

Implementation of NATO's "Building Integrity" program in the official activity of the defense institutions of Ukraine

Упровадження програми НАТО «Виховання доброчесності» у службову діяльність оборонних інституцій України

Yuriy Didovets

Key words:

building integrity, anti-corruption resistance, official activity, defense institutions, NATO.

Ключові слова:

виховання доброчесності, антикорупційна стійкість, службова діяльність, оборонні інституції, НАТО.

Постановка проблеми, її зв'язок із практичними завданнями. Згідно з Антикорупційною програмою Міноборони України¹ протидія корупції в Міноборони та Збройних силах передбачає серед іншого систему таких заходів: забезпечення прозорості та підзвітності, забезпечення контролю за дотриманням правил щодо доброчесності службовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, посилення ефективності управління фінансовими ресурсами, зменшення корупційних ризиків у сфері публічних закупівель. Власне, ці заходи і є предметом стандарту доброчесності у розумінні Північноатлантичного Альянсу (НАТО).

Актуальність теми. З огляду на те, що набуття повноправного членства України в Організації Північноатлантичного договору зафіксовано як стратегічний зовнішньополітичний пріоритет держави досягнення стандартів НАТО потребує міждисциплінарних практичних підходів на всіх рівнях, у тому числі і в контексті виховання доброчесності в оборонних інституціях, що актуалізує тему статті.

Аналіз останніх досліджень. Реалізації прикладних аспектів різноманітних складових компонентів системи виховання доброчесності в оборонному секторі держав-учасниць та держав-партнерів НАТО присвятили свої розробки Н. Бест (N. Best), М. Губер (M. Huber), О. Голота (O. Holota), Т. Тагарев (T. Tagarev), С. Філіппов (S. Filippov) та ін.

Визнаючи внесок цих та інших авторів у розкриття прикладних аспектів зазначеної проблеми, вкажемо на наявність «білих плям» у застосуванні міждисциплінарних практик для мінімізації проявів недоброчесної поведінки в оборонних інституціях України. У зв'язку з цим надзвичайно актуальним вважаємо **практичне завдання**, що полягає у вдосконаленні системи виховання доброчесності в оборонних інституціях України через упровадження позитивного міжнародного досвіду. Цією логікою зумовлена тема цієї статті.

Метою статті, враховуючи вищезазначене, є з'ясування особливостей впровадження принципів Програми НАТО з побудови цілісності, прозорості, доброчесності та зниження корупційних ризиків у секторі безпеки й оборони (далі – Програма "Building integrity", Програма BI) у службову діяльність оборонних інституцій України.

Зв'язок з науковими і практичними завданнями. Досягнення цієї мети, на наш погляд, буде кроком до розробки рекомендації суб'єктам реалізації Програми "Building integrity".

Виклад основного матеріалу. Україна розвиває співпрацю з НАТО, зокрема, і за напрямом імплементації принципів Ініціативи НАТО з побудови цілісності, прозорості, доброчесності та зниження коруп-

¹ Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2018–2020 рр. Затверджена наказом Міноборони від 27 квітня 2018 року № 190. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/anikor_programs/programms/M%D1%96n%D1%96sterstvo%20oboroni%20Ukra%D1%97ni.pdf

ційних ризиків у секторі безпеки й оборони, що прямо закріплено у п. 4.3 Стратегії національної безпеки². Зокрема, одним із пріоритетних напрямів у реалізації державної антикорупційної політики в Міністерстві оборони та Збройних силах у 2019 році Міноборони визначило підвищення стандартів доброчесності військовослужбовців та цивільного персоналу.³ Держави-члени НАТО приділяють надзвичайно велику увагу дотриманню принципів свободи особистості, демократії, прав людини та верховенства права. Їхній діалог та співпраця з країнами-партнерами (такими як Україна) відбувається за принципами, закріпленими у базовому документі Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП).

Програма BI (виховання доброчесності) започаткована у листопаді 2007 року за згодою держав-членів РЄАП на підтримку Плану дій Партнерства з розбудови оборонних інституцій ("Partnership Action Plan on Defence Institution Building – PAP-DIB"). Мета Програми полягає у наданні допомоги державам-партнерам у запровадженні в їхніх національних оборонних інституціях ефективного, доброчесного і прозорого менеджменту, зміцнення механізмів протидії і запобігання корупції, удосконалення системи управління фінансовими і матеріальними ресурсами.

Отже, відзначаючи, що корупція та неефективне урядування становлять загрозу безпеці, оскільки підбивають засади демократії, верховенства права, економічного розвитку, довіру суспільства до оборонних інституцій і негативно впливають на обороноздатність, НАТО визначає три основні напрями реалізації Програми BI (виховання доброчесності):

- 1) зниження корупційних ризиків;
- 2) прозорість управління;
- 3) відкритість систем логістики.

При цьому сам термін *integrity* (доброчесність) С. Філіппов (S. Filippov) пояснює через дотримання етичних принципів⁴, що відповідає програмі з виховання доброчесності, в якій цей термін застосовується у контексті зв'язку між поведінкою та принципами. Як зазначено у Посібнику «Програма BI», «в інституційному сенсі доброчесність безпосередньо пов'язана з ефективним урядуванням. Зміцнення основ доброчесності в межах відповідної установи є питанням інституціоналізації принципів, які прагне обстоювати ця організація, а також питанням утвердження цих норм і цінностей серед її працівників»⁵.

На підставі аналізу вищезазначеної Програми можна зробити висновок про те, що саме є принципово важливим для Альянсу:

- члени НАТО та держави-партнери сприяють поширенню і реалізації принципів доброчесності, прозорості та підзвітності, встановлених для оборонного сектору;
- обов'язковою є наявність ефективних та прозорих національних процедур, щоб оцінювати пов'язані з корупцією ризики безпеки та оборонні потреби, розвивати та утримувати ефективні і взаємосумісні сили та засоби оборони, що відповідали б указаним потребам та міжнародним зобов'язанням;
- виховання доброчесності є невід'ємним складником внутрішньої діяльності НАТО.

Суб'єктами впровадження програми виховання доброчесності є Міжнародний секретаріат НАТО, Міжнародний військовий штаб, військові командування та управління НАТО за напрямом відповідальності.

В Україні імплементація принципів Програми BI на рівні річних Програм Україна – НАТО віднесена до середньострокових цілей⁶. Серед іншого підвищення стандартів доброчесності військовослужбовців та цивільного персоналу пов'язується із:

² Стратегія національної безпеки України. Затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n14>

³ Організаційно-методичні вказівки щодо реалізації державної антикорупційної політики в діяльності Міністерства оборони України та Збройних сил України в 2019 році. Затверджено першим заступником Міністра оборони України 22.11.2018 р. URL: http://www.mil.gov.ua/content/corruption/Org_metod_vkazivky_ANTUCORUP_2019.pdf

⁴ Філіппов С.О., Кабачинський М.І. Антикорупційний вимір імплементації програми НАТО "Building integrity" у службу діяльність Державної прикордонної служби України. Eurasian Academic Research Journal, 2017. № 8. С. 26–27.

⁵ Бест Н., Губер М., Тагарев Т. та ін. Ефективне урядування та виховання доброчесності у секторі безпеки та оборони. Програма виховання доброчесності НАТО. Брюссель: НАТО. 2016. 96 с. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_01/20180112_180112-bi-ref-cur17-ukr.pdf

⁶ Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік. Затверджена Указом Президента від 28 березня 2018 року № 89/2018.

- реалізацією напрямів і перспектив розвитку військової кадрової політики у Збройних силах,
- впровадженням в освітній процес та систему професійної підготовки військовослужбовців і цивільного персоналу навчальних дисциплін з питань побудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних і безпекових інституцій;
- удосконаленням системи управління людськими ресурсами.

Зокрема, відповідні організаційно-методичні рекомендації Міноборони України передбачають у рамках зазначених напрямів такі заходи:

- забезпечення призначення доброчесних осіб на посади, пов'язані з високим корупційним ризиком;
- відповідне одночасне зниження рівня корупційних ризиків під час формування та реалізації військової кадрової політики в Збройних силах;
- здійснення моніторингу за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту;
- застосування мотиваційних чинників та заохочення до доброчесної служби (праці) військовослужбовців, державних службовців і працівників Збройних сил;
- впровадження гендерних аспектів антикорупційної діяльності до тематики наукових досліджень, навчальних програм, тренінгів та семінарів;
- проведення перевірок, передбачених Законом України «Про очищення влади», а також спеціальних перевірок відомостей щодо осіб, які претендують на заняття посад, що передбачають такі перевірки;
- вивчення та роз'яснення особовому складу всіх категорій Кодексу доброчесної поведінки та професійної етики військових посадових осіб, державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, в Міністерстві оборони України та Збройних силах України.

На останньому з перерахованих заходів ми зупинимось докладніше. У сучасній Україні з 90-х років успішно впроваджується практика прийняття кодексів поведінки (кодексів доброчесності або кодексів професійної етики). В Україні, як і в інших державах, ці кодекси своїми приписами доповнюють положення законодавчих актів, що регламентують діяльність різних професійних спільнот, зокрема військовослужбовців або працівників правоохоронних органів, та визначають морально-етичні правила діяльності. Зокрема, у США це – Морально-етичний кодекс поліцейського, який нагадує присягу; у Франції – Кодекс деонтології національної поліції Франції; у Великій Британії – Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії; у Федеративній Республіці Німеччині – Етика поліцейського ФРН⁷.

Нормативною основою для запровадження кодексів поведінки в Україні є ст. 37 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якої загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог установлюються законом, а державні органи у разі потреби розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їхніх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління⁸. У джерелах звертається увага на те, що, незважаючи на вже фактично двадцятирічну історію існування в Україні кодексів поведінки, як антикорупційний інструмент вони тільки розпочинають інституціоналізуватися. Велика суспільна значущість окремих професій визначає і підвищену відповідальність перед суспільством представників цих професій. У зв'язку з цим етичний кодекс є додатковою перешкодою на шляху різних професійних зловживань та порушень в оборонних інституціях. Основним етичним документом з виховання доброчесності в Міноборони та Збройних силах є Правила доброчесної поведінки щодо запобігання корупції.⁹

Аналіз змісту цього документа дає змогу зробити висновок про його функціональне призначення:

- є методологічною основою формування професійної етики;
- орієнтує військовослужбовця в умовах конфліктів і етичної невизначеності та інших обставин морального вибору;

⁷ Філіппов С.О. Професійно-етичні фактори ефективності професійної діяльності офіцерів органів (підрозділів) охорони державного кордону. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія «Педагогічні та психологічні науки». 2013. № 1 (66). С. 525–533.

⁸ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1501156492566300>

⁹ Правила доброчесної поведінки щодо запобігання корупції. Затверджені Міністром оборони України 15.03.2017. URL: https://defence-anticor.in.ua/files/files/BI_mem_PRINT.pdf

- сприяє формуванню у працівника потреби дотримання професійно-етичних норм поведінки;
- є засобом громадського контролю за моральною і професійною поведінкою військовослужбовця.

Отже, повертаючись до Програми VI, слід зазначити, що Т. Тагарев (T. Tagarev) та деякі інші дослідники виділяють основні напрями її імплементації, що є актуальними на останній п'ятирічний період:

- самооцінка оборонних та безпекових інституцій на предмет виявлення корупційних ризиків та опрацювання за її результатами експертних висновків і рекомендацій;
- розробка та імплементація Програм з антикорупційної діяльності;
- освітня та тренувальна підготовка в рамках антикорупційних курсів;
- формування груп експертів з Ініціативи VI;
- узагальнення та поширення позитивного досвіду¹⁰.

Не важко помітити, що значна частина заходів у межах кожного з цих напрямів стосується розвитку доброчесності та антикорупційної стійкості, інша – діагностики ситуації з корупцією та оцінювання результатів впливу на неї на основі «ключових індикаторів успіху». *Антикорупційна стійкість* – це системна властивість особистості, яка полягає у здатності протистояти корупційному тиску і здійснювати вибір між кримінальним та законотворчим способом дії на користь останнього¹¹.

Відповідно, високий ступінь толерантності до неправомірного способу дії є характерним для корупціогенної схильності, нульова толерантність до неправомірного способу дії характеризує антикорупційну стійкість. Тому на розвитку цієї властивості акцентується увага в Антикорупційних програмах окремих відомств.

Щодо діагностики і моніторингу та оцінювання рівня корупції зазначимо, що необхідність розробки та запровадження спеціального інструментарію як базового елемента системи оцінювання рівня корупції зумовлена сучасними вимогами до механізмів розробки та реалізації державної антикорупційної політики.

На мінімізацію впливу корупційних ризиків спрямована рекомендація програми VI щодо розробки та імплементації відомчих програм з антикорупційної діяльності. У цьому контексті програма VI має спільний зміст з вимогою статті 19 Закону «Про запобігання корупції», відповідно до якої центральні органи виконавчої влади зобов'язані проводити та розробляти антикорупційні програми, в яких передбачати: оцінку корупційних ризиків, причин, що їх породжують та заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків.

Водночас слід звернути увагу на те, що в Україні антикорупційні акценти у розвитку доброчесності виглядають дещо інакше, ніж це передбачено у Програмі VI. Щоб зробити цей висновок, досить проаналізувати антикорупційну програму Міноборони на 2018–2020 рр. Зокрема, у Програмі VI акценти зроблено на тому, що концепції доброчесності, прозорості та підзвітності мають застосовуватись для підвищення ефективності управління оборонними ресурсами і розвитку сил та засобів. Вказані елементи мають втілюватись у виконанні таких основних завдань НАТО:

- колективна оборона має ґрунтуватися на принципах доброчесності, прозорості та підзвітності, щоб максимізувати віддачу від вкладання коштів для подальшого розвитку оборонних сил та засобів і покращення ресурсного забезпечення збройних сил;
- врегулювання криз – у межах тієї чи іншої операції заходи зміцнення потенціалу виконуються паралельно з діями, спрямованими на врегулювання поточної кризи. Враховуючи, що корупція підриває довіру суспільства до державної влади, впливає на економічний розвиток і ускладнює розв'язання конфліктів, Програма з виховання доброчесності може відігравати запобіжну роль.

Водночас ми підтримуємо позицію О. Голоти (O. Holota), що найбільш корупційно вразливою сферою діяльності Міністерства оборони України залишаються державні закупівлі¹². Це зумовлено насамперед управлінням значними державними ресурсами в умовах підвищеного рівня закритості. Очевидно, що така обставина вказує на основний напрям можливої реалізації Програми VI в Україні.

¹⁰ Addressing Security Risks at the Ukrainian Border Through Best Practices on Good Governance. NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics. / Editors R. Kęsek et al. 2016. Amsterdam : IOS Press. Volume 129. p. 67–73.

¹¹ Філіппов С.О. Антикорупційна стійкість особистості. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія «Педагогічні та психологічні науки». 2014. № 4 (73). С. 503–511. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpnarv_ppn_2014_4_45.pdf

¹² Голота О.П. Державні закупівлі як один з найбільш корупційно вразливих напрямів діяльності Міністерства оборони. Social development & Security. 2018. № 4 (2). С. 14–27. URL: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/33/30>

Висновки і перспективи досліджень. Таким чином, у межах цієї статті нами з'ясовано особливості впровадження принципів Програми НАТО з побудови цілісності, прозорості, доброчесності та зниження корупційних ризиків у секторі безпеки й оборони у службову діяльність оборонних інституцій України. Умовами, що визначатимуть ефективність реалізації цих принципів на найближчі роки, та одночасно маркерами цієї ефективності слід вважати такі:

- формування високого рівня антикорупційної стійкості особового складу, прозорість та доброчесність у корупційно вразливих процедурах;
- підвищення рівня соціального захисту особового складу та персоналу Збройних сил України;
- підтримка на рівні вищого політичного керівництва;
- непорушність антикорупційної політики;
- інституційна спроможність органів, призначених для боротьби з корупцією;
- професійна спроможність персоналу, який реалізує та забезпечує діяльність з виховання доброчесності;
- забезпечення дієвості принципу невідворотності покарання за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Анотація

Стаття присвячена впровадженню у службову діяльність оборонних інституцій України Програми НАТО з виховання доброчесності. На підставі аналізу службової діяльності Міністерства оборони визначено умови, що впливатимуть на ефективність реалізації принципів цієї Програми.

Summary

The article is devoted to the implementation of NATO's Building Integrity Program in Ukrainian defense institutions. Based on the analysis of the Ministry of Defense's operational activities, conditions have been identified that will affect the effectiveness of the official activity of the BI Program implementation.

Використана література:

1. Антикорупційна програма Міністерства оборони України на 2018–2020 рр. Затверджена наказом Міноборо-ни від 27 квітня 2018 р. № 190. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/anior_cor_programs/programm/M%D1%96n%D1%96sterstvo%20oboroni%20Ukra%D1%97ni.pdf
2. Стратегія національної безпеки України. Затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n14>
3. Організаційно-методичні вказівки щодо реалізації державної антикорупційної політики в діяльності Міністерства оборони України та Збройних сил України в 2019 році. Затверджено першим заступником Міністра оборони України 22.11.2018 р. URL: http://www.mil.gov.ua/content/corruption/Org_metod_vkazivky_ANTUCORUP_2019.pdf
4. Філіппов С.О., Кабачинський М.І. Антикорупційний вимір імплементації програми НАТО "Building integrity" у службову діяльність Державної прикордонної служби України. *Eurasian Academic Research Journal. Multilanguage Science Journal*. 2017. № 8. С. 25–33.
5. Бест Н., Губер М., Тагарев Т. та ін. Ефективне врядування та виховання доброчесності у секторі безпеки та оборони. Програма виховання доброчесності НАТО. Брюссель: НАТО. 2016. 96 с. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_01/20180112_180112-bi-ref-cur17-ukr.pdf
6. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік. Затверджена Указом Президента від 28 березня 2018 року № 89/2018.
7. Філіппов С.О. Професійно-етичні фактори ефективності професійної діяльності офіцерів органів (підрозділів) охорони державного кордону. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія «Педагогічні та психологічні науки»*. 2013. № 1 (66). С. 525–533.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1501156492566300>

9. Правила добросовісної поведінки щодо запобігання корупції. Затверджені Міністром оборони України 15.03.2017. URL: https://defence-anticor.in.ua/files/files/BI_mem_PRINT.pdf
10. Addressing Security Risks at the Ukrainian Border Through Best Practices on Good Governance. *NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics.* / Editors R. Kęsek et al. 2016. Amsterdam : IOS Press. Volume 129. 129 p. P. 67–73.
11. Філіппов С.О. Антикорупційна стійкість особистості. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія «Педагогічні та психологічні науки».* 2014. № 4 (73). С. 503–511. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpnarv_ppn_2014_4_45.pdf
12. Голота О.П. Державні закупівлі як один з найбільш корупційно вразливих напрямів діяльності Міністерства оборони. *Social development & Security.* 2018. № 4 (2). С. 14–27. URL: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/33/30>

Yuriy Didovets,
Legal Department
Northern Territorial Department of the Ministry of Defense of Ukraine