „Про засади запобігання та протидії корупції“;
- Закон „Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень“;
- Закон „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення“.

Очікувалось, що ці закони набудуть чинності 1 січня 2010 року. Однак цей строк був двічі перенесений (до 1 квітня 2010 року, а тепер до 1 січня 2011 року) задля того, щоб доопрацювати деякі норми та позбутися правових прогалів. Наразі доопрацьований пакет законів знаходиться у парламенті, він пройшов перше читання та очікується його остаточне ухвалення влітку 2010 року.

Група вітає ентузіазм більшості ключових акторів у сфері розбудови цілісності та прозорості щодо роботи над цим питанням і одночасно зауважує, що імплементація та втілення в життя законів та інших нормативних актів є вкрай важливим для успіху антикорупційної діяльності.

Група дійшла висновку, що Генеральна прокуратура України координує антикорупційні зусилля правоохоронних органів.

У квітні 2009 року український уряд створив інститут Урядового уповноваженого з антикорупційної політики. У грудні 2009 уряд прийняв Постанову „Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади“. Цей нормативний акт передбачає створення підрозділів з питань запобігання та протидії корупції у кожному міністерстві та відомстві. Керівники підрозділів підпорядковуються безпосередньо Міністру (чи Голові відомства) та одночасно вони зобов'язані співпрацювати з Урядовим уповноваженим. Призначення та звільнення керівника підрозділу вимагає затвердження Урядовим уповноваженим. Група вважає, що це добрий фундамент для скоординованої антикорупційної роботи та політики в урядових структурах. Ця система також повинна дозволити таким підрозділам мати максимальний можливий для них в рамках Міністерства чи відомства рівень незалежності.

Також був прийнятий Указ Президента „Про утворення Національного антикорупційного комітету“. Президент України буде координувати державні зусилля по боротьбі з корупцією. Група не аналізувала текст Указу.

Група вважає, що цей Указ Президента формує загальнодержавну антикорупційну політику. Питання того чи існує загальний план дій на рівні Кабінету Міністрів України є предметом подальшого вивчення; якщо такого не існує, то група радила б його розробити. Час, відведений на зустрічі, не був достатнім для того, щоб детально вивчити це питання.

#### Рекомендація:

Рекомендується, щоб робота по запобіганню корупції на рівні міністерств та відомств була забезпечена достатніми ресурсами та кадрами з метою імплементації вкрай важливих законів. На наш погляд, Міністерство України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Адміністрація Державної прикордонної служби України вже створили якісні системи запобігання корупції в своїх структурах.

### **3. Антикорупційна політика у секторі безпеки і оборони.**

Наскільки відомо Групі, підрозділи з питань запобігання та протидії корупції, згадані у пункті 2, будуть відповідати за імплементацію антикорупційної політики та планів у своїх міністерствах та відомствах. Поміж іншого, до їх обов'язків входить такі запобіжні заходи, як попередній аудит, нагляд та проведення навчання.

Наразі в частині міністерств та відомств існує певне антикорупційне планування, але не є цілком зрозумілим, які саме підрозділи відповідають за його імплементацію та моніторинг.

Спираючись на інформацію, отриману під час зустрічей та із Запитальника, Групі відомо, що існує певний план дій у Міністерстві оборони України, але їй не вдалось його ані переглянути, ані проаналізувати. У відведений час не вдалось перевірити чи існують такі плани у інших міністерствах та відомствах, але склалося враження, що такі офіційні антикорупційні плани є не у всіх інституціях. Однак варто відзначити, що під час деяких зустрічей такі плани згадувались.

#### Рекомендації:

1. Мають бути розроблені офіційні антикорупційні плани дій у всіх міністерствах та відомствах.
2. Міністерства та відомства повинні приділяти належну увагу розвитку новостворених підрозділів з питань запобігання та протидії корупції або ж процесу перетворень вже існуючих підрозділів. Рекомендовано також, щоб антикорупційні плани дій оприлюднювались, отримували максимальну підтримку керівництва, а їхня імплементація підлягала моніторингу.

### **4. Персонал.**

- Групі сподобалась робота з організації навчання, яка проводиться в деяких міністерствах та відомствах.

Відзначимо, що ситуація з існуванням **кодексу професійної поведінки** та інших правил професійної етики відрізняється від установи до установи. Деякі міністерства та відомства вже розробили відповідні кодекси та правила. У інших випадках розробка практичних правил поведінки поки що не здійснюється.

Група хотіла б наголосити на важливості ухвалення відповідних законів та підзаконних актів у цій сфері. Окрім цього, лише наявність законів та підзаконних актів не є повноцінним інструментом запобігання корупції без практичних методологій, які б увібрали в себе найкращий міжнародний досвід та загальноприйняті стандарти для таких кодексів та законів.

Що стосується ротації персоналу на посадах з високими корупційними ризиками, то не є цілком зрозумілим, чи існує, перелік таких посад та нормативний акт, який би регулював таку ротацію на посадах з метою мінімізації корупційних ризиків. Так само Група не повністю зрозуміла систему заохочень та підвищення по службі, щоб зробити висновок чи існує ефективна та прозора система заохочень.

Представники громадянського суспільства та засобів масової інформації підкреслювали проблему недостатньої прозорості у кадрових рішеннях на вищих щаблях української влади.

Ми розуміємо, що система заохочень не завжди є прозорою для усіх, але Група хотіла б зауважити, що це є дуже важливим моментом. Оскільки Група не зустрічалась безпосередньо з представниками відділів кадрів, то незрозуміло як ці відділи імплементують систему заохочень. І хоча під час робочого візиту склалося враження, що налагодженої системи у цій сфері не існує, можливо, вона є, але Групі про це невідомо.

Система фінансових декларацій розцінюється як крок уперед у збільшенні прозорості. За нашими висновками, все ще необхідно усунути різницю між публічними та державними службовцями та вирішити інші питання, щоб покращити таку систему.

#### Рекомендації:

1. Група вважала б за доцільне впроваджувати більш системний розвиток програм антикорупційного навчання для всього персоналу у міністерствах та відомствах. Це могло б стати завданням новостворених підрозділів з питань запобігання та протидії корупції у співпраці з відділами кадрів.
2. Група пропонує створити план дій по централізованому антикорупційному навчанню, наприклад, на базі Державної академії управління при Президентові України. Навчання могло б бути розроблене та проведене у співпраці з неурядовими організаціями та доповнене навчанням на внутрішньому та місцевому рівнях.
3. Позитивна практика вдосконалення системи фінансових декларацій повинна тривати. Пов'язані з цією системою обов'язки повинні бути розповсюджені на усіх службовців, які займають посади з високими корупційними ризиками, а дані декларування найвищих політиків та службовців повинні оприлюднюватись.
4. Доцільно було б створити більш прозору систему управління кадрами та заохочень.

#### **5. Планування та бюджет.**

Група відзначає заходи та зусилля, які були докладені для збільшення прозорості бюджету та планування.

Під час зустрічей нам стало відомо, що фінансуванню приділяється особлива увага уряду, а Президент визначає його як основний зі своїх пріоритетів. Група відзначає, що це дуже важливе питання, яке має бути на контролі держави, а також підтримує вжиті на цей час заходи.

Як нам стало відомо, непублічні закупівлі становлять велику питому вагу бюджету Міністерства оборони України, в той час як в інших міністерствах та відомствах більшість закупівель - публічні. Детальні показники ми очікуємо отримати в майбутньому.

Інший важливий корупційний ризик, який згадувався держслужбовцями та виявлявся моніторинговими візитами - це непрозорість використання коштів та списання майна з балансу установи. Позитивним моментом є те, що гроші, отримані від продажу, який здійснює Міністерство оборони, повертаються в державний бюджет.

Існуюча система попереднього аудиту кожного контракту Міністерства оборони України, що перевищує 50,000 грн., Група вважає позитивною практикою.

Питання відкритості оборонного бюджету необхідно обговорювати з профільним комітетом парламенту, чого не вдалось зробити під час робочого візиту.

#### Рекомендації:

Рекомендується, щоб відповідна увага приділялась операціям з продажу землі та державного майна, щоб переконатись, що такий продаж відбувається за ринковими цінами.

### **6. Військові операції.**

Робочий візит не дозволив з огляду на час провести зустрічі з цього питання з відповідними експертами та залишається темою для подальшого вивчення.

Виходячи з відповідей, наданих у Запитальнику, командирам, які виїжджають закордон, рекомендується проходити посилене навчання з антикорупційної роботи під час військових операцій.

### **7. Закупівлі.**

Група розуміє, що існує 2 окремих процедури: перша базується на загальному законі про публічні державні закупівлі, а друга - на урядовій постанові про непублічні закупівлі. Наскільки нам зрозуміло, усі закупівлі здійснюються відповідно до загального закону, і лише частина закупівель Міністерства оборони України - відповідно до згаданої постанови.

Ситуація у Міністерстві оборони є особливою, тому що велика кількість закупівель є секретними, здебільшого що стосується придбання зброї. Внутрішні контрольно-ревізійні підрозділи не здійснюють аудит таких непублічних закупівель, їх також не контролює Військова служба правопорядку, вони перевіряються лише Голова КРУ.

Український оборонний комплекс відіграє важливу роль у придбанні зброї та військової техніки. Значна частина контрактів підписується на базі вищезазначеної системи урядових оборонних закупівель. Такі контракти заключаються у результаті домовленості з одним постачальником або закритої форми тендеру. У таких випадках обмежена змагальність поєднана з нестачею прозорості. Ми визнаємо, що у деяких випадках існує необхідність закупівель з одного джерела, оскільки альтернативи просто може не існувати.

Питаннями публічних закупівель займається тендерний комітет Міністерства оборони. Процес непублічних закупівель, які здійснюються на державному рівні та конкретна роль усіх його учасників (конкретні підрозділи та особи, наділені правом прийняття рішень у Міністерстві оборони та Збройних Силах, уряді, оборонно-промислового комплексу) потребує додаткового вивчення

#### Рекомендації:

Державна політика у сфері оборонних закупівель повинна бути переглянута з метою забезпечення більшої прозорості. Зокрема, Група пропонує перегляд по напрямках, пов'язаних з такими питаннями:

- чи рівень секретності процедур закупівель є відповідним достатньому рівню захисту секретної інформації;
- чи застосування закритого тендеру та закупівель з одного джерела поширюються тільки у випадках, де це виправдано;
- чи розробка тактико-технічних вимог до зброї та військової техніки зумовлені оперативними потребами збройних сил, а не існуючими ринковими пропозиціями;
- який внутрішній чи зовнішній механізм попереднього аудиту чи моніторингу міг би бути впроваджений задля того, щоб покращити цілісність системи та зменшити ризики стратегічних помилок.

### **8. Взаємодія з оборонними компаніями та іншими постачальниками.**

Групою була отримана інформація стосовно відносин між постачальниками та державними установами. Групі була роз'яснена система державних підприємств та їхнє функціонування під наглядом Міністерства оборони України.

Ми розуміємо, що окрім державних підприємств не існує співробітництва на постійній основі з іншими постачальниками.

Група хотіла б попередити, що підлеглість постачальника покупцеві, у цьому випадку Міноборони, створює конфлікт інтересів на систематичному рівні: з однієї сторони Міноборони зобов'язується придбати найкращу техніку для збройних сил за вигідною ціною, а з іншої - Міноборони має зацікавленість у економічному стимулюванні піднаглядних підприємств.

Наскільки Група зрозуміла, наразі не існує конкретних нормативних актів, які б запобігали виникненню конфлікту інтересів.

Механізм нагляду та практичних відносин між співробітниками промислово-оборонного комплексу та цивільним і військовим персоналом Міноборони та Збройних Сил України є предметом подальшого оцінювання.



## Рекомендації:

1. Рекомендується переглянути механізми відносин міждержавними підприємствами та Міністерством оборони України та іншими органами державної влади;
2. Повинні проводитись спеціальні аудити та перевірки для компаній, які мають особливо тісні зв'язки з державними установами.

## **Висновки:**

З відповідей у Запитальнику та під час проведених зустрічей стало очевидним, що держава визнає незадовільною існуючу нормативну базу по боротьбі з корупцією. Ця проблема наразі вирішується, і передбачається, що новий антикорупційний пакет вступить в силу як і планувалося 1 січня 2011 року. Представники органів державної влади України та неурядових організацій наголошували, що саме це стане серйозним кроком уперед.

Можна сказати, що рівень цілісності та прозорості в установах безпеки і оборони є різним. У деяких випадках поточні ініціативи призвели до позитивних результатів, в інших випадках прогрес дуже повільний, а нестача ефективності вражає. Ефективне впровадження мережі підрозділів з питань запобігання та протидії корупції, які координуються Урядовим уповноваженим, може створити організаційне підґрунтя для ще більш ефективних дій та співпраці.

Зростаюча кількість розслідувань та звинувачень, так само як і зростаючий рівень посадових осіб, яким було пред'явлене обвинувачення у корупції, свідчить про зростаючу ефективність боротьби з корупцією правоохоронними органами. Однак це покращення не вплинуло на громадську думку, відповідно до якої корупція залишається системним та поширеним явищем, а вжиті заходи - неефективними. Вважаємо, що поєднання дієвого судового переслідування з різноманітними превентивними заходами допоможуть зменшити рівень корупції та змінити громадську думку з цього приводу.

Антикорупційна діяльність потребує офіційного плану дій, як на урядовому рівні так і внутрівідомчому/місцевому рівнях. Вони повинні містити завдання карного та превентивного характеру. Оцінка таких планів дій допоможе виміряти досягнутий прогрес, адаптувати та покращити інструменти, які застосовуються. Такі плани дій повинні включати заходи щодо антикорупційного навчання та галузей співпраці з громадянським суспільством та засобами масової інформації.