

Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе

Сборник примеров (компендиум)
положительного опыта

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

www.dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) является одной из ведущих организаций по вопросам реформ сектора безопасности и управления сектором безопасности в мире.

ДКВС предоставляет консультационную поддержку на местах, организывает программы практической помощи, разрабатывает демократические нормы по соответствующим вопросам и продвигает их как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств, а также пропагандирует положительный опыт и вырабатывает политические рекомендации относительно обеспечения эффективного демократического управления в сфере безопасности.

ДКВС сотрудничает с правительствами государств, парламентами, гражданским обществом, международными организациями, а также целым рядом структур в сфере безопасности, в том числе органами полиции, судебной власти и разведки, пограничными службами и вооруженными силами.

Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе

Сборник примеров (компендиум)
положительного опыта

В создании материалов для «Сборника примеров положительного опыта по вопросам воспитания добропорядочности и борьбы с коррупцией в оборонном секторе» приняли участие такие авторы:

Редакционная коллегия

Филипп Флури (Philipp Fluri, ДКВС), Адриан Кендри (Adrian Kendry, НАТО), Саймон Ланн (Simon Lunn, ДКВС), Марк Пайман (Mark Pymан, «Транспаренси Интернешнел» (Transparency International) – Соединенное Королевство)

Редактор и главный автор: Тодор Тагарев (Todor Tagarev, Болгария)

Авторский коллектив:

Жан-Жак де Дардел (Jean-Jacques de Dardel, Швейцария) – Предисловие; Франсуа Меле (Francois Meles, США) – Разделы 2 и 9; Адриан Кендри и Сюзан Понд (Adrian Kendry, Susan Pond, НАТО) – Раздел 3; Джеймс Грин (James Greene, США) – Разделы 5, 16 и 22; Марк Пайман (Соединенное Королевство) – Раздел 8; Адитья Батара (Aditya Batara, Индонезия) – Раздел 11; Джордж Лукас (George Lucas, США) – Раздел 12; Александр Кухианидзе, Тамуна Каросанидзе, Нина Хатискаци и Александр Скривенер (Грузия) – Раздел 13; Энн-Кристин Вегенер (Anne-Christine Wegener) и Марк Пайман («Транспаренси Интернешнел» – Соединенное Королевство) – Раздел 14; Леонид Поляков (Украина) и Джеймс Грин (США) – Раздел 17; Вим Ф. ван Екелен (Wim F. van Eekelen, Нидерланды) – Раздел 18; Валери Ратчев (Valeri Ratchev, Болгария) – Раздел 19; Элис Эдридж (Alice Eldridge, корпорация «Lockheed Martin») – Раздел 20.1; Доминик Ламуре (Dominique Lamoureux, корпорация «Thales») – Раздел 20.2; Иан Девис (Ian Davis, Соединенное Королевство) – Раздел 21, Николай Слатински (Nickloday Slatinski, Болгария) – Раздел 24.

Отдельные вставки в тексте подготовили: Мацей Внук (Maciej Wnuk, Польша) – вставки 7.2, 17.14 и 17.6; Элизабет Райт (Elisabeth Wrigth, США), вставка 7.6; Леонид Поляков (Украина) – вставка 16.2; Сами Фалтас (Sami Faltas, Нидерланды) – вставка 23.6; Велизар Шаламанов (Velizar Shalamanov, Болгария) – вставка 24.2; Тодор Тагарев – вставки 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2, 24.1.

Редактор английского перевода: Эшли Торнтон (Ashley Thornton)

Предупреждение

Приведенные в этом сборнике примеры и взгляды принадлежат исключительно их авторам и не обязательно отражают официальную точку зрения НАТО или Женевского Центра демократического контроля над вооруженными силами.

Оригинальное издание: язык – английский, Женева, 2010

©Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010

Ответственный издатель: Procon Ltd., www.procon.bg

Дизайн обложки: Христо Близнашки

ISBN 978-9222-114-0

ПРЕДИСЛОВИЕ

Двадцать лет назад прекратила свое существование советская империя. Это коренным образом изменило ситуацию в сфере международной безопасности. Одним из преимуществ этих изменений, которое, к сожалению, пока не получило надлежащей оценки, был пересмотр доктрины о том, что цель всегда оправдывает средства. Если раньше конечной целью всех видов оборонной деятельности была борьба с заранее известным сильным противником и его военное поражение, то сегодня приоритеты сместились в сторону обеспечения более глобальной безопасности в нестабильном многополярном мире. Вместе с тем появилась новая точка зрения на средства достижения безопасности в более глобальном контексте. Такие понятия, как «безопасность человека» и «ответственная деятельность органов государственной власти», начали занимать более важное место в деятельности правительств и международного сообщества, имеющей целью содействие переходу от идеологии «холодной войны» к созданию более эффективного общества в сложных условиях, вызванных процессами глобализации.

Весомый вклад в это эволюционное преобразование мира принадлежит НАТО и отдельным государствам-членам этого военного блока. Альянс широко открыл свои двери для новых партнеров и новых членов. В условиях, когда НАТО начал процесс адаптации своих структур, а члены альянса начали сокращать свои вооруженные силы и переориентировать их на выполнение новых задач, все больше и больше внимания начало отводиться очень важным вопросам реформирования государств, которые являются активными партнерами НАТО или в будущем могут присоединиться к нему.

Первый вопрос, возникший перед государствами, которые когда-то считались потенциальными врагами НАТО, было реформирование сектора безопасности. Но по мере продвижения этих реформ стала очевидной необходимость применения более широкого подхода к трансформированию всех сфер, связанных с безопасностью, – от парламентского контроля над вооруженными силами до содействия во внедрении международных норм гуманитарного права, а также развития многих необходимых взаимосвязей между вооруженными силами и гражданским населением, военными организациями, органами правопорядка, гражданским обществом, международными организациями и неправительственными организациями. Благодаря применению такого более комплексного подхода к механизму функционирования сектора безопасности и всех его участников, очень скоро удалось лучше понять, что именно необходимо для улучшения состояния безопасности и повышения эффективности политических, экономических и социальных ресурсов и усилий, направленных на стабилизацию существующих и предотвращение возникновения новых конфликтов. Морально-этические нормы все чаще начали рассматриваться как полезный инструмент для достижения конечной цели, а именно: долгодействующей безопасности. Большим авторитетом и признанием начали пользоваться такие неправительственные организации, как «Транспаренси Интернешнел», а правительства многих государств мира решили больше внимания уделять достижению всех преимуществ, которые предоставляет им новая атмосфера открытости и эффективности.

В рамках Совета евроатлантического партнерства (СЕАП) и программы «Партнерство ради мира» (ПРМ) был открыт новый проект, название которого говорит само за себя: *«Построение целостности, воспитание добропорядочности и снижение риска коррупции в военных организациях»*. Этот проект вместе с соответствующим Целевым фондом, который возглавляют Польша, Швейцария и Великобритания, является важной составляющей и следующим шагом

в развитии положений о сотрудничестве, зафиксированных в Плане действий по строительству оборонных организаций стран-партнеров (PAP-DIB – Partnership Action Plan on Defence Institution Building) и утвержденных через несколько лет после Стамбульского саммита НАТО. Определенные в этой сфере потребности очень существенны и должны учитываться при планировании новых направлений деятельности НАТО и некоторых его партнеров.

Работе над этим проектом, начатой Международным секретариатом НАТО и членами альянса, с самого начала очень активно содействовали такие внешние участники, как «Транспаренси Интернешнел», Военная академия Великобритании и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, который подготовил этот сборник примеров положительного опыта по построению целостности и воспитанию добропорядочности в оборонном секторе. Фактически, ДКВС создал опыт по вопросам повышения стандартов прозрачности, отраженный в целом ряде публикаций, в том числе «Справочнике для парламентариев», изданном совместно с Межпарламентским союзом почти на 50-ти языках, а также в справочнике «Надзор и руководство» (Oversight and Guidance), который был подготовлен совместно с Парламентской Ассамблеей НАТО и сегодня обновляется и планируется к переизданию в 2010 году при финансовой поддержке Швейцарии в рамках программы «Партнерство ради мира». В общем, Центр ДКВС исполняет свои обязанности относительно Плана Действий PAP-DIB путем активного участия и весомых вкладов в разнообразные виды деятельности, направленной в пользу как отдельных государств, так и всего евроатлантического сообщества в целом. В сотрудничестве с Женевским Центром по вопросам политики безопасности (ЖЦПБ), а также партнеров, о которых говорилось выше, Центр ДКВС организовал ряд семинаров и конференций с целью инвентаризации и обобщения положительного опыта и обеспечения комплексного подхода при реализации программ в сфере оборонного менеджмента.

Наравне со своими партнерами по НАТО, швейцарское руководство, в свою очередь, имеет твердое намерение поддерживать деятельность Центров ДКВС и ЖЦПБ и способствовать выполнению определенных в Плане действий PAP-DIB задач, которые касаются построения целостности и добропорядочности, а также повышения стандартов прозрачности в сфере обороны и безопасности. Задачи, стоящие впереди, такие же большие и сложные, как и недостатки человеческой природы. Однако, достигнутые на сегодняшний день общими усилиями результаты в сферах оборонной реформы, стабилизация ситуации в регионах, где существуют условия для возникновения конфликтов, а также расширение международного сотрудничества свидетельствуют о больших перспективах и возможностях, отраженных в этом очень полезном сборнике.

Посол Жан-Жак де Дардел

Глава представительства Швейцарии в НАТО

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I	Вступление.....	1
Раздел 1	Раковая опухоль коррупции	3
Раздел 2	Стратегический подход к построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению уровня коррупции в оборонном секторе.....	15
Раздел 3	НАТО и развитие программы по построению целостности и воспитанию добропорядочности	27
Раздел 4	Подходы отдельных стран к поддержанию усилий по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в сфере обороны	37
Часть II	Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора	49
Раздел 5	Кадровая политика	51
Раздел 6	Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере	71
Раздел 7	Закупочная деятельность в оборонной сфере	89
Раздел 8	Офсетные схемы.....	108
Раздел 9	Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частного государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны	124
Раздел 10	Утилизация избыточного имущества и объектов инфраструктуры.....	141
Раздел 11	Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности.....	155
Раздел 12	Вопрос добропорядочности в контексте военных операций	169
Раздел 13	Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами.....	182
Часть III	Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах.....	197
Раздел 14	Важность воспитания добропорядочности	199
Раздел 15	Нормативно-правовое обеспечение	206
Раздел 16	Роль человеческого фактора	228
Раздел 17	Роль правительства.....	245
Раздел 18	Роль парламентариев и счетных структур.....	264
Раздел 19	Роль институций омбудсмена	277
Раздел 20	Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции	293
Раздел 21	Роль гражданского общества и средств массовой информации.....	305
Раздел 22	Роль международных организаций	327

Часть IV	Имплементация программ воспитания добропорядочности	343
Раздел 23	Практическая работа над изменениями	355
Раздел 24	Учет культурной специфики конкретной организации при реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности	359
Приложение I		374
Приложение II		379
Приложение III		381

Перечень рисунков

Уровень коррумпированности вооруженных сил (по результатам опросов)	3
Оборонный бюджет Болгарии в процентах к ВВП	10
Ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях по сравнению с потенциальными преимуществами	17
Принципиальные положения, на которых должен строиться стратегический подход к снижению уровня коррупции в оборонном секторе	22
Взаимосвязь между эффективностью деятельности правительства и сдерживанием коррупции	23
Концепции и связи систем безопасности и развития	43
Функции кадрового менеджмента (в упрощенном виде)	52
Информационные стенды для анонимных информаторов	105
Структура системы принятия решений в оборонном секторе	128
Менеджмент деятельности по утилизации избыточного военного имущества	151
Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии, направленная на поддержание государственного оборонного бюджета	162
Доверие к вооруженным силам в сравнении с другими социальными институтами	202
Сравнение уровней доверия к вооруженным силам	203
Иерархия человеческих потребностей по Маслоу	230

Перечень вставок

Вставка 1.1.	Прямые потери от коррупции.....	8
Вставка 1.2.	Коррупционные угрозы и угрозы безопасности в конфликтоопасных регионах.....	9
Вставка 1.3.	Потеря доверия общества и связанное с этим сокращение оборонного бюджета.....	10
Вставка 1.4.	Пиратство и его связи с коррупцией.....	11
Вставка 1.5.	Коррупция мешает деятельности по стабилизации и восстановлению государств после завершения военной фазы операции.....	12
Вставка 1.6.	Определение приоритетов практической деятельности по снижению коррупционных рисков в оборонной сфере.....	13
Вставка 2.1.	Эммануил Кант и «Моральный закон внутри нас»: Уроки для руководителей военного сектора.....	18
Вставка 2.2.	Утилитарная теория рациональности преступного поведения.....	19
Вставка 2.3.	Ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях.....	20
Вставка 2.4.	Эмпирические свидетельства в поддержку вышеупомянутого подхода.....	23
Вставка 4.1.	Борьба с коррупцией в сфере обороны с точки зрения Швейцарии.....	37
Вставка 4.2.	Принципы эффективной международной деятельности в нестабильных государствах.....	46
Вставка 5.1.	Повышение антикоррупционного потенциала системы приема в военные училища.....	56
Вставка 5.2.	Добропорядочность и препятствование проявлениям коррупции в системе отбора кандидатов на заграничные назначения и участие в учебно-подготовительных программах за границей ...	60
Вставка 5.3	Добропорядочность и препятствование проявлениям коррупции в работе комиссий по присвоению воинских званий.....	62
Вставка 6.1.	Базовые принципы эффективного бюджетирования в государственном секторе.....	72
Вставка 6.2.	Наиболее важные параметры измерения эффективности финансового менеджмента в государственном секторе.....	74
Вставка 6.3.	Финансовый менеджмент как составляющая механизма стратегического оборонного менеджмента.....	76
Вставка 6.4.	Делегирование полномочий, отчетность и ответственность получателей бюджетных средств в системе Министерства обороны Великобритании.....	79
Вставка 6.5.	Пример регионального механизма содействия прозрачности бюджетного процесса в военной сфере.....	81
Вставка 7.1.	Составляющие процесса оборонных закупок.....	90
Вставка 7.2.	Сохранение целостности и добропорядочности процесса военных закупок и препятствование проявлениям коррупции: польский опыт.....	93
Вставка 7.3.	Недостаточный уровень прозрачности оборонных закупок и его последствия.....	96
Вставка 7.4.	Парламентский надзор в сфере оборонных закупок: опыт Нидерландов.....	98
Вставка 7.5.	Распределение полномочий в закупочной деятельности и среди ее участников.....	99
Вставка 7.6.	Борьба с коррупцией в сфере закупок.....	101
Вставка 7.7.	Федеральное законодательство США по вопросам закупок. Требования относительно внедрения программ по морально-этическому воспитанию персонала компаний, принимающих участие в выполнении государственных заказов.....	103

Вставка 7.8.	Применение антикоррупционных соглашений для поддержки больших закупочных проектов в сфере обороны	106
Вставка 8.1.	Известные из газетных публикаций примеры коррупции при использовании офсетных схем	114
Вставка 8.2.	Прозрачность процессов менеджмента не прямых офсетов	120
Вставка 9.1.	Возможные схемы выбора поставщиков	125
Вставка 9.2.	Военная «инфраструктура» и возможные схемы выбора поставщиков	127
Вставка 9.3.	Преимущества государственно-частной конкуренции при осуществлении аутсорсинга	129
Вставка 9.4.	Некоторые примеры аутсорсинга, приватизации и ЧГП	130
Вставка 9.5.	Некоторые критерии оценки необходимости военного имущества, которые учитываются в процессе принятия решений о репрофилировании или ликвидации военных баз вооруженных сил США	133
Вставка 9.6.	Коррупционное поведение при осуществлении процессов акционирования	133
Вставка 9.7.	Рыночные принципы аутсорсинга, приватизации и ЧГП	136
Вставка 9.8.	Недопущение коррупции в сфере приватизации	136
Вставка 9.9.	Прозрачность в сфере частно-государственных партнерств	139
Вставка 10.1.	Непрямые потери от несвоевременной утилизации	142
Вставка 10.2.	Риски и угрозы, связанные с взрывами на складах боеприпасов	143
Вставка 10.3.	Международная помощь в сфере менеджмента избыточных запасов неядерных вооружений	145
Вставка 10.4.	НАТО и ликвидация избыточных вооружений и боеприпасов	146
Вставка 10.5.	Некоторые рекомендации IANSA по менеджменту запасов избыточных боеприпасов	147
Вставка 10.6.	Коррупционные обвинения, связанные с утилизацией избыточных систем вооружений	150
Вставка 11.1.	Рэкет	160
Вставка 11.2.	«Закон о вооруженных силах Индонезии» №34/2004.	163
Вставка 11.3.	Деятельность Индонезийских вооруженных сил по охране объектов фирмы Freeport на территории Индонезии и связанные с этим нарушения в сфере прав человека	167
Вставка 12.1.	Вызовы коррупции и лучший опыт деятельности в преддверии отправки за рубеж	170
Вставка 12.2.	Обман, проблемы менеджмента и нарушения дисциплины в операциях ООН	171
Вставка 12.3.	Саморегуляция частных военных и охранных компаний путем применения кодекса поведения	174
Вставка 12.4.	Документ Монрё о частных военных и охранных компаниях	178
Вставка 13.1.	Индексы восприятия коррупции и процент ВВП на оборону в отдельных странах	183
Вставка 13.2.	Главные проблемы антикоррупционной реформы	188
Вставка 13.3.	Рейтинги Грузии в Индексе коррупции, 2004-2008 годы	191
Вставка 14.1.	Определение добропорядочности	200
Вставка 14.2.	Практические подходы к реформам	204
Вставка 15.1.	Начальный пункт в определении коррупции	207
Вставка 15.2.	Определение коррупционных проявлений в национальных законодательствах	208
Вставка 15.3.	Общие принципы правомерности определения коррупции как преступления	210
Вставка 15.4.	Обход ограничений национального законодательства	212
Вставка 15.5.	Положение о Специальном следственном подразделении	213
Вставка 15.6.	Специальные следственные методы	214

Вставка 15.7.	Криминального права недостаточно для противодействия коррупции	216
Вставка 15.8.	Кви там, или «тот, кто принесет пользу королю, также получит сам»	218
Вставка 15.9.	Пакты оборонной добропорядочности	222
Вставка 15.10.	Образовательная поддержка менеджмента деятельности	226
Вставка 16.1.	Рекомендации ООН по избежанию конфликта интересов государственных должностных лиц	236
Вставка 16.2.	Руководящие рекомендации по созданию мотивационных механизмов в оборонной организации	238
Вставка 16.3.	Стратегия изменения организационной культуры	241
Вставка 16.4.	Культивация успешной практики обмена профессиональными знаниями и опытом	242
Вставка 17.1.	Организационное решение вопросов обеспечения дисциплины планирования и выполнения	248
Вставка 17.2.	Очищение государственных закупок: обнаружение нарушений и административное отстранение	250
Вставка 17.3.	Усилия по воспитанию добропорядочности в период после Оранжевой революции (2005-2007)	254
Вставка 17.4.	Воспитание добропорядочности – опыт Польши	258
Вставка 17.5.	Реагирование на скандал – перуанский пример	261
Вставка 17.6.	Дорожная карта реформ добропорядочности	262
Вставка 18.1.	Роль Национального аудиторского офиса Соединенного Королевства	266
Вставка 18.2.	Модельная последовательность контроля над оборонными закупками	270
Вставка 18.3.	Избранные значительные случаи коррупции в сфере экспортных продаж	274
Вставка 19.1.	Определение «омбудсмана»	278
Вставка 19.2.	Классическая модель омбудсмана по вопросам обороны в Норвегии	280
Вставка 19.3.	Генеральный инспектор как сильный институциональный омбудсмен	283
Вставка 19.4.	Модель «слабого» институционального омбудсмана: пример	284
Вставка 19.5.	Придерживание концепции омбудсмана относительно улучшения добропорядочности в сфере оборонных закупок	288
Вставка 20.1.	Принципы самоуправления Инициативы оборонной промышленности	294
Вставка 20.2.	Деятельность по вопросам этики и борьбы с коррупцией в Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности	303
Вставка 21.1.	Журналистские расследования выявляют случаи коррупции в сфере обороны	317
Вставка 21.2.	Участие и партнерство гражданского общества в процессе реформирования сектора безопасности и контроля оборонного сектора	321
Вставка 22.1.	Перечень международных организаций и их веб-сайтов	330
Вставка 22.2.	«Антивзяточническая конвенция» ОЭСР и интересы национальной безопасности	334
Вставка 22.3.	Цели Плана действий ПРМ по вопросам строительства оборонных институтов	337
Вставка 22.4.	Программа профессионального развития НАТО-Украина	341
Вставка 23.1.	Инструмент самооценки НАТО	346
Вставка 23.2.	Формулирование видения	348
Вставка 23.3.	Стратегии менеджмента общих изменений	349
Вставка 23.4.	Пример запланированного, системного процесса изменений	352
Вставка 23.5.	Учебный курс НАТО по вопросам построения целостности и воспитания добропорядочности	356
Вставка 23.6.	Ролевые игры – важные инструменты обучения	357
Вставка 24.1.	О трактовке термина «организационная культура»	363
Вставка 24.2.	Укрепление целостности в сфере обороны одной из посткоммунистических стран	371

Часть I

Вступление

Коррупция подрывает доверие людей к институтам власти, и поэтому она является тормозом на пути развития любой страны. Коррупция особенно вредна для дальнейшего развития стран с переходной экономикой, поскольку деньги, в которых так нуждается государство, идут не в государственную казну, а в частные карманы. Полученные через коррупционные схемы ресурсы часто трансформируются в экономическое или политическое влияние. Таким образом они подрывают институты демократии и создают условия для еще большего распространения порочного круга коррупции.

Благоприятные условия для такой вредоносной деятельности часто возникают в оборонном секторе, где господствует культура секретности и безнаказанности, которая делает невозможным осуществление сурового надзора и контроля. В Разделе 1 раскрываются главные факторы и последствия коррупции в оборонном секторе. Раздел 2 рассказывает об основных принципах, на которых должен строиться стратегический подход к деятельности по снижению коррупционных рисков в сфере обороны. Это должен быть комплексный подход, предусматривающий построение целостности, воспитание добропорядочности, а также повышение стандартов прозрачности, отчетности и ответственности. Применение такого комплексного подхода позволяет увеличить моральный груз коррупционного поведения, сократить ожидаемую выгоду от коррупции и усилить меру ответственности и наказания за коррупционные действия. Во вступительной части этого сборника даются примеры подходов к деятельности по снижению коррупционных рисков в сфере обороны, которые применяются как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств. Такие подходы должны быть неотъемлемой составляющей более общей комплексной деятельности по реформированию сектора безопасности и строительства оборонных организаций. Но в конечном счете наиболее эффективное средство для борьбы с коррупцией и построения целостности и добропорядочности в оборонном секторе находится в плоскости более глобального комплексного процесса реформирования, который предусматривает внедрение в этом секторе наивысших демократических стандартов и традиций, а следовательно и уничтожение самих условий, порождающих коррупцию.

Раздел 1

Раковая опухоль коррупции

Коррупция в военной сфере

Коррупция тормозит развитие и подрывает безопасность современных обществ и уменьшает уровень доверия людей к институтам государственной власти. Не застрахован от проклятия коррупции и военный сектор. Этот факт может оказаться полной неожиданностью для многих людей, учитывая высокий уровень доверия, которым пользуются в обществе вооруженные силы во всем мире. Если говорить цифрами общей мировой статистики, вооруженные силы входят в тройку наиболее почтенных государственных институций, и по уровню доверия общества в плане коррумпированности они почти не уступают неправительственным организациям и религиозным заведениям (см. Рис. 1.1).¹

Общества многих государств мира считают, что вооруженные силы менее коррумпированы, чем политические партии, органы законодательной власти, коммерческие предприятия или средства массовой

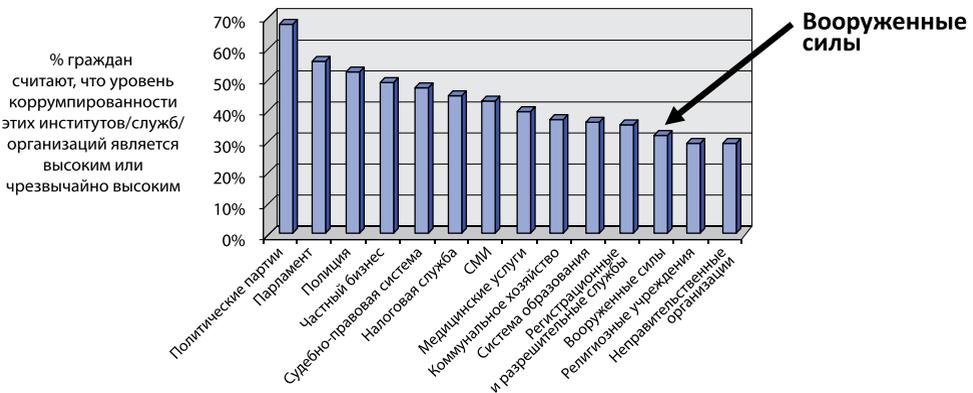


Рис. 1.1: Уровень коррумпированности вооруженных сил (по результатам опросов граждан)

¹ По данным исследования «Барометр мировой коррупции», проведенного в 2006 году Транспаренси Интернешнел и Gallup. Данные приведены в материале «Построение целостности и сокращение рисков коррупции в военных организациях», подготовленном Марком Пайманом, Домиником Скоттом (Dominic Scott), Аланом Уолдроном (Alan Waldron) и Инес Войка (Inese Voika) и опубликованном в ежеквартальном издании *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Лето 2008): 21-44.

информации. Однако показатели коррумпированности вооруженных сил являются разными для разных стран и регионов мира. Например, в целом считается, что вооруженные силы государств Западной Европы и США свободны от коррупции. Однако, этого нельзя сказать о военных организациях молодых независимых государств Центральной и Восточной Европы и, особенно, стран Африки и Латинской Америки.²

Невзирая на высокий уровень доверия, которым пользуются вооруженные силы среди граждан большинства стран мира, проведенные Транспаренси Интернешнел исследования свидетельствуют, что сфера обороны вместе с нефтегазодобывающей промышленностью и строительством принадлежат к наиболее коррумпированным сферам деятельности, в компетенцию которых входит управление государственными ресурсами.³

Согласно результатам новейших исследований, оборонный сектор находится на 13-ом месте в списке промышленных отраслей, где необходимо платить взятки государственным должностным лицам, и на 8-ом месте в списке «Скупка государства» (State Capture).⁴

Авторы этого сборника признают, что, несмотря на высокий коррупционный потенциал сектора обороны, вооруженные силы все же пользуются высоким уровнем уважения со стороны общества. Такое странное сосуществование этих двух факторов, а также сложные взаимосвязи между представлениями общества и существующими моделями поведения определяют общую структуру и механизмы реализации антикоррупционной политики и программ построения целостности и воспитания добропорядочности. В странах, где вооруженные силы имеют высокий рейтинг доверия среди населения, военная организация способна стимулировать процесс институционального реформирования внутри государства и взять на себя ведущую роль в реализации соответствующих реформ. Однако, с другой стороны, в случае отсутствия необходимых стандартов прозрачности и компетентного публичного обсуждения вопросов, касающихся вооруженных сил и обороны, высокий уровень доверия к военной организации может препятствовать реализации инициатив, направленных на построение целостности и добропорядочности. Вполне понятно, что абсолютно необходима борьба с коррупцией в военных организациях стран, где вооруженные силы считаются коррумпированными. Во многих случаях это страны, где вирусом коррупции поражены не только вооруженные силы, но и большинство структур государственного и частного секторов. В таких странах пример успешного реформирования оборонных структур может иметь очень серьезное позитивное влияние и на другие государственные институты. В Части I этого сборника описывается международный опыт и опыт отдельных стран мира по строительству демократических и высокоэффективных военных организаций, а также препятствованию проявлениям коррупции в оборонном секторе. В следующем Разделе описываются основные принципы, на которых

² М.Пайман и др. «Построение целостности, воспитание добропорядочности и снижение коррупционных рисков» (2008), 31.

³ Там же, 22.

⁴ Транспаренси Интернешнел "Bribe Payers Index 2008 Table" www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. Рейтинг уровня коррумпированности в 19-ти промышленных отраслях отражает достоверность участия предприятий каждой из отраслей в «скупке государства» (state capture), а политических партий – в попытке осуществления влияния на формирование нормативно-правовой базы или на процессы принятия решений путем подкупа государственных должностных лиц.

должен строиться стратегический подход к снижению коррупционных рисков в военном секторе. Это должен быть комплексный подход, предусматривающий деятельность по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности. Применение такого комплексного подхода позволяет усилить морально-этическое бремя коррупционного поведения, снизить ожидаемые дивиденды от коррупции и в то же время повысить ожидаемый уровень ответственности и наказания за взяточничество. Практические механизмы создания и реализации программ по построению целостности и воспитанию добропорядочности в оборонном секторе обсуждаются в Части IV данного сборника. Необходимо, однако, отметить, что при осуществлении такой деятельности очень важно учитывать культурную специфику оборонной организации конкретного государства, поддерживать и усиливать те особенности организационной культуры, которые способствуют развитию целостности и добропорядочности как на уровне отдельного работника, так и всей организации в целом, а также предотвращают проявления коррупционного поведения.

Источники коррупции в оборонном секторе

Коррупция – это злоупотребление служебным положением на ответственной должности с целью получения нечестного дохода. Коррупция в оборонном секторе может приобретать разнообразные формы, в частности в виде «откатов» и взяток, предоставления выгодных контрактов без проведения соответствующих тендерных процедур или манипуляций с фондом оплаты труда военнослужащих. В последнее время все большее распространение получает тенденция к быстрому росту количества частных предприятий в военной сфере и секторе безопасности. Эти предприятия действуют на условиях аутсорсинга в соответствии с существующими нормами и положениями ограниченного характера, выполняя функции, которые в прошлом принадлежали исключительно к сфере ответственности государства, и это также создает благоприятные условия для роста коррупции в вышеупомянутых сферах. В Часть II этого сборника входят 9 разделов, детально рассматривающие источники и факторы коррупции в оборонном секторе. В большинстве разделов даются примеры как коррупционного поведения, так и положительного опыта по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности при осуществлении основных видов деятельности в сфере оборонного планирования. В частности, речь идет о кадровой политике и менеджменте человеческих ресурсов, формировании и выполнении военного бюджета, финансовом менеджменте, закупочном процессе, офсетных соглашениях, аутсорсинге, приватизации, государственно-частном партнерстве в военной сфере, использовании избыточного оборудования и объектов инфраструктуры, а также привлечении ресурсов и персонала вооруженных сил к экономической деятельности. В Разделе 12 обсуждается вопрос коррупционных рисков и проблемы целостности и добропорядочности, связанные с современными военными операциями. Раздел 13 рассматривает вопрос военной коррупции в странах, имеющих территориальные споры с другими государствами.

Ниже приводятся примеры некоторых на первый взгляд рациональных аргументов и мотиваций, которые также могут способствовать распространению коррупционной практики. В данном случае речь идет о таких понятиях, как «секретность», «крайняя необходимость и срочность» и «забота о людях». Подобные мотивы иногда могут быть действительно оправданными, но спекуляция такими понятиями

в конечном счете приводит к резкому снижению уровня прозрачности процессов принятия и выполнения решений, а вместе с этим и уровня отчетности и ответственности участников оборонного сектора, и таким образом создает благоприятные условия для коррупционных действий. «Секретность» является главным и опаснейшим врагом прозрачности в военном секторе. К грифу секретности очень часто прибегают, когда речь якобы идет о «защите интересов национальной безопасности». Но избыточное применение такого мотива резко сужает возможности для парламентского надзора и других видов общественного контроля над деятельностью исполнительной ветви власти. Когда идет речь, например, о военных закупках, ссылка на секретность значительно ограничивает круг потенциальных поставщиков, которые желали бы принять участие в соответствующем тендере, а иногда даже приводит к тому, что закупка осуществляется у одного единственного источника. Это не только противоречит законам честной конкуренции, но, как, к сожалению, очень часто бывает, подобные схемы создаются и поддерживаются с целью содействия коррупционным действиям.

Ссылка на «*крайнюю необходимость*» и «*срочность*» обеспечения отдельных оперативных и других оборонных потребностей позволяет применять упрощенные процедуры закупки необходимого имущества и оборудования или даже осуществлять закупки в обход существующих правил, например, без проведения открытых тендеров, то есть с нарушением основных принципов прозрачности и честной конкуренции. К ссылкам на «*крайнюю необходимость*» и «*срочность*» часто прибегают оборонные организации новых членов или партнеров НАТО, которые время от времени предоставляют свои воинские подразделения или иным образом помогают в проведении отдельных международных операций или принимают участие в формировании оперативных военных «контингентов» для одноразовой ротации международных сил. Необходимость обеспечения срочных потребностей, особенно в случаях, когда при этом также имеет место и ссылка на необходимость соблюдения секретности, создает чрезвычайно благоприятные условия для принятия непрозрачных единоличных решений, а следовательно и для коррупции.

Коррупционные действия могут скрываться и под завесой *популистских лозунгов* наподобие «покупай отечественное». Когда это касается военных товаров или услуг, часто бывает так, что в государстве существует всего несколько или даже только один единственный производитель необходимого товара или необходимых услуг, который к тому же не способен конкурировать с зарубежными поставщиками аналогичной продукции или услуг. Другой пример такого популистского лозунга – это «забота о благополучии военнослужащих», под завесой которого могут быть скрыты непрозрачные схемы обмена избыточного военного имущества на жилье для военного персонала или непрозрачные контракты на организацию отдыха или санаторно-курортного лечения военных и членов их семей. В качестве еще одного примера можно назвать призыв «действовать ради общественного блага». В данном случае речь может идти об офсетных соглашениях⁵, которые не только искажают рыночные механизмы, но и часто создают почву для таких коррупционных действий, как «откат» или другие формы «благодарности» за предоставленные контракты. Это только несколько примеров главных «врагов» прозрачности и отчетности и ответственности оборонной организации, которые способствуют росту коррупционного потенциала в военном секторе вместе со всеми его негативными последствиями.

⁵ Более детально этот вопрос рассматривается в Разделе 8.

Последствия коррупции в оборонном секторе

Коррупция в оборонном секторе, где существуют благоприятные условия для ее появления, роста и распространения, ставит под серьезную угрозу эффективность военной организации и боеспособность армии, подрывает уровень доверия общества и международных партнеров государства к ее вооруженным силам, не позволяет эффективно обеспечивать безопасность граждан и, в ее наихудшем проявлении, угрожает механизмам демократического управления и даже самым фундаментальным принципам существования государства в современном мире. Ниже мы рассмотрим последствия коррупции в оборонном секторе, которые мы условно распределили на пять отдельных категорий:

Присвоение частными лицами части ограниченных государственных ресурсов

Коррупция обходится государству очень дорого. Она отвлекает ресурсы, необходимые государству для получения определенного поколения оборонных возможностей, или повышает их фактическую стоимость, и уменьшает возможности государства, связанные с участием ее вооруженных сил в военных операциях, направленных на усиление безопасности соответствующей страны или союзнических государств. Это значит, что государство не имеет возможности эффективно и в полном объеме реализовывать свою политику безопасности и обороны, а также что уровень ее имеющихся оборонных возможностей для решения задач по усилению безопасности и борьбе с существующими угрозами является ниже, чем он мог бы быть при условии некоррупционности военной организации. Вставка 1.1 приводит примеры стоимости коррупции с точки зрения потерянных средств и возможностей для технической и технологической модернизации военного сектора. Однако, необходимо отметить, что в тексте Вставки 1.1 принимаются во внимание только те случаи коррупционных действий в военных организациях, которые были доведены до сведения органов прокуратуры.

Коррупция в оборонном секторе имеет и общественную стоимость, поскольку она происходит, в том числе, и за счет инвестиций в сферы, которые могли бы принести пользу всему обществу в целом, то есть образование, здравоохранение, развитие инновационных технологий или повышение конкурентоспособности.

Ограничение боеспособности вооруженных сил

Коррупция имеет очень серьезное негативное влияние на боеспособность военных формирований государства, непосредственно задействованных в боевых операциях. Невозможность получения нужных возможностей не позволяет воинским подразделениям в полном объеме и эффективно выполнять свои функции. Использование техники и оборудования низкого качества повышает риски для здоровья и жизни военнослужащих и, таким образом, может привести к росту человеческих потерь во время боевых операций. Вполне понятно, что морально-психологическое состояние и боевой дух военнослужащих, которые были вынуждены платить взятки за возможность участия в военной операции, будет низким. Коррупция может использоваться и фактически уже используется террористическими организациями и организованными криминальными группировками как инструмент для получения нужной информации, технологий и опыта, опасных материалов, компонентов для изготовления оружия или уже готовых систем вооружений. Кроме того, коррупция мо-

жет снизить эффективность маскировочных мероприятий для обеспечения необходимого уровня секретности операции, как видно из примеров, приведенных в тексте Вставки 1.2.

Ухудшение морально-психологического состояния военнослужащих и снижение уровня уважения общества к военной организации

Даже эпизодические проявления коррупции в военном секторе портят репутацию всей военной организации. Случаи коррупции могут негативно влиять на уровень доверия общества к армии, а также на общий имидж вооруженных сил государства. Когда военнослужащие или гражданские сотрудники военной организации узнают о коррумпированности своего руководства, это может серьезно подорвать их морально-психологическое состояние и готовность в дальнейшем добросовестно нести свою службу в интересах государства и народа. Известные обществу случаи безнаказанности государственных высокопоставленных должностных лиц за совершенные ими серьезные коррупционные преступления или вынесения слишком мягких приговоров за подобные преступления могут стать одним из факторов негативного влияния на морально-психологическое состояние военного персонала и последующего снижения уровня общественного доверия к собственным вооруженным силам. Это, в свою очередь, не позволит вооруженным силам привлекать в ряды армии достаточное количество качественных человеческих ресурсов для службы в вооруженных силах или назначения на гражданские должности.

Вставка 1.1. Прямые потери от коррупции

В интервью «Российской газете» заместитель председателя Следственного комитета прокуратуры генерал-майор Александр Сорочкин признал, что за период с января по сентябрь 2008 года потери государственного бюджета Российской Федерации от коррупционных действий в рядах вооруженных сил составили 2,2 миллиарда рублей (78,6 млн. долларов США), а количество коррупционных преступлений в российской армии выросло до 1400, что на 30% превышает соответствующий показатель за аналогичный период 2007 года, причем не меньше 18-ти доказанных коррупционных преступлений были совершены представителями высшего руководства вооруженных сил. По подсчетам генерал-майора Сорочкина, потерянных средств хватило бы на приобретение для российской армии по меньшей мере 30-ти современных боевых танков Т-90. По словам главного военного прокурора РФ Сергея Фридинского, в то время как уровень преступности в государстве в целом имеет тенденцию к снижению, за первые 9 месяцев 2008 года количество преступлений во внутренних войсках выросло на 220%, в подразделах Министерства по чрезвычайным ситуациям – на 60%, в Пограничных войсках Федеральной службы безопасности – больше чем на 10% и в Министерстве обороны – на 24%. При этом, количество случаев взяточничества и злоупотребления служебным положением выросло на 50%, и больше половины из этих преступлений были связаны с махинациями с военным имуществом или бюджетным финансированием. После вступления в должность в мае 2008 года российский президент Дмитрий Медведев провозгласил борьбу с коррупцией одним из приоритетных направлений своей деятельности на должности президента. В частности, уже через две недели после инаугурации он подписал указ о создании Президентского совета по борьбе с коррупцией.

Источник: «В 2008 году военная коррупция стоила России 80 миллионов долларов», РИА «Новости» (2 декабря 2008 г.) <http://en.ru/russia/20081202/118637765.html>.

Вставка 1.2. Коррупционные угрозы и угрозы безопасности в конфликтоопасных регионах

Коррупция и перетягивание на сторону экстремистских группировок представителей правоохранительных органов на Северном Кавказе превратились в одну из главных угроз для безопасности граждан Российской Федерации. Результаты расследования большинства резонансных террористических актов на территории России свидетельствуют, что осуществление этих атак стало возможным благодаря коррупции в правоохранительных органах или поддержке со стороны их представителей, сочувствующих экстремистам. Необходимо подчеркнуть, что ни усиление мероприятий пассивной обороны, ни увеличение количества превентивных ударов по базам боевиков не смогут снизить террористическую угрозу на территории России, если российское руководство окажется не в состоянии принять серьезные меры по преодолению коррупции, которая, как спрут, опутала всю правоохранительную систему государства.

Источник: Симон Сараджян «Динамика угроз морского терроризма для России и ответ правительства», *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Лето 2009): 53-84.

Коррупция приводит к снижению уровня доверия к вооруженным силам со стороны общества. Тотальная системная коррупция может иметь негативное влияние на уровень доверия общества к военной организации в целом. В тексте Вставки 1.3 приводится пример, когда уровень доверия общества к вооруженным силам упал настолько, что уменьшенный в результате такого падения доверия военный бюджет государства ставит под угрозу именно существование ее военной организации. Ограниченные вследствие коррупционных действий возможности и низкий уровень воинской дисциплины и боевого духа по вышеупомянутым причинам снижают уровень доверия к воинским подразделениям государства, которые принимают участие в международных миротворческих операциях. В целом, коррупция среди представителей военной организации негативно влияет на имидж вооруженных сил и государства в целом в глазах ее союзников, партнеров, таких международных организаций, как НАТО, а также всего международного сообщества.

Непосредственная угроза безопасности государства и его граждан

Кроме того, коррупционные связи между отдельными представителями сектора безопасности и обороны и организованными преступными кругами непосредственно угрожают безопасности страны и ее граждан. Коррупционность секторов обороны и безопасности способствует образованию и функционированию организованной преступности и пиратских группировок. Отдельные примеры таких связей приводятся в текстах Вставок 1.2 и 1.4.

Угроза базовым принципам существования государства

Оборонный сектор иногда выступает в качестве «коррупционного центра» всей исполнительной ветви власти, в котором задействовано множество игроков и исполнителей. В условиях отсутствия прозрачности и подотчетности населению и гражданскому обществу, можно относительно легко организовать отток средств из оборонного сектора и перенаправить их в неофициальные сети, и таким образом поддерживать функционирование коррумпированных властью имущих, бизнес-структур, посредников, аудиторов, экономистов, бухгалтеров и юристов при содействии заангажированных журналистов и нечестных СМИ.

Вставка 1.3. Потеря доверия общества и связанное с этим сокращение оборонного бюджета

Уже на протяжении многих лет в средствах массовой информации регулярно появляются материалы, которые свидетельствуют об очень высоком уровне коррумпированности Министерства обороны Болгарии и ее вооруженных сил. Однако на официальном уровне было признано лишь несколько незначительных случаев коррупционных действий. Министерство обороны и правоохранительные органы начали расследование деятельности высшего руководства вооруженных сил только после смены в 2009 году правительства страны. В результате расследования были разоблачены десятки случаев коррупционных действий, а уже в декабре 2009 года прежнему министру обороны были официально предъявлены обвинения по трем эпизодам коррупционных действий, связанных со злоупотреблением служебными полномочиями. В официальном отчете о результатах деятельности нового правительства после 100 дней пребывания у власти отмечается, что министерство обороны и вооруженные силы государства приблизились к границе морально-этического кризиса и что «коррупция и неэффективное руководство привели к деградации таких главных добродетелей людей военной профессии, как чувство долга, честь, достоинство, добропорядочность, целостность и самоуважение». Хотя доведение до ведома общества информации о масштабах и механизмах коррупции в оборонном секторе было необходимым с точки зрения очищения оборонной организации от практики неэффективного руководства, разбазаривания государственных ресурсов и коррупции, это не могло не вызвать возмущения людей и привело к последующему снижению уровня общественного доверия к военной организации. Одним из последствий сложившейся ситуации было резкое сокращение военного бюджета государства, которого она не знала за всю историю своего существования (см. Рис. 1.2). При этом важно отметить, что это сокращение почти не было связано с мировым финансово-



Рис. 1.2: Оборонный бюджет Болгарии в процентах к ВВП

экономическим кризисом, и, учитывая уровень моральной деградации оборонной организации, никто из военных экспертов, аналитико-исследовательских организаций или СМИ не осмелился протестовать против такого жесткого урезания расходов на оборонные потребности.

С другой стороны, такое резкое сокращение уровня финансирования поставило вооруженные силы на грань выживания и почти сделало невозможным дальнейшее развитие необходимых военных возможностей. Таким образом, системная коррупция превратилась в угрозу для национальной безопасности и поставила под сомнение репутацию государства как надежного союзника.

Источники: «Прежний министр обороны Болгарии обвиняется в махинациях при предоставлении контрактов», *Agence France-Presse* (20 ноября 2009 г.) www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR; «Министерство обороны в финансовой и моральной бездне», *Mediapool.bg* (9 ноября 2009 г.), www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

В условиях такой тотальной системной коррупции олигархические круги и структуры теневого бизнеса криминализируют экономику и политическую систему государства, навязывая ей свои частные интересы (в специализированной литературе подобное явление известно как «скупка, приватизация или захват государства»)⁶.

Вставка 1.4. Пиратство и его связи с коррупцией

15 ноября 2008 года сомалийские пираты захватили нефтяной танкер 'Sirius Star', на борту которого находилось 2,2 миллиона баррелей нефти стоимостью не менее 100 миллионов долларов и 25 членов экипажа. Стоимость самого судна составляла еще приблизительно \$150 миллионов. После этого инцидента и серии аналогичных пиратских атак на относительно небольшие корабли, в повестке дня остро появилась необходимость присутствия в Индийском океане подразделений военно-морских сил для патрулирования больших океанских акваторий. Существует целый ряд факторов, объясняющих рост на протяжении последнего времени количества пиратских нападений на суда, которые проходят вблизи сомалийского побережья. Одним из таких факторов, о котором почему-то очень редко вспоминают, является коррупционная связь между пиратами и военно-политическим руководством Сомали. Научный консультант Британского Королевского института международных отношений (известного в мире как Чатем-хаус) Роджер Миддлтон (Roger Middleton) считает, что пираты платят взятки всем более-менее влиятельным структурам политической и военной власти, которые за это закрывают глаза на пиратские группировки, позволяя им безнаказанно продолжать свою преступную деятельность.

Источник: Барне Джопсон (Barney Jopson) «Сомалийские бандиты расширяют горизонты своей деятельности», *Financial Times* (19 ноября 2008 г.), 5.

⁵ См., например, Джоэл С. Хелман (Joel S. Helman), Герайнт Джоунс (Geraint Jones) и Дэниел Кауфманн (Daniel Kaufmann), *Возможности для приватизации государства: скупка государства, коррупция и возможности осуществления влияния в переходный период*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444 (сентябрь 2000 г.)

Вставка 1.5. Коррупция мешает деятельности по стабилизации и восстановлению государств после завершения военной фазы операции

Генерал Стэнли Маккрystal (Stanley McChrystal) постоянно подчеркивает то, что серьезной угрозой успеху деятельности Международных сил содействия безопасности (ISAF) и антитеррористической операции «Несокрушимая свобода» в Афганистане является коррупция и слабость системы государственной власти в этой стране. Он отмечает, в частности, что недостаточный уровень понимания динамики и природы коррупции и преступности привел к «кризису доверия среди афганского населения». Соглашается с этим и американский генерал Роберт Коун (Robert Cone), который осуществляет руководство деятельностью по подготовке специалистов для вооруженных сил и правоохранительных органов Афганистана. Он отмечает, что «тотальная коррупция является главным препятствием на пути к передаче вооруженным силам и правоохранительным органам Афганистана ответственности за безопасность государства». Именно коррупция и хроническое отсутствие эффективного государственного управления являются основными факторами торможения процесса восстановления страны после завершения военной фазы операции. По подсчетам международных организаций, принимающих участие в программах по восстановлению Афганистана, до одной трети всех средств, выделенных на финансирование этих программ (на сегодняшний день это около 15 миллиардов долларов США), были разворованы, и это только усилило негативное отношение к международным военным формированиям со стороны местного населения.

Уже на следующий день после вступления Хамида Карзая в должность президента на второй срок, министр обороны США Роберт Гейтс (Robert Gates) заявил о необходимости усиления со стороны государств-доноров контроля за использованием «значительных финансовых инвестиций, поступающих в страну». Руководители государств Запада постоянно апеллируют к Хамиду Карзаю с призывами о необходимости усиления борьбы с коррупцией и очищения правительства от представителей прежнего руководства вооруженных сил. По состоянию на сегодняшний день, под следствием в связи с обвинениями в тотальной коррупции, охватившей правительство президента Карзая, находятся 15 нынешних и прежних представителей кабинета министров Афганистана.

В своей инаугурационной речи по поводу вступления в должность президента на второй срок, Карзай пообещал арестовать должностных лиц, которые способствуют распространению коррупции в государстве. Лидеры ведущих стран мира, предупредившие Карзая о возможности выведения международных воинских подразделений и прекращения помощи в восстановлении государства в случае, если президент окажется неспособным освободить свое правительство от коррупции, очень внимательно следят за тем, как он выполняет свое обещание.

Источники: «Маккрystal: увеличение военного контингента или провал миссии», *Washington Post* (21 сентября 2009 г.) www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html; Джон Хемминг (Jon Hemming) «Коррупция препятствует развитию афганской армии», *Reuters* (11 декабря 2008 г.) www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0; «Министр обороны США Роберт Гейтс в Пентагоне», *BBC News* (21 ноября в 2009 г.); А.Дж. Хеннингер (AJ Henninger) «Коррупция: 15 афганских министров под следствием; взятки, теневые бонусы, отмывание средств», *on the DEFENSE* (24 ноября 2009 г.) <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.

В этом контексте необходимо подчеркнуть, что борьба с коррупцией имеет в виду не только внедрение соответствующих норм и положений или «очищение» правительства. Для преодоления коррупции необходимо освободить государство из-под влияния олигархических кругов и очистить его от коррумпированных должностных лиц, структур и механизмов для ведения незаконного бизнеса, а также внедрить принцип верховенства закона, который будет иметь силу во всех без исключения сферах деятельности и на всех уровнях властной вертикали. Когда безопасность государства или даже именно ее существование оказываются под угрозой, исходящей со стороны внутреннего или внешнего врага, или обоих одновременно, ситуация еще больше осложняется в случае наличия в государстве системной тотальной коррупции. Во Вставке 1.5 даются несколько примеров того, как коррупция может угрожать стабильности государства.

Можно ли преодолеть коррупцию?

Хорошо известно, что преодоление коррупции в военной сфере является очень сложным делом. Однако это основная предпосылка возрождения доверия к вооруженным силам со стороны общества и обеспечения необходимого уровня безопасности и обороны государства за приемлемую цену и при оптимальном уровне рисков. Хотя до сих пор не совсем понятно, можно ли преодолеть военную коррупцию раз и навсегда, существуют подходы, уже доказавшие свою эффективность на практике, а также положительный опыт, которые, при условии их использования наиболее оптимальным способом, могут оказаться чрезвычайно полезными в деле борьбы с коррупцией. Кроме приведенных в Части II примеров положительного практического опыта в сферах функциональной деятельности оборонного сектора, в Части III этого сборника дается детальная информация о соответствующих регуляторных механизмах и испытанных практических подходах к деятельности по построению целостности и воспитанию добропорядочности на уровне отдельного представителя военной организации, исполнительной ветви власти, особенно министерства обороны, а также парламента, контролирующих структур, институтов защиты прав человека, оборонной промышленности, гражданского общества, средств массовой информации и международных организаций. Любой длинный и тяжелый путь начинается с первых шагов. В этом сборнике достаточно комплексно и детально описана деятельность по снижению коррупционных рисков и стратегия борьбы с коррупцией в сфере обороны. Но механизмы применения таких подходов всегда должны разрабатываться с учетом специфики конкретного государства и требуют определения четких приоритетов, которые должны реально отражать поставленные задачи и отвечать реальному уровню ресурсного обеспечения такой деятельности. Вставка 1.6 дает пример деятельности по определению комплекса практических мероприятий в рамках амбициозной программы решительной борьбы с коррупцией в оборонном секторе.

Вставка 1.6. Определение приоритетов практической деятельности по снижению коррупционных рисков в оборонной сфере

По результатам одного из неправительственных исследований 2008 года были определены несколько наиболее важных мероприятий, направленных на быстрое и резкое снижение коррупционных рисков в оборонном секторе Болгарии. Это такие мероприятия, как:

- Создание благоприятной нормативно-правовой среды для искоренения коррупции в сфере обороны. При этом, главными приоритетами должны быть:

- разработка и постоянное применение принципов целевого финансирования на базе конкретных программ;
- непрерывный рост прозрачности закупочного процесса и расширение возможностей для привлечения максимально возможного количества участников к внутренним тендерам на приобретение необходимой военной техники и имущества;
- немедленное лишение министерства обороны и вооруженных сил любых экономических функций;
- приостановка деятельности по обмену военного имущества и других подобных трансакций;
- направление для участия в экспедиционных операциях только существующих подразделений, у которых уже имеются соответствующие возможности.
- Проведение дополнительных исследований по вопросам коррупции, связанным с участием в международных стабилизационных мерах и операциях по восстановлению государств; формирование и реализация офсетных программ и проектов, а также других подобных инициатив; определение факторов неэффективности государственного управления; разработка и проведение сравнительного анализа разных методов и подходов к решению вышеупомянутых вопросов.
- Мониторинг:
 - динамики коррупционного потенциала в оборонном секторе;
 - антикоррупционных мероприятий законодательной и исполнительной ветвей власти, бизнес-структур и неправительственных организаций;
 - реального уровня коррупции.

В 2009 году отдельные участники этой исследовательской группы получили высокие должности в министерстве обороны и безотлагательно взялись за реализацию разработанных ими мероприятий.

Источник: Тодор Тагарев «Процесс принятия решений и коррупционные риски в сфере обороны», в сборнике *Целостность и добропорядочность в оборонном секторе: Эффективное, прозрачное и ответственное управление*, под редакцией Августины Цветковой. (София: Проект евроатлантического образования/Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 189-214.

Раздел 2

Стратегический подход к построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению уровня коррупции в оборонном секторе

Деструктивные последствия и потери от коррупции, которые обсуждались в Разделе 1, можно существенно снизить благодаря применению испытанных принципов, механизмов и положительного опыта эффективного менеджмента. Существует широкий спектр механизмов и средств, которые правительства государств могут применять для борьбы с коррупцией. Все эти механизмы и средства можно условно разделить на три больших категории:

- построение целостности и воспитание добропорядочности;
- повышение стандартов прозрачности;
- повышение стандартов отчетности и ответственности.

Простой стратегический механизм дает нам пример и служит своего рода руководством к формированию ресурсов и мер, которые правительство может использовать для преодоления коррупции. Этот механизм объединяет в себе осмысление явления коррупции с философской и экономической точкой зрения. В данном случае, философская точка зрения представлена этическими взглядами выдающегося немецкого философа эпохи Просвещения Эммануила Канта, в то время как утилитарная точка зрения является отражением взглядов английского философа 19-го века Стюарта Милля. На утилитарной теории Милля построена и экономическая модель современной преступности, которая была разработана нобелевским лауреатом Гери Беккером (Gary Becker) и детально проанализирована в его работе «Преступление и наказание: Экономический подход» (*Crime and Punishment: Economic Approach*).¹

Предложенная Г.Беккером теория «рационального преступления» требует анализа преимуществ и возможных потерь от совершения преступления с точки зрения госслужащего, чиновника или вы-

¹ Гери С. Беккер, «Преступление и наказание: Экономический подход», *Journal of Political Economy* 76 (1968): 169-217.

борного государственного должностного лица. По теории Беккера, любой работник, имеющий возможности для участия в коррупционных действиях, всегда оценивает потенциальные (минимально оправданные) доходы от коррупционных действий по отношению к ожидаемым (максимально оправданным) потерям от таких действий в случае изобличения и наказания. Беккер утверждает, что «отдельные люди идут на совершение преступления потому, что это дает им возможность получить более весомые финансовые и другие преимущества по сравнению с легальной деятельностью, учитывая при этом вероятность изобличения, ареста и судебного приговора, а также суровость наказания».² Со временем, кроме экономических потерь, в предмет исследования были включены и морально-этические потери от преступности.³

В соответствии с этим подходом, существуют два главных фактора сдерживания случаев коррупции среди выборных должностных лиц, государственных служащих гражданского и военного секторов, поставщиков товаров и услуг для вооруженных сил и других участников оборонной сферы. Первый фактор – это культурно обусловленное этическое или «моральное» бремя коррупционного поведения. Это означает, что сдерживающим фактором коррупционного поведения является признание работниками того факта, что коррупционные действия противоречат законам морали и этики. Второй фактор – это ожидание и боязнь изобличения и наказания. Т.е. сдерживающим фактором в данном случае является признание коррупционных действий противозаконными, а значит и такими, которые, в случае изобличения, могут повлечь за собой суровое наказание в виде лишения свободы. Если говорить с точки зрения этих двух факторов сдерживания коррупции, когда работник принимает решение относительно участия или неучастия в коррупционных действиях, он рассматривает свой возможный выбор с учетом возможных потерь этих двух видов, т.е.: а) морально-этического бремени от совершения противоправных действий; и б) вероятности изобличения, ареста и наказания. Эти сдерживающие мотивы потом анализируются в сравнении с потенциальными преимуществами участия в коррупционном преступлении. Учитывая тенденцию к снижению минимально оправданных преимуществ коррупционных действий и одновременный рост максимально оправданных потерь (см. Рис. 2.1), корыстное должностное лицо будет иметь склонность к участию в коррупционных действиях до тех пор, пока ожидаемый уровень минимально оправданных преимуществ таких действий будет превышать ожидаемый уровень максимально оправданных потерь, и пока потенциальные потери не начнут хотя бы минимально превышать потенциальные преимущества. Анализ и оценка общих потерь от коррупции должны также учитывать и повреждение ткани общественной морали, а также возникновение диспропорций в экономике, которые, в свою очередь, приводят к повышению стоимости коммунальных и других услуг для населения и тормозят общее экономическое развитие государства. Исходя из этого, меры по снижению коррупции должны осуществляться в двух направлениях: это снижение потенциальных минимально оправданных преимуществ от участия в коррупционных действиях, с одной стороны, и увеличение ожидаемых максимально оправданных потерь, с другой стороны.

² Там же, 176

³ Майкл К. Блок (Michael K. Block) и Джон М. Хайнеке (John M. Heineke) «Анализ преступного выбора с точки зрения теории работы» (A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice), *The American Economic Review* 63:3 (1975): 314-25.

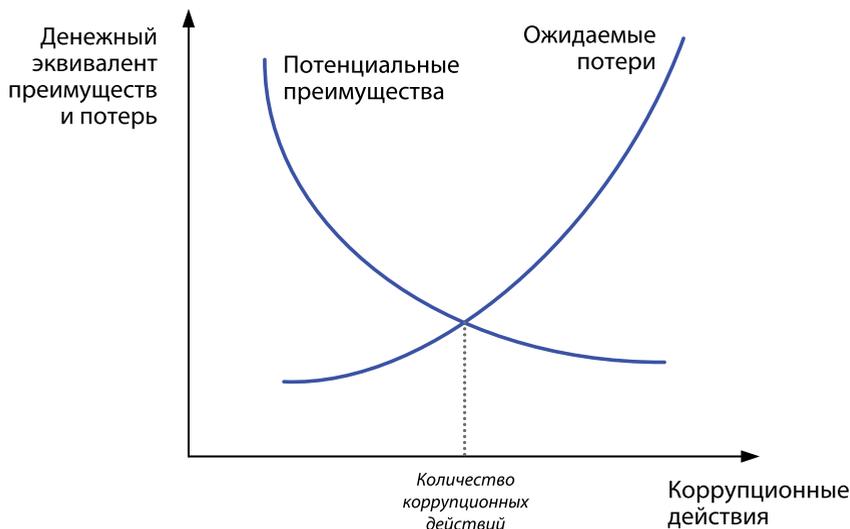


Рис. 2.1: Ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях по сравнению с потенциальными преимуществами

Изменение уровня ожидаемых потерь от коррупционной деятельности

Когда корыстное должностное лицо принимает решение об участии или неучастии в коррупционных действиях, оно анализирует и оценивает ожидаемые потери, т.е. моральное бремя коррупционного поведения и вероятность изобличения и наказания. Но почему люди должны проникаться вопросом нравственности? Классические философы дают несколько ответов на этот вопрос⁴:

- необходимость быть честным по отношению к собственной рациональной природе (Кант);
- стремление к самосовершенствованию и самореализации (Аристотель);
- так как невыполнение своих обязанностей перед соотечественниками может привести к социальному хаосу и войне (Томас Гоббс/Thomas Hobbes).

Согласно теории Канта, «ответственный добросовестный человек должен владеть образцовым характером; такой человек признает рациональные требования возложенной на него обязанности, даже когда не существует никаких внешних стимулов или ограничений, которые принуждают, ограничивают или иным образом формируют его поведение».⁵

⁴ Джордж Лукас и Вильям Рубел (William Rubel), под редакцией, *Морально-этические принципы руководства (The Moral Foundations of Leadership)*, (Бостон, МА: Pearson Education, 2004), 116.

⁵ Там же, 184.

Кант говорит о «моральном законе внутри нас» и об «императивах обязанности». Согласно Канту, «мы должны исполнять свои обязанности независимо от возможных последствий».⁶

Мы действуем согласно морали и владеем тем, что Кант называет «моральной волей», только если мы принадлежим к людям, которые «при любых обстоятельствах будут выполнять то, что они считают обязательным или надлежащим, даже при отсутствии любых внешних форм стимулирования или ответственности».⁷

Итак, это означает, что поведение человека является моральным, если для этого он не нуждается ни в каких внешних стимулах или ограничениях.

Прямой противоположностью этическим взглядам Канта является так называемая «утилитарная школа» Джона Стюарта Милля, который считает, что «человек есть существо слабое и предрасположенное к ошибкам, и потому мотивов *нравственности* не всегда достаточно для того, чтобы заставить нас не нарушать закон».⁸ Современные взгляды на исторически обусловленные культурные основы нравственности необходимо объединять с «социальными и политическими обязанностями относительно установления справедливости, равенства и... верховенства права».⁹ С одной стороны, *построение целостности и добропорядочности* в целом отвечает этическим взглядам Канта. Осуществление мер по этическому воспитанию и воспитанию уважения к культуре и традициям других народов, формированию формальных и неформальных кодексов поведения, созданию и поддержке доброй репутации, идеалов и базовых ценностей, повышению ощущения чести и достоинства и т.п. усиливает «моральное бремя» коррупционного поведения. С другой стороны, повышение стандартов *прозрачности, отчетности и ответственности* отражает утилитарную точку зрения Милля. Например, приверженцы утилитарной теории считают, что преступников необходимо наказывать только в том случае, если наказание будет служить фактором сдерживания (или предотвращения) преступлений.

Вставка 2.1. Эммануил Кант и «Моральный закон внутри нас»: Уроки для руководителей военного сектора

Ответственный добросовестный человек должен иметь образцовый характер; такой человек признает рациональные требования возложенной на него обязанности, даже когда не существует никаких внешних стимулов или ограничений, которые принуждают, ограничивают или иным образом формируют его поведение. Руководители военного сектора и должностные лица вооруженных сил действуют согласно морали и владеют «моральной волей», только если они принадлежат к людям, которые «при любых обстоятельствах будут выполнять то, что они считают обязательным или надлежащим, даже при отсутствии любых внешних форм стимулирования или ответственности».

⁶ Там же, 133.

⁷ Там же, 161.

⁸ Там же, 386.

⁹ Там же, 159.

Они считают, что ожидание и боязнь наказания являются более важными, чем само наказание, и ставят задачу «поиска оптимального наказания, которое бы лучше всего выполняло функцию сдерживания преступления».¹⁰

Существуют три разных пути повышения угрозы наказания:

1. Повышение вероятности изобличения.
2. Повышение вероятности осуждения к наказанию в случае изобличения.
3. Усиление суровости наказания.

Каждый из этих путей принадлежит к разным направлениям правоохранительной деятельности:

1. Регулярный мониторинг нарушений законодательства, изобличение и арест преступников (в данном случае прозрачность является инструментом повышения вероятности изобличения преступления).

Вставка 2.2. Утилитарная теория рациональности преступного поведения

Согласно утилитарной теории, вероятность преступного выбора тем ниже, чем выше вероятность или суровость наказания. Результаты эмпирических исследований Эрлиха (1973) свидетельствуют о том, что рост как вероятности, так и срока заключения всегда приводит к снижению уровня преступности. Трамбул (1989), в свою очередь, утверждает, что в большинстве случаев преступного выбора угроза лишения свободы имеет большее значение, чем возможные условия и срок заключения.

Блок и Герети (1995) на основе своих исследований пришли к выводу, что рост вероятности (неотвратимости) наказания больше сдерживает потенциальных преступников, чем усиление суровости наказания. Результаты всех этих исследований позволяют объяснить наблюдение Беккера (1968) о том, что «люди с юридическим опытом сходятся на мысли, что рост или снижение вероятности наказания имеет большее влияние на количество содеянных преступлений, чем усиление или смягчение суровости наказания». Если рассматривать эти выводы в более широком контексте, направленные на повышение стандартов прозрачности стратегические меры по строительству оборонных институций могут создать мощный сдерживающий эффект, который приведет к снижению коррупции в оборонном секторе.

Источники: Айзек Эрлих (Isaak Ehrlich) «Участие в противозаконной деятельности: Теоретические и эмпирические исследования» (Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation), *Journal of Political Economy* 81:3 (май-июнь 1973): 52-65; Вильям Н. Трамбул (William N. Trumbull) «Оценки экономической модели преступности на основе обобщенных и индивидуальных данных» (Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data), *Southern Economic Journal* 56 (1989): 423-39; Майкл К. Блок (Michael K. Block) и Вернон Э. Герети (Vernon E. Gerety) «Некоторые экспериментальные свидетельства отличий в отношении студентов и заключенных к денежным наказаниям и риску» (Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk), *Journal of Legal Studies* 22 (1995): 123-38.

¹⁰ Там же, 149.

2. Независимая судебная система, которая оценивает степень тяжести преступления (отчетность и ответственность являются инструментами повышения вероятности наказания в случае изобличения преступления).

3. Исправительная система, исполняющая наказание (в данном случае отчетность и ответственность являются инструментами независимой оценки адекватности наказаний в случае вынесения обвинительного приговора, а также возвращения государству незаконно присвоенных средств).

Поскольку правоохранительная деятельность является делом довольно дорогим, такая деятельность, если она осуществляется на оптимальном уровне, в большинстве случаев только минимизирует уровень коррупции, но не уничтожает ее полностью (см. Рис. 2.1 и 2.2). Повышение стандартов прозрачности – т.е. осуществление мер по строительству военных институций, направленных на внедрение систем эффективного и продуктивного финансирования и отчетности, регулярного использования экономических инструментов и механизмов поддержки принятия решений, осуществление независимых финансовых проверок, мониторинга и надзора и т.п. – повышает вероятность изобличения коррупционных преступлений. Улучшение стандартов отчетности и ответственности – т.е. осуществление мер по реформированию судебной системы, направленных, в частности, на поддержку и развитие независимости судов, обеспечение соблюдения требований законодательства и нормативно-правовых актов и т.д. – повышает вероятность вынесения обвинительного приговора в случае изобличения преступления и влияет на оценку адекватности наказаний.

Изменение уровня потенциальных преимуществ коррупционного поведения

Потенциальные преимущества от коррупционных действий изменяются соответственно количеству ресурсов, находящихся под управлением конкретного государственного должностного лица, а также уровня вопросов, которые он/она уполномочены решать самостоятельно, и очень зависят от стандартов прозрачности, отчетности и ответственности. Наиболее распространенной причиной коррупции считается объединение этих двух факторов, т.е. больших полномочий в принятии единоличных решений (высокий минимально оправданный уровень дохода от коррупционной деятельности) и низкого уровня ответственности (низкий уровень ожидаемых потерь).¹¹

Вставка 2.3. Ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях

Ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях государственного должностного лица, должностного лица вооруженных сил либо поставщика военных товаров или услуг можно представить в виде формулы:

$$\text{ОЖИДАЕМЫЕ ПОТЕРИ} = \text{МОРАЛЬНОЕ БРЕМЯ} + \text{ОЖИДАЕМОЕ НАКАЗАНИЕ},$$

где ОЖИДАЕМОЕ НАКАЗАНИЕ = (Вероятность изобличения) x (Вероятность обвинительного приговора в случае изобличения) x Наказание.

¹¹ Минксин Пей (Minxin Pei) «Управление государством через коррупцию» (Government by Corruption), *Forbes* (26 января 2009 г.).

Весьма существенный рост коррупционных рисков наблюдается при условии отсутствия прозрачности и когда спектр альтернативных решений очень ограничен, а официальные доходы должностных лиц являются ниже рыночного уровня. И, наоборот, возможности для принятия должностными лицами оборонного сектора единоличных решений снижаются при условии прозрачности процесса принятия решений, существования единых и хорошо понятных критериев для принятия того или иного решения и результатов, которые поддаются измерению, а также наличия широкого спектра альтернативных решений, предоставляемых открытой и честной конкуренцией (например, в сфере военных закупок). Дальнейшее снижение потенциала коррупционного поведения по отношению к уровню полномочий должностных лиц в принятии единоличных решений можно обеспечить за счет внедрения системы отчетности и ответственности, где должностные лица оборонного сектора будут вынуждены регулярно отчитываться перед своим руководством, парламентскими комитетами и контролирующими органами, и доказывать не только соблюдение ими соответствующих норм и процедур (финансовый аудит), но и объективность оценивания предложенных альтернативных решений (административный аудит). Антикоррупционные меры желательно было бы соединить с деятельностью по повышению эффективности и производительности государственных расходов.

И, в конце концов, для того, чтобы получить преимущества от участия в коррупционных действиях, корыстные должностные лица осуществляют меры (и, возможно, расходуют средства), которые должны минимизировать вероятность их изобличения. Поэтому повышение стандартов прозрачности, отчетности и ответственности приводит к росту стоимости подобных мер, а следовательно и способствует снижению коррупции. Необходимо, однако, указать, что разные люди по-разному относятся к риску. В то время как одни лица стараются избегать рисков, другие, наоборот, являются азартными по своей природе. Если корыстное государственное должностное лицо старается избегать рисков, это повышает для него ожидаемый уровень максимально оправданных потерь и одновременно снижает уровень потенциальных минимально оправданных преимуществ от осуществления коррупционных действий. Таким образом, как видно на Рисунке 2.2, можно ожидать, что лица, которые стараются при любых условиях избегать рисков, будут принимать участие в коррупционной деятельности значительно низшего уровня (на Рисунке 2.2 это уровень, пока кривая минимально оправданных потенциальных преимуществ не начинает пересекаться с кривой максимально оправданных потенциальных потерь), чем те, кто не боится рисковать.

Стратегический подход к снижению коррупции

Предложенный в этом сборнике стратегический подход (на базе тенденции, отображенной на Рис. 2.2) направлен на снижение уровня коррупции в оборонном секторе за счет:

- снижения потенциальных преимуществ коррупционного поведения (снижения минимально оправданного уровня дохода) и
- повышения ожидаемых потерь (повышения уровня максимально оправданных потенциальных потерь).

Это должно привести к изменениям в поведении должностных лиц оборонного сектора, результатом которых будет низший уровень общественных потерь от коррупции, как показано на Рис. 2.2. Итак,

из этого видно, каким должен быть стратегический подход к повышению эффективности государственной власти, где особое внимание будет отводиться повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности:

- Деятельность по построению целостности и воспитанию добропорядочности способствует повышению *морального бремени* коррупционного поведения и предусматривает внедрение кодексов профессионального поведения, этическое воспитание, просветительские и воспитательные меры, культурные обмены и др. Такая деятельность одновременно будет способствовать снижению потенциальных преимуществ коррупционной деятельности.
- Повышение стандартов прозрачности увеличивает вероятность изобличения коррупционной деятельности, а вместе с тем и *вероятность наказания*. Кроме того, прозрачность процесса принятия решений в оборонном секторе, вместе с применением принципов открытой и честной конкуренции при назначении на должность, повышении в должности, закупки товаров и услуг и т.п. сужает возможности для принятия единоличных решений, а следовательно снижает и потенциальные преимущества коррупционной деятельности. Деятельность по повышению стандартов прозрачности, эффективности и продуктивности прежде всего должна быть направлена на строительство оборонной организации, особенно в таких сферах, как детальная разработка оборонной политики и стратегии, планирование, финансирование и менеджмент ресурсов.
- Повышение стандартов отчетности и ответственности через реформирование законодательства и судебной системы увеличивает вероятность вынесения обвинительного приго-

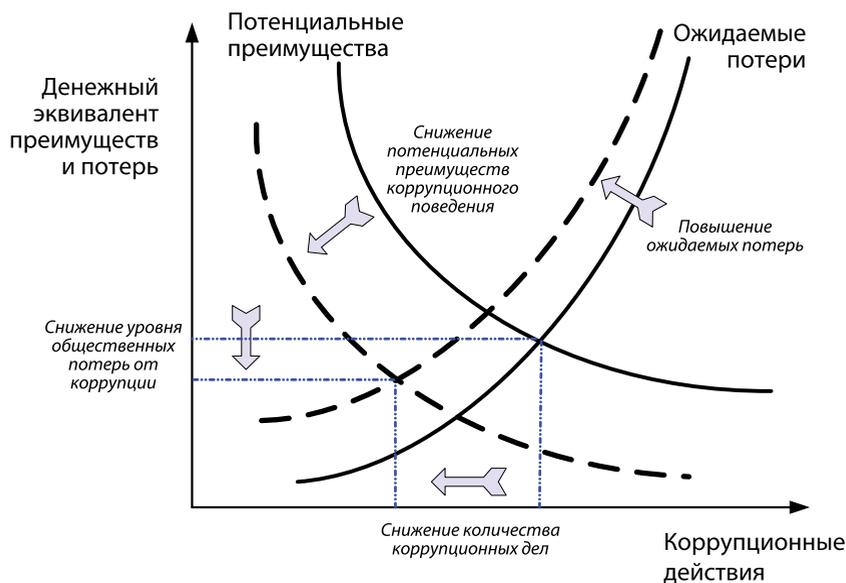


Рис. 2.2: Принципиальные положения, на которых должен строиться стратегический подход к снижению уровня коррупции в оборонном секторе

Вставка 2.4. Эмпирические свидетельства в поддержку вышеупомянутого подхода

Необходимость внедрения стратегического подхода к снижению коррупции в оборонном секторе в рамках механизмов эффективного государственного управления базируется на убедительных эмпирических свидетельствах. Начиная с 1996 года, Мировой банк реализует проект «Качество государственного управления» (Governance Matters), в рамках которого осуществляется исследование и составляются рейтинги 212-ти стран и регионов мира по показателям качества и эффективности государственного управления. В методологии исследования используются шесть индексов (worldwide governance indicators), отражающих различные аспекты государственного управления: это учет органами государственной власти точки зрения населения и подотчетность органов государственной власти (voice and accountability), политическая стабильность и отсутствие насилия (political stability and absence of violence), эффективность деятельности правительства (government effectiveness), качество законодательства (regulatory quality), верховенство закона (rule of law) и сдерживание коррупции (control of corruption).

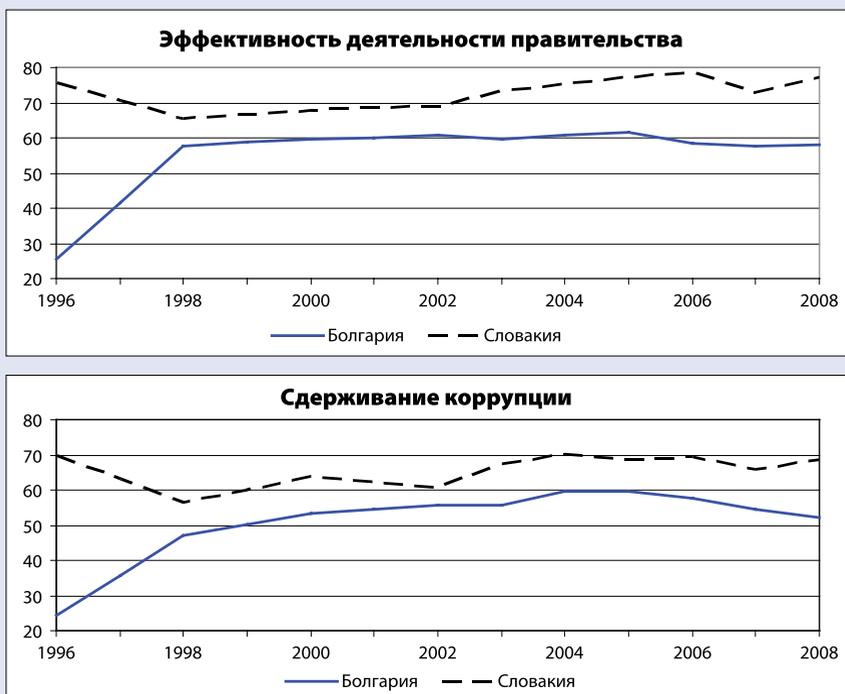


Рис. 2.3: Взаимосвязь между эффективностью деятельности правительства и сдерживанием коррупции

Анализ параметров качества государственного управления двух новых членов НАТО Словакии и Болгарии, которые присоединились к альянсу в 2004 году, свидетельствует о наличии жесткой связи между качеством государственного управления и уровнем коррупции. В частности, на Рис. 2.3 показан временной ряд процентильных рейтингов этих двух стран по параметрам «эффективность деятельности правительства» и «сдерживание коррупции». Временные ряды других рейтингов демонстрируют зависимость уровня коррупции и от других параметров качества государственного управления. Например, уровень коррупции всегда будет ниже, если страна имеет высокие рейтинги по показателям открытости, подотчетности правительства, эффективности деятельности правительства и верховенства права.

Учитывая ограниченность оборонных ресурсов любого государства, а также относительную стоимость деятельности по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, задачей каждой из стран, а также НАТО в целом, должен стать поиск оптимального комплекса ресурсов и мер по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, который бы обеспечивал минимизацию коррупции без потерь для эффективности и результативности вооруженных сил. Для каждой из стран такой оптимальный комплекс мер и ресурсов будет разным, учитывая ситуацию в конкретной стране, а также ее культурные традиции и стоимость соответствующих мер. Т.е. это означает, что то, что для одной страны считается оптимальным, для другой может оказаться совсем противоположным. Необходимо понимать, что эффективность мер, которые конкретная страна принимает с целью построения целостности, воспитания добропорядочности и повышения стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, частично зависит от ее исторического опыта и может со временем изменяться.

Исходя из этого, проекты по построению целостности и воспитанию добропорядочности должны реализовываться на базе многолетних программ и быть направленными на снижение потенциальных преимуществ и одновременное повышение ожидаемых потерь от совершения коррупционных действий. Такой программный подход может, в частности, предусматривать регулярный анализ и оценку базовых возможностей, а также принятие антикоррупционных мер. При этом антикоррупционные меры могут осуществляться в двух направлениях одновременно: это, во-первых, профилактические меры с целью сдерживания коррупции и, во-вторых, реагирование на конкретные проявления коррупционного поведения, в том числе обсуждение и освещение вопросов коррупционного поведения, четкое разъяснение признаков такого поведения и разработка стандартов для измерения успешности антикоррупционных мер.

Источники: Даниэль Кауфманн (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) и Массимо Маструцци (Massimo Mastruzzi). *Качество государственного управления VIII: Обобщенные и индивидуальные индексы качества государственного управления (Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators)*, 1996-2008 (29 июня 2009 г.), Рабочий отчет Мирового банка по вопросам политических исследований (World Bank Policy Research Working Paper) № 4978; Илин Станев «Даниэл Кауфманн: Абсолютная прозрачность – наилучший путь к снижению коррупции» ('Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption'), Capital 29 (25 июля 2009 г.), 22-23.

вора в случае изобличения и *вероятность наказания* в случае вынесения обвинительного приговора, а значит увеличивает и вероятность наказания за коррупционное поведение. Это также повышает ожидаемые потери от коррупционного поведения и одновременно снижает уровень потенциальных общих доходов от коррупционного преступления.

Рекомендации

- Стратегический подход к решению вопросов борьбы с коррупцией в военном секторе, направленный на снижение потенциальных преимуществ коррупционного поведения (снижение минимально оправданного уровня ожидаемого вознаграждения) и одновременное повышение морального бремени коррупционного поведения и вероятности наказания (повышение максимально оправданных ожидаемых потерь).
- Снижение уровня коррупции через внедрение эффективного государственного управления, оценку альтернативных подходов к сдерживанию коррупции и адекватное реагирование на проявления коррупционного поведения.
- Формирование и реализация подхода к проектам по построению целостности и воспитанию добропорядочности на базе многолетних программ.
- В зависимости от финансовых возможностей страны и ее политических реалий, поиск оптимального комплекса ресурсов и мер по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, который бы обеспечивал минимизацию коррупционных рисков и одновременно поддерживал на существующем уровне или способствовал повышению эффективности и продуктивности оборонных расходов государства.
- Проведение регулярного анализа и оценки базовых возможностей и адекватности реагирования на конкретные проявления коррупционного поведения; периодический пересмотр и оценка выбранного комплекса мер и ресурсов на предмет оптимальности/эффективности.

Раздел 3

НАТО и развитие программы по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Базовые принципы деятельности НАТО

Организация Североатлантического договора, или НАТО, была основана в 1949 году на базе вечного и неизменного принципа неделимости безопасности. С тех пор прошло уже больше шести десятилетий, но НАТО и по сей день руководствуется этим принципом и остается трансатлантическим форумом для проведения государствами-союзниками из Европы и Северной Америки консультаций по всему комплексу вопросов, касающихся безопасности. Эти консультации проходят в рамках трансатлантического механизма, на котором базируется коллективная оборона населения и территории государств НАТО, а также меры по поддержанию и развитию возможностей вооруженных сил альянса, необходимых для участия в операциях любого типа и выполнения полного комплекса поставленных перед ними задач. Этот неизменный общий принцип неделимости безопасности и общие демократические ценности, отраженные в Вашингтонском Договоре 1949 года, являются тем мощным стимулом, который позволяет НАТО не только успешно выполнять свою главную функцию территориальной обороны, но и эффективно и адекватно реагировать на новые угрозы 21-го столетия.¹

Развитие партнерства с государствами, которые не являются членами альянса

Процессу евроатлантической интеграции и развитию отношений альянса со многими государствами всего мира в значительной мере способствовали разнообразные программы особого партнерства, которые НАТО развивает с 1990-х годов и которые служат укреплению политического измерения альянса. Политика укрепления и расширения отношений с другими государствами через партнерство, диалог и сотрудничество является неотъемлемой составляющей целей и задач этого военно-политического блока. Активные усилия альянса, направленные на развитие партнерства с

¹ Новая Стратегическая концепция НАТО отражает новый взгляд альянса на проблемы и угрозы 21-го столетия и будет презентована на следующем саммите НАТО, который должен состояться осенью 2010 года в Лиссабоне.

государствами всего мира, имеют непреходящую ценность, поскольку они способствуют укреплению стабильности и безопасности на евроатлантическом пространстве и за его пределами. С другой стороны, очень полезным и ценным для альянса является участие государств-партнеров в проведении военных операций и других миссий НАТО.

Совет евроатлантического партнерства

Наибольшей из формальных партнерских инициатив НАТО является Совет евроатлантического партнерства (СЕАП), объединяющий 50 стран-членов и партнеров НАТО для ведения диалога и консультаций по вопросам политики и безопасности. СЕАП был основан в 1997 году для выполнения задач и функций, которые с 1991 года возлагались на Совет евроатлантического сотрудничества (СЕАС). Решение о создании СЕАП отражало желание НАТО сформировать вместо НАСС новый форум для обсуждения вопросов безопасности, который мог бы более эффективно способствовать развитию глубокого и оперативного партнерства для поддержания возрастающего стремления членов и партнеров НАТО к более содержательным партнерским отношениям.

Совет евроатлантического партнерства, в который входят 28 государств-членов НАТО и 22 государства-партнера, превратился в многосторонний форум, где члены и партнеры альянса могут обсуждать и проводить консультации по вопросам политики и безопасности. НАТО продолжает активно поддерживать политику основательного политического диалога и эффективного политического сотрудничества в рамках Совета евроатлантического партнерства и программы «Партнерство ради мира», на базе общих ценностей и принципов. Руководствуясь этими ценностями и принципами, НАТО настойчиво пропагандирует среди своих партнеров и активно поддерживает процессы реформирования оборонной и других сфер, в том числе в таких стратегически важных регионах, как Кавказ и Центральная Азия.

НАТО и юбилейный саммит по случаю 60-летия альянса

Юбилейный саммит по случаю 60-й годовщины создания НАТО, заседания которого проходили в городах Страсбург (Франция) и Кель (Германия), стал удобной возможностью для обсуждения и оценки главных результатов деятельности альянса по укреплению мира и безопасности на европейском континенте и во всем мире. Саммит также подтвердил стремление НАТО к расширению и углублению отношений с государствами Восточной и Южной Европы ради укрепления доверия, диалога и сотрудничества. Но успех деятельности НАТО по сохранению мира и стабильности в пределах евроатлантического пространства иногда воспринимается как нечто само собой разумеющееся, и многие не усматривают в этом никаких достижений со стороны НАТО. Тем не менее, на самом деле эти достижения очень весомы и важны. Это мирное окончание «холодной войны» и трансформация государств бывшего Варшавского договора; прекращение глобального противостояния на европейском континенте; построение постоянной трансатлантической системы ценностей и интересов; интеграция и координация вооруженных сил и военных возможностей США, Канады и государств Европы; помощь в создании новой объединенной системы европейской безопасности; и поддержка процессов ограничения вооружений и разоружения, которые способствовали разрешению конфликтов на Балканах и создали благоприятные условия для евроатлантической интеграции государств этого региона.

Развитие проекта по построению целостности и воспитанию добропорядочности

После консультаций с представителями Директората НАТО по экономическим вопросам обороны и безопасности, Управления по политическим вопросам и политике безопасности и военной группы Транспаренси Интернешнел (неправительственная организация, которая осуществляет глобальный мониторинг уровня коррумпированности органов государственной власти), Военно-политический комитет и Политический комитет НАТО подготовили для Совета евроатлантического партнерства проект документа по построению целостности в оборонном секторе, который очерчивал возможные направления деятельности СЕАП по построению целостности и воспитанию добропорядочности в сфере безопасности. Этот документ был утвержден в ноябре 2007 года во время заседания официальных представителей всех государств, входящих в состав СЕАП.

Созданию Проекта по построению целостности и воспитанию добропорядочности (Building Integrity Initiative) также способствовала большая конференция 2007 года, на которой, в частности, рассматривались вопросы связи между снижением коррупции и повышением эффективности менеджмента оборонных ресурсов. Эта конференция, организованная Экономическим комитетом НАТО во время одного из заседаний Совета евроатлантического партнерства², а также рабочий семинар специалистов на тему «Повышение стандартов прозрачности и воспитание добропорядочности в сферах обороны и безопасности»³ оказались очень полезны с точки зрения демонстрации важности и интереса к роли целостности, повышения параметров целостности и добропорядочности в улучшении эффективности менеджмента оборонных ресурсов. В рамках СЕАП, проект по построению целостности и воспитанию добропорядочности осуществляется согласно Плану мероприятий (Work Plan), который предусматривает деятельность в десяти различных направлениях. Главными направлениями этой деятельности признаны: разработка просветительско-воспитательного модуля (education module) под руководством Великобритании; разработка Опросника самооценки (Self Assessment Questionnaire) под руководством Польши и подготовка данного сборника положительного опыта под руководством Швейцарии.

Построение целостности и добропорядочности и его отражение в заключительных заявлениях саммитов НАТО 2008 и 2009 годов

Стремление НАТО к внедрению реформ, направленных на борьбу с коррупцией и повышение эффективности государственного управления, нашло свое отражение в заключительном заявлении саммита НАТО в Страсбурге/Келе, посвященном 60-й годовщине создания альянса. В заключительном заявлении (пункт 36) главы государств и правительств призвали Совет евроатлантического партнерства обе-

² Оборонная экономика IX: Опыт в сфере менеджмента оборонных ресурсов, полученный в период после вступления в 2004 году в НАТО (Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004), Любляна, Словения, сентябрь 2007 г.

³ Повышение стандартов прозрачности, построение целостности и воспитание добропорядочности в секторе обороны и безопасности (Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector), Оборонная академия Великобритании, Шрайвенхэм, Великобритания, июль 2007 г.

спечить «дальнейшее развитие проекта по «Построению целостности и воспитанию добропорядочности», который способствовал повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности в оборонном секторе, и доложить о результатах соответствующей деятельности во время следующего саммита» (который должен состояться в Лиссабоне осенью 2010 года).

Новую страницу в истории проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности» открыл саммит НАТО 2008 года, который состоялся в Бухаресте. В заключительной декларации этого саммита говорится, что главы государств и правительств признают в качестве первоочередной задачи реализацию «ряда новых практических инициатив, направленных, в том числе, на построение целостности и воспитание добропорядочности в оборонных организациях...» (пункт 23).

Трастовые фонды и Трастовый фонд проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности»

Трастовый фонд проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности» финансируется за счет добровольных взносов. Общее руководство фондом осуществляют три государства: Польша, Швейцария и Великобритания. Фонд был создан 1 июля 2008 года с целью построения целостности, воспитания добропорядочности и снижения коррупционного риска в организациях оборонного сектора. Это первый в мире проект по созданию трастового фонда, целью которого является предоставление практической поддержки деятельности по строительству оборонных организаций. Пилотный этап проекта (Phase 1) построен на трех столпах: это комплекс воспитательных, просветительских и тренировочных мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности в оборонных организациях; процесс оценки собственных параметров целостности и добропорядочности (Integrity Self-Assessment Process); и подготовка сборника положительного опыта по воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в оборонном секторе. На практике эти направления предусматривают разработку учебных программ по построению целостности и воспитанию добропорядочности. Соответствующие учебные курсы в порядке эксперимента проводятся для гражданского и военного персонала вооруженных сил на базе Британской оборонной академии, Школы НАТО в Германии и Учебного центра миротворческих операций в Боснии-Герцеговине.

Еще два направления деятельности непосредственно связаны с практической подготовкой и образованием представителей оборонного сектора по соответствующим вопросам. В результате деятельности в рамках этих двух направлений был разработан механизм оценки параметров собственной целостности и добропорядочности (который разные государства используют в порядке эксперимента), а также подготовлены материалы для данного сборника. Успеху этой деятельности в значительной мере способствовала консультационная и информационная поддержка со стороны партнеров, которые представляют гражданское общество, в частности Женевского Центра демократического контроля над вооруженными силами, Женевского Центра политики безопасности, Оборонной академии Великобритании (Главного центра образования и подготовки по программе «Партнерство ради мира») и «Транспаренси Интернешнел». На следующем этапе (Phase 2), который будет реализовываться при непосредственной поддержке и участии Трастового фонда, планируется рассмотреть наиболее эффективные пути расширения и углубления такого сотрудничества.

Подготовка, образование и воспитание

При расширении и углублении сотрудничества с партнерами, как новыми, так и давнишними, очень важно понимать, что постоянный процесс управления изменениями в сферах обороны и безопасности нуж-

дается в углублении и повышении уровней образования и подготовки отдельных представителей и всего личного состава в целом. Более половины программ партнерства НАТО касаются именно воспитания, образования и подготовки, в частности по вопросам оперативных возможностей и эффективности государственного управления. Что касается непосредственно проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности», его созданию и развитию способствовали активные консультации и информационная поддержка со стороны специалистов центров подготовки НАТО по программе «Партнерство ради мира» и представителей других международных организаций. Кроме поддержки главных направлений деятельности и целей программы «Партнерство ради мира», этот проект создавался и как инструмент, который должен помочь странам-партнерам в выполнении ими своих обязательств в рамках деятельности ООН, что касается, в частности, соблюдения требований Конвенции по борьбе с коррупцией.

Проблемы финансирования и необходимость обеспечения общественной поддержки оборонной реформы

Финансирование просветительно-воспитательных и учебных программ в оборонном секторе будет неизбежно сокращаться в рамках мер экономии, к которым вынуждены прибегать министры финансов во времена экономических неурядиц. Мировой финансовый кризис оказал и до сих пор продолжает оказывать постоянное и значительное давление на уровень финансового обеспечения деятельности государственного сектора экономики многих государств мира. Это давление, которое проявляется в повышении уровня недофинансирования государственного сектора и росте государственного долга многих стран, привело к социально-политической дестабилизации и громким массовым волнениям как в развитых государствах, так и развивающихся странах. В такой трудной ситуации, в которой оказались многие страны мира, требования со стороны секторов обороны и безопасности относительно сохранения на существующем уровне или даже увеличения причитающейся им части расходов из государственного бюджета очень внимательно и детально анализируются и подвергаются критической оценке. Главным требованием при этом является не только эффективное использование (через жесткий менеджмент оборонных ресурсов) ограниченных ресурсов, выделяемых государством для поддержки функционирования оборонного сектора, но также прозрачность и предоставление отчетности об их использовании. Это необходимо для того, чтобы налогоплательщики были уверены в том, что их деньги, которые идут в государственный бюджет в виде налогов, используются государством таким способом, который является эффективным и экономным, и в то же время исключительно законным. Проект «Построение целостности и воспитание добропорядочности» может стать весомым вкладом в дело повышения информированности общества по вопросам применения рационального, морально-го и прозрачного финансового менеджмента в оборонном секторе.

Ценности НАТО и проект «Построение целостности и воспитание добропорядочности»

С первых дней своего существования НАТО настаивал на том, что членство в Альянсе базируется на ценностях и деятельности, в основе которых лежат разные идеалы и принципы. Это, в частности, демократическое правление и защита прав человека; привлечение на государственную службу (которая должна рассматриваться как большая привилегия) только самых достойных, честных и высокопрофессиональных специалистов; внедрение более эффективного, ответственного и прозрачного управления на всех уровнях государственной власти; а также достижение весомых результатов в борьбе с коррупцией, обе-

спечении правосудия и справедливости, внедрении принципов верховенства права. После утверждения на Стамбульском саммите НАТО (2004 г.) Плана действий по строительству оборонных организаций государств-партнеров (Partnership Action Plan in Defence Institution Building) были созданы необходимые базовые условия для повышения стандартов эффективного и ответственного менеджмента оборонных ресурсов. Разработка программы практических мер по борьбе с коррупцией, усилению государственного управления, построению целостности и воспитанию добропорядочности в оборонном секторе все чаще рассматривается как одна из главных предпосылок успеха деятельности государств-партнеров в строительстве эффективных и прозрачных оборонных институций. В этой сфере деятельности очень важной и весомой была и остается роль Совета евроатлантического партнерства, который всегда подчеркивал ценность любых антикоррупционных инициатив и активно их поддерживал.

Трансформация и управление изменениями в оборонном секторе

На протяжении шести десятилетий своего существования НАТО старался укрепить альянс и партнерские отношения с другими государствами путем эффективного управления процессами изменений, а также активной поддержки трансформаций в оборонном секторе. Как уже отмечалось выше, десять «столпов», на которых базируется Рамочный документ по строительству оборонных институций в рамках программы «Партнерство ради мира» (Partnership for Peace Framework Document on Defence Institution Building)⁴, создали очень мощный механизм для поддержания процессов строительства оборонных институций и реформирования сектора безопасности стран-участниц программы «Партнерство ради мира» и других стран мира. Инструменты и методология реформирования оборонного сектора, одним из примеров которых является проект «Построение целостности и воспитание добропорядочности», поддерживали и продолжают поддерживать процессы реформ как в странах НАТО, так и в более чем четырех десятках стран-партнеров Восточной и Центральной Европы, Ближнего Востока, Африки и Персидского залива, а также в таких отдаленных странах, как Австралия, Япония, Южная Корея, Новая Зеландия и Сингапур. Механизмы построения целостности и воспитания добропорядочности, после полного завершения процесса их разработки и испытания, будут доступны для использования всеми заинтересованными сторонами через официальный сайт НАТО в Интернете.

Международная деятельность по снижению коррупционных рисков

Ни НАТО, ни Совет евроатлантического партнерства не являются мировыми лидерами в построении целостности или снижении рисков коррупции. Вместе с тем, усилия НАТО только поддерживают более

⁴ План действий по строительству оборонных институций государств-партнеров (PAP-DIB) имеет целью поддержание усилий стран-партнеров в реформировании и реструктуризации своих оборонных институций согласно их внутренним нуждам и международным обязательствам. Эффективные и высокопрофессиональные государственные оборонные институции, находящиеся под гражданским демократическим контролем, являются краеугольным камнем стабильности на евроатлантическом пространстве и важной предпосылкой успеха международных операций по поддержанию безопасности в разных регионах мира.

глобальную международную деятельность в соответствующих направлениях. Эти усилия направлены на разработку практических мер, которые должны помочь государствам в выполнении их международных договорных обязательств перед Организацией Объединенных Наций (в рамках Конвенции по борьбе с коррупцией), Организацией экономического сотрудничества и развития и другими международными организациями. Усилия НАТО и Совета евроатлантического партнерства направлены на построение целостности, воспитание добропорядочности и повышение стандартов прозрачности и ответственности, в первую очередь в секторе обороны и безопасности.

Ценности НАТО, которые обсуждались выше, являются фундаментом, на котором строится деятельность по дальнейшему усилению руководства в министерствах обороны. Министерства обороны государств-членов и партнеров НАТО очень хорошо понимают угрозы и вызовы, которые несет с собой коррупция, и признают необходимость осуществления действенных, комплексных и прозрачных мер по преодолению этой тяжелой болезни.

Ответственность государств и международное сотрудничество

Решение об участии в проекте «Построение целостности и воспитание добропорядочности» принимают сами государства, и они же несут полную ответственность за его реализацию на своей территории. Главной предпосылкой и основой такого участия является ответственность государства и серьезность его намерений относительно достижения целей, предусмотренным проектом «Построение целостности и воспитание добропорядочности». Дальнейшему развитию этой инициативы очень способствовало чрезвычайно активное и эффективное сотрудничество между отдельными государствами, НАТО, предприятиями оборонной промышленности и «Транспаренси Интернешнел». Это сотрудничество является свидетельством того, чего можно достичь, если соответствующие структуры и игроки имеют общие ценности и интересы. Интерес к проектам по построению целостности и воспитанию добропорядочности, и уровень поддержки соответствующих усилий, как мы уже говорили, зависят от финансового давления на бюджеты секторов обороны и безопасности, к которому вынуждены прибегать министры финансов в условиях дефицита средств, вызванного глубоким и разрушительным мировым экономическим кризисом. Государства-члены и партнеры НАТО хорошо понимают, что ресурсы, количество которых все больше уменьшается по вышеуказанной причине, должны расходоваться эффективно, ответственно и прозрачно. Проект «Построение целостности и воспитание добропорядочности» может способствовать достижению этой цели, поскольку он предусматривает создание практических механизмов для усиления оборонных возможностей и рационального использования имеющихся ресурсов.

Важность совместных действий и координации усилий

Опыт военных операций НАТО в Афганистане и на Балканах свидетельствует, что борьба с современными угрозами безопасности требует общих усилий всего международного сообщества вместе с военными и гражданскими мерами и обеспечения их надлежащей координации. Эффективная совместная работа требует тесного сотрудничества и активного участия всех главных игроков. При этом очень важно, чтобы действия всех международных игроков были хорошо слаженными, скоординированными и спланированными с учетом состава, численности и полномочий соответствующих миссий. НАТО активно укрепляет свои механизмы эффективного сотрудничества со странами-партнерами, международными организациями, неправительственными структурами и органами местной власти путем более тесной ко-

ординации усилий на всех уровнях. При этом, соответствующие механизмы сотрудничества применяются одинаково как при проведении операций НАТО, так и реализации программ трансформации и реформ в соответствии с новыми вызовами и угрозами 21-го столетия. Ведущие международные организации все чаще приобщаются к разработке и реализации политических механизмов для создания более комплексного интегрированного подхода к оборонной реформе и поддержанию безопасности и развития. Такой интегрированный комплексный подход применяется не только к военным операциям, но и (даже в большей мере) многим другим направлениям деятельности НАТО, в частности, построению целостности и воспитанию добропорядочности, борьбе с терроризмом и усилению энергетической безопасности. Это одна из причин, которые побуждают НАТО продолжать усилия по созданию эффективных механизмов долгодействующего структурированного сотрудничества со странами-партнерами и ведущими международными организациями (в том числе Европейским Союзом, ООН, Мировым банком, Международным валютным фондом и Организацией экономического сотрудничества и развития).

Выводы и результаты Конференции 2009 года в Монтеррее

В конце февраля 2009 года в городе Монтеррей (Калифорния, США) состоялась очень важная международная конференция, на которой были подведены итоги деятельности по развитию проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности» и рассмотрены направления будущей деятельности по расширению и углублению этой инициативы. При поддержке и в сотрудничестве с Высшей школой Военно-морских сил США в Монтеррее (Североамериканское отделение Центра боевой и общеобразовательной подготовки по программе «Партнерство ради мира») и «Транспаренси Интернешнел», НАТО организовал и провел международную конференцию, участники которой проанализировали результаты работы по разработке практических механизмов и обменялись мнениями по поводу дальнейшей реализации утвержденного во время Стамбульского саммита НАТО Плана действий по строительству оборонных институций государств-участников программы «Партнерство ради мира» PAP-DIB.

Рекомендации Монтеррейской конференции

Рекомендации, которые были согласованы во время конференции в Монтеррее, разрабатывались как составная часть отчетного доклада для Совета евроатлантического партнерства. Они служат руководством для дальнейшей деятельности по разработке планов действий, в том числе в сферах, касающихся определения направлений практической деятельности НАТО и Совета евроатлантического партнерства для поддержания усилий ООН, направленных на построение целостности, воспитание добропорядочности и повышение стандартов прозрачности, отчетности и ответственности в оборонном секторе.

Направления деятельности по укреплению целостности и воспитанию добропорядочности в странах, где проводятся совместные военные операции

НАТО определил как одно из ключевых направлений своей деятельности проведение совместно с другими международными организациями оценки экономических последствий пребывания на территории Афганистана подразделений Международных сил содействия безопасности (МССБ) и Групп по восстановлению афганских провинций (ГРП (PRT – Provincial Reconstruction Team)). В рамках этой дея-

тельности были определены механизмы построения целостности, воспитания добропорядочности и повышения стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, которые должны способствовать более эффективному и рациональному использованию ресурсов, ускорению темпов экономического развития и распространению положительного опыта.

Сотрудничая с другими международными организациями, НАТО разрабатывает и поддерживает мероприятия, предусматривающие обмен знаниями и опытом, а также распространение положительного опыта на уровне Групп по восстановлению афганских провинций. Соответствующие мероприятия осуществляются как в столицах государств-участников операции, так и непосредственно на территории Афганистана.

Укрепление целостности и добропорядочности посредством образования и воспитания

Ведущим государствам Альянса рекомендовано продолжать осуществление Плана мероприятий BIDE (Building Integrity in Defence Establishments) по построению целостности и воспитанию добропорядочности в оборонных организациях путем поддержки Трастового фонда проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности». Этот План предусматривает реализацию в 2009 году ряда экспериментальных учебно-просветительских программ на территории Украины, Боснии-Герцеговины и Афганистана. Кроме того, учитывая опыт Школы НАТО во внедрении электронных средств обучения и опыт других структур (в частности Группы по реформированию сферы безопасности Африки/African Security Sector Reform Network), продолжают мероприятия по подготовке и созданию сети специалистов, которые будут заниматься распространением положительного опыта, обмениваться информацией и опытом по вопросам построения целостности в оборонном секторе.

Оборонная академия Великобритании вместе с другими заинтересованными сторонами продолжает разработку учебных материалов, которые будут использоваться как в рамках отдельного курса, так и в составе Модуля дистанционного обучения (Distance Learning Module). По результатам процессов оценки собственных параметров целостности и добропорядочности, а также испытания экспериментальных методик, которые осуществлялись, соответственно, в 2008 и 2009 годах, сегодня осуществляется разработка пакета рекомендаций относительно усиления связи между мерами по планированию сил и средств в рамках программы НАТО «Партнерство ради мира» и другими специальными программами, в частности планами действий индивидуального партнерства (Individual Partnership Action Plan) с отдельными государствами-партнерами. Совместно с заинтересованными образовательными заведениями НАТО и отдельных государств, в том числе центрами боевой и общеобразовательной подготовки по программе «Партнерство ради мира», а также представителями гражданской общественности был разработан План мероприятий BIDE на период с 2010 по 2012 гг. Эти мероприятия предусматривают, в частности, подготовку новых учебно-тренировочных модулей (в том числе модуля боевой подготовки подразделений непосредственно перед их отправкой в район проведения военной операции), которые будут органически интегрированы с уже существующими. Кроме того, совместно с другими заинтересованными сторонами, такими, как Парламентская Ассамблея НАТО, осуществляются меры по усилению потенциала сотрудничества на базе опыта парламентариев. Такие мероприятия позволят разработать учебные модули специально для представителей парламентов и штабных структур.

Укрепление целостности и добропорядочности в закупочной деятельности

Среди тем, которые обсуждались участниками конференции в Монтеррее, были инициативы и деятельность предприятий аэрокосмической и оборонной промышленности по созданию Трансатлантического кодекса

промышленного поведения. Подобные инициативы предусматриваются и в процессе дальнейшей разработки Плана мероприятий BIDE. Участники конференции пришли к выводу о необходимости проведения научно-практической конференции, которая должна обобщить положительный опыт использования общих промышленных стандартов относительно построения целостности, воспитания добропорядочности и повышения уровня отчетности и ответственности. Кроме того, планируется и в дальнейшем развивать обмен опытом отдельных стран в снижении коррупционных рисков при осуществлении закупочной деятельности. Обмен опытом может осуществляться по таким вопросам, как развитие практики проведения научно-практических конференций и круглых столов для обсуждения проблем, связанных с усовершенствованием финансового законодательства, реализацией программ внедрения этических норм целостности и добропорядочности, а также осуществления закупочных процедур через электронные порталы с целью увеличения количества участников тендеров и обеспечения прозрачности закупочного процесса. Осенью 2009 года в Норвегии состоялась научно-практическая конференция «Этика и закупочный процесс».

Кроме того, практика, при которой процесс военных закупок сопровождается офсетными соглашениями, была признана такой, что несет в себе дополнительные коррупционные риски и не способствует рациональному использованию ресурсов. Всем государствам рекомендовано пересмотреть свою политику относительно офсетов на предмет определения коррупционных рисков и разработки необходимых мер по повышению стандартов прозрачности и отчетности при реализации офсетных соглашений. Это могут быть такие меры, как, например, пересмотр процедур, регламентирующих заключение офсетных соглашений, с целью внедрения механизмов для сравнения тендерных цен с учетом и без учета офсетов, и осуществления на основе такого сравнения качественной оценки конкретного закупочного проекта с точки зрения эффективности затрат.

Укрепление целостности и добропорядочности посредством исследования и анализа

Специалистами всего мира уже давно признана важность включения учебных курсов по вопросам построения целостности и воспитания добропорядочности в учебные и исследовательские программы таких учебно-образовательных заведений, как Оборонный колледж НАТО, Школа НАТО, Центры боевой и общеобразовательной подготовки по программе «Партнерство ради мира» и центров передового опыта НАТО (NATO Centers of Excellence). В частности, подобные меры могли бы предусматривать укрепление целостности и добропорядочности на уровне Групп по восстановлению афганских провинций, а также обобщение положительного опыта в соответствующей сфере и распространение этого опыта среди стран НАТО путем публикаций в национальных изданиях и проведения научно-практических конференций и семинаров по соответствующей тематике.

Укрепление целостности и добропорядочности посредством поддержки НАТО и Совета евроатлантического партнерства

Вполне очевидно, что разработка и реализация мер по укреплению целостности и добропорядочности в оборонном секторе еще не достигли необходимого уровня, и заинтересованным государствам необходимо активизировать усилия на данном направлении. Такой подход, базирующийся на добровольных взносах государств в Тростовый фонд, мог бы повысить эффективность их деятельности по укреплению собственного потенциала и способствовать распространению положительного опыта. Ключевым эле-

ментом существующей деятельности по реализации проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности» является продолжение предоставления государствами необходимых ресурсов для поддержки Тростового фонда этого проекта и ресурсное обеспечение мер, предусмотренных Этапом 2. Кроме того, Международный штаб-секретариат НАТО и Организация экономического сотрудничества и развития планируют продолжить совместную работу по определению взносов в Тростовый фонд в качестве официальной помощи развития (Official Development Assistance).

Будущая деятельность и амбициозные задачи

Конференция в Монтеррее стала важным этапом в развитии проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности». Участники конференции приняли во внимание предложение относительно организации и проведения в 2011 году научно-практического семинара по вопросам обобщения положительного опыта в сфере построения целостности и воспитания добропорядочности в оборонных институтах. Как и в предыдущем случае, это мероприятие предложено провести на базе Высшей школы Военно-морских сил США в Монтеррее. С учетом этих рекомендаций был подготовлен отчетный доклад, который вместе с предложенным планом действий на период с 2010 по 2012 гг. был представлен на рассмотрение и утверждение Советом евроатлантического партнерства.

Реализация проектов по воспитанию добропорядочности в условиях мирового финансового кризиса

Секторы обороны и безопасности многих стран оказались в центре мирового финансового кризиса, который осуществляет сильное давление на уровень их бюджетного обеспечения. Сегодня эти страны пересматривают свои приоритеты в сфере обороны и безопасности с целью определения оптимального уровня финансирования соответствующих сфер деятельности на фоне других важных затрат государства, как-то: здравоохранение, образование или развитие транспортной инфраструктуры. Проект «Построение целостности и воспитание добропорядочности» существует уже три года, но и сегодня на повестке дня остается необходимость активизации усилий в таких направлениях, как укрепление общих ценностей, повышение эффективности государственного управления, внедрение необходимых реформ и развитие международного сотрудничества. Этот проект имеет стратегическое значение, поскольку он помогает государствам создавать и применять механизмы для усиления эффективности государственного управления на всех уровнях, а также повышения стандартов прозрачности и ответственности, внедрения необходимых реформ в системе права и судопроизводства. Такие механизмы будут способствовать и созданию дополнительных ресурсов для развития оборонных возможностей за счет снижения коррупции, а значит и сокращения потерь ресурсов в результате коррупционных действий.

В завершение хотелось бы добавить, что «Сборник примеров положительного опыта в построении целостности, воспитании добропорядочности и снижении коррупции в оборонном секторе» представляет детальное описание и опирается на опыт многих стран и организаций в применении практических подходов к борьбе с коррупционными вызовами. Материалы этого сборника будут очень полезны для тех стран мира, которые желают осуществить масштабную оборонную реформу с целью сокращения коррупционных рисков в сферах обороны и безопасности.

Раздел 4

Подходы отдельных стран к поддержанию усилий по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в сфере обороны

Проекты по построению целостности и воспитанию добропорядочности поддерживает не только НАТО в целом, но и отдельные государства из числа членов и партнеров альянса. В этом Разделе приводятся несколько примеров наиболее современных подходов к поддержке подобных инициатив, а также даются рекомендации, выработанные на основе положительного опыта. Из текста Вставки 4.1 можно узнать о взглядах одного отдельного государства, которое поддерживает более глобальные усилия НАТО и Совета евроатлантического партнерства в реализации проектов, направленных на построение целостности, воспитание добропорядочности и снижение коррупционных рисков в военных организациях.

Вставка 4.1. Борьба с коррупцией в сфере обороны с точки зрения Швейцарии

Важность борьбы с коррупцией приобретает все большее значение в контексте усилий по поддержанию международной безопасности. Это признается как в НАТО, так и среди его партнеров, которые представляют гражданскую общественность. Меры по построению целостности, воспитанию добропорядочности, повышению стандартов прозрачности и внедрению принципов верховенства закона будут иметь огромное влияние в каждом из важнейших направлений современной деятельности в сфере международной безопасности (оружие массового уничтожения, противоракетная оборона, гражданские войны, глобальное потепление), а значит и на общее состояние международной безопасности в целом. Исходя из этого, Швейцария активно поддерживает План действий по строительству оборонных организаций государств-партнеров (PAP-DIB) и вместе с Польшей и Великобританией входит в тройку стран, которые возглавляют Тростовый фонд проекта «Построение целостности и воспитание добропорядочности».

Источник: Его превосходительство посол Швейцарии в НАТО Жан-Жак де Дардел. Выступление во время конференции по вопросам построения целостности, воспитания добропорядочности и строительства оборонных институций, Монтеррей, Калифорния (25-27 февраля 2009 г.).

Подход США к построению целостности и воспитанию добропорядочности¹

Базовые принципы

Подход США к предоставлению помощи странам-партнерам в снижении военной коррупции базируется на началах партнерства, комплексного подхода к реформированию сектора безопасности и концентрации главного внимания на вопросах усиления оборонных институций. США признают важность партнерства при предоставлении помощи государствам в поддержании собственной безопасности, а также безопасности на международном уровне. Во время своего известного выступления в Канзасском университете в 2007 году, Министр обороны США Роберт Гейтс заявил, что «возможно, важнейшим военным компонентом нашей общей борьбы с терроризмом является не столько борьба, которую мы ведем самостоятельно, сколько то, как мы стимулируем наших партнеров и помогаем им самим защищать себя и эффективно управлять собственным государством». В соответствии с заявлением Роберта Гейтса, Министерство обороны США существенно увеличило уровень ресурсного обеспечения деятельности по укреплению потенциала государственного управления в странах-партнерах.

Кроме того, Министерство обороны, Государственный департамент и Агентство международного развития США (USAID) согласовали комплекс общих руководящих принципов для внедрения более комплексного подхода к реформированию сектора безопасности.² Соответствующий документ содержит рекомендации для специалистов этих двух департаментов и Агентства USAID, занимающихся вопросом планирования и реализации реформ в секторе безопасности иностранных государств из числа партнеров США. Документ предусматривает комплексный подход к деятельности по реформированию институций, процессов и сил, которые защищают безопасность и способствуют внедрению принципов верховенства закона.

Один из этих руководящих принципов состоит в том, что оперативная поддержка должна быть сбалансированной по отношению к институциональной реформе. Т.е. главное внимание должно отводиться механизмам управления, финансирования, контроля и поддержки сил, которые создаются при помощи США. Считается, что успех деятельности и способность к самодостаточному развитию этих сил зависит от организаций и процессов, которые их поддерживают, а также от способности людей возглавлять эти силы и руководить ими. Согласно этим рекомендациям, принципы эффективного государственного управления – т.е. отчетность, ответственность, прозрачность, уважение прав человека и законность – должны встраиваться в общий процесс развития сил и органов (институций) безопасности.

Третий принцип, на котором базируется американский подход, состоит в понимании того, что построение целостности и воспитание добропорядочности являются неотъемлемыми составляющими строительства оборонных институций. В частности, интерес США к повышению стандартов целостно-

¹ Описание подхода США основывается на материалах доклада заместителя министра обороны по вопросам глобальной безопасности Джозефа Бенкерта (Joseph Benkert). *Построение целостности и воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций. Доклад на конференции* (Монтеррей, Калифорния: 25-27 февраля 2009 г.).

² Агентство международного развития, Министерство обороны и Госдепартамент США, *Реформа сектора безопасности* (февраль 2009 г.), www.state.gov/documents/organization/115810.pdf.

сти и добропорядочности непосредственно обусловлен интересами борьбы с коррупцией и ее разрушительными последствиями.

Коррупция является угрозой для нашей общей безопасности. Эта угроза так же опасна, как и деятельность внешнего врага, который подрывает оборонные возможности государства. Коррупция помогает нашим общим врагам и облегчает реализацию поставленной ими цели.

Построение целостности и добропорядочности и борьба с коррупцией являются двумя сторонами одной медали. Однако интерес к построению целостности и добропорядочности базируется на более положительных принципах, чем борьба с коррупцией. В то время, как поддержание безопасности становится общим делом всего международного сообщества, таким же общим делом должна быть и защита безопасности с помощью организаций и структур, отражающих сущность Североатлантического альянса – союза, который был создан для защиты свободы наших народов и основан на принципах демократии, свободы личности и верховенства права. Поэтому США вместе с НАТО, другими международными организациями и неправительственными структурами прилагают так много усилий для усиления оборонных институций путем повышения стандартов прозрачности, отчетности и ответственности.

Главные компоненты

Деятельность по внедрению в оборонных институциях идеалов целостности, добропорядочности и прозрачности состоит как из внутренних элементов, связанных с потенциалом самих этих институций, так и внешних элементов. Потенциал оборонных институций, в свою очередь, состоит из людей, процессов, организаций и инфраструктуры, необходимых для развития, управления, поддержания и использования требуемых возможностей для выполнения задач национальной безопасности. Поэтому очень важно, чтобы в программах по построению целостности и воспитанию добропорядочности были задействованы все эти компоненты, т.е. люди, процессы, организации и инфраструктура.

Люди

Успех любой деятельности начинается с людей. Институция (или организация) является только оболочкой, в пределах которой талантливые специалисты превращают идеи и ресурсы в инструменты безопасности. Из этого следует, что в центре деятельности по созданию в оборонных институциях культуры целостности и добропорядочности должны быть образование, воспитание и подготовка специалистов в сфере обороны, как военных, так и гражданских. Целостность и добропорядочность должны стать одними из главных характеристик систем профессионального развития. Система образования и воспитания должна готовить специалистов в наиболее коррупционно опасных сферах деятельности, в частности, в сфере закупок, до понимания и принятия четких этических ограничений, а также обеспечивать их вспомогательными механизмами юридической помощи и консультаций, к которым они могли бы обращаться в случае возникновения коррупционного риска.

Но насколько бы важной ни была культура целостности и добропорядочности, специалистам оборонного сектора также нужны необходимые инструменты, которые позволяют им действовать в соответствии с этими принципами. Образование и воспитание специалистов оборонного сектора должны обеспечить их средствами для оценки стандартов прозрачности, отчетности и ответственности собственной оборонной организации; предоставить им знания о передовом опыте в соответствующих сферах, а также научить их правильно реализовывать этот опыт на практике. Процесс образования, воспитания и подготовки, который культивирует этическое поведение, целостность и добропорядочность, а также обеспечивает инструменты для построения

целостности и добропорядочности на уровне оборонной организации в целом, является непрерывным процессом, который должен продолжаться в течение всей профессиональной карьеры специалиста.

Процессы и механизмы

Вторым важным компонентом развития потенциала оборонной организации является встраивание принципов целостности и добропорядочности в процессы и механизмы, вокруг которых построена деятельность оборонной организации. Вполне очевидно, что механизмы прозрачности должны быть неотъемлемой составляющей систем планирования, формирования и выполнения бюджетов, а также закупок. Процессы заключения контрактов и закупочные проекты должны состоять из нескольких этапов, где результаты работы на каждом из этих этапов будут контролироваться и проверяться, и где будут четко определены «контрольные точки» для принятия решений относительно перехода к следующему этапу или пересмотра соответствующего проекта. Кроме того, в соответствии с требованиями национальной безопасности, должны существовать системы для осуществления внешней проверки этих процессов и решений, которые принимаются по результатам таких проверок. Эти механизмы и процессы должны разрабатываться с учетом истории, правовой системы и культуры соответствующего государства. Но они будут действенны только при условии желания и полной ответственности этого государства за внедрение в своих структурах безопасности и обороны идеалов целостности, добропорядочности и прозрачности.

Организации

Третьим важным элементом являются внутренние структуры и организации, отвечающие за развитие и обеспечение стандартов отчетности, ответственности, надзора и контроля. В США, например, почти все правительственные структуры и организации имеют генеральных инспекторов, которые выполняют функции независимых контролеров. Они контролируют соблюдение стандартов отчетности и ответственности, а также реагируют, в том числе, на сигналы анонимных информаторов, желающих сообщить о фактах нарушения законодательства, но боятся раскрывать свое имя из страха быть наказанными за свой мужественный поступок.

Кроме института независимых инспекторов, существуют и специальные внутренние структуры, выполняющие профилактические функции. В частности, это могут быть специалисты по правовым и этическим вопросам, которые консультируют политиков и представителей власти, предупреждая их о «слабых звеньях», где могут возникнуть проблемы. Небольшой объем такой профилактической работы, которая может осуществляться, например, в виде периодических правовых экспертиз или консультирования должностных лиц в сфере закупок, не только снижает риск нарушения законодательства, но и экономит средства, которые пришлось бы потратить на расследование нарушений и привлечение нарушителей к ответственности.

Инфраструктура

Четвертый элемент – это инфраструктура целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности. Под термином «инфраструктура» часто понимают только здания и компьютерные системы. Но в данном контексте под этим термином мы имеем в виду правовые и политические механизмы, необходимые для обеспечения в оборонном секторе стандартов целостности и добропорядочности. Например, это могут быть требования относительно разработки и официальной публикации стандартов поведения и процедур, на которых строятся процессы и механизмы прозрачности, отчетности и ответственности. Одним из наилучших инструментов построения целостности и добропорядочности, которые уже доказали свою

эффективность на практике и рекомендуются для внедрения в качестве положительного опыта, является принятие так называемых «антикоррупционных соглашений» (integrity pacts). Это замечательный пример применения нетрадиционного подхода к созданию инфраструктуры целостности и добропорядочности³.

Внешние компоненты

Кроме внутренних, есть и внешние элементы целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, которые существуют за пределами оборонных институций, но при этом имеют большое значение для успеха их деятельности. Процесс строительства оборонных институций никогда не будет полностью эффективен и успешен, если он не будет органически интегрирован в более общий процесс реформирования сектора безопасности за пределами оборонных институций. В феврале 2009 были утверждены основные направления деятельности правительства США по реформированию сектора безопасности. Соответствующий документ уникален в том смысле, что его разработка и утверждение стали результатом совместной работы Министерства обороны, Государственного департамента и Агентства международного развития USAID.

Этот документ имеет большое значение, поскольку в нем признается необходимость применения более комплексного подхода, который интегрирует в себе оборонные и дипломатические инструменты, а также инструменты развития, и распространяет сферу их применения на все организации и структуры, задействованные в реформировании сектора безопасности, в том числе и те, что функционируют за пределами системы безопасности как таковой. Когда мы говорим о внешних компонентах, речь идет, прежде всего, о парламенте и других органах законодательной власти, которые обеспечивают крепкий правовой фундамент для функционирования сектора обороны. Соответствующее законодательство должно иметь ограничительный характер на основе требований прозрачности, и в то же время запрещающий характер на основе требований отчетности, ответственности и четкого определения противоправных действий. Парламенты должны обеспечивать надзор и контроль институтов безопасности, и им же должна принадлежать ведущая роль в обеспечении стандартов прозрачности, отчетности и ответственности при формировании и выполнении оборонного бюджета и осуществлении процесса военных закупок. Поэтому комплексный подход к построению целостности и добропорядочности в оборонных институциях должен предусматривать, в том числе, и поддержку ведущей роли выборных органов законодательной власти.

Во-вторых, эффективное обеспечение стандартов прозрачности, отчетности и ответственности в оборонном секторе требует создания мощного внешнего механизма правового регулирования. Например, специалисты признают, что усиление потенциала оборонной организации в расследовании криминальных преступлений не будет иметь желаемого эффекта без повышения общей эффективности правовой и судебной систем соответствующего государства. Политика и практическая деятельность государства в сфере безопасности должны строиться на началах верховенства права и реализовываться в более общем контексте сектора права. Целью нашей помощи в этой сфере должно стать создание благоприятных условий, при которых оборонная организация соответствующего государства будет действовать в пределах существующего поля внутреннего и международного права и будет поддерживать усилия, направленные на развитие и реализацию принципов верховенства закона.

³ Руководящие принципы и примеры реализации антикоррупционных соглашений в сфере обороны представлены в Разделах 7, 16 и 17.

Членство в НАТО предусматривает выполнение определенных обязанностей, которые состоят как из политических, так и военных компонентов. Альянс в целом и отдельные государства, входящие в его состав, считают, что оборонная деятельность должна быть тесно связана с другими сферами государственного управления. Поэтому деятельность по построению целостности и добропорядочности в оборонных организациях должна быть согласована и синхронизирована с мерами по реформированию сектора безопасности, которые осуществляют другие министерства и правительственные структуры.⁴

В-третьих, участие в деятельности по повышению в оборонных организациях стандартов прозрачности, отчетности и ответственности должны также принимать и организации, которые представляют гражданское общество. Это могут быть профессиональные ассоциации, органы надзора гражданского сектора, экспертно-аналитические заведения, правозащитные организации, неправительственные организации, средства массовой информации и другие заинтересованные структуры. Ответственные организации гражданского общества должны рассматриваться как партнеры и вспомогательные инструменты в реализации общей цели – достижения в структурах обороны и безопасности высоких стандартов целостности и добропорядочности.

Кроме осуществления надзора за деятельностью сектора безопасности, важная роль гражданского общества заключается и в том, что оно является рупором общественных требований к повышению стандартов добропорядочности, отчетности и ответственности на всех уровнях и во всех сферах государственного управления. Руководители государств должны адекватно реагировать на требования общества относительно внедрения культуры целостности и добропорядочности на уровне государственных институций. Эта культура должна стать неотъемлемой составляющей существования всех структур государственной власти любого уровня, и способствовать укреплению этой культуры должно именно гражданское общество. Наша совместная работа должна быть направлена на развитие возможностей отдельных государств в обеспечении собственной безопасности и, в сотрудничестве с нашими союзниками и партнерами, на укрепление нашей общей безопасности. Соответствующая работа требует создания не только мощных сил безопасности, но и мощных возможностей и потенциала организаций и структур, осуществляющих управление этими силами и обеспечивающих их деятельность. Для того, чтобы иметь возможность эффективно решать свои задачи и пользоваться уважением общества, эти организации и структуры должны демонстрировать высокие стандарты целостности и добропорядочности, и быть прозрачными и ответственными. США могли бы помочь государствам в создании таких организаций.

Подход Канады к реформированию сектора безопасности и ее роль в Афганистане⁵

Канада является одним из ключевых международных игроков в Афганистане. Уровень ее активности в восстановлении этого государства чрезвычайно высок, особенно если принимать во внимание объем предостав-

⁴ НАТО надеется, что это понимание будет обязательно отражено в «Плане действий по обретению членства в НАТО» для любой из стран-партнеров, которая пожелает присоединиться к Плану.

⁵ Подготовлено по материалам статьи Дэвида Лоу «Канада в Афганистане: Концепции, политика, игроки и перспективы» (David Law, «Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects», *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Лето 2009 г.): 25-51.

ленных ресурсов для поддержания программ развития, а также уровень взятых на себя военных обязательств, учитывая, что Канада имеет большой опыт участия в миротворческой деятельности. В восстановлении Афганистана сегодня задействовано большое количество участников, и Канада является только одним из них. В число других игроков входит широкая коалиция государств вместе со своими миротворческими подразделениями, а также неправительственные и межправительственные организации, частные военные и охранные предприятия, местные и международные СМИ и, конечно, само правительство Афганистана, без которого вся эта деятельность была бы невозможна. Стратегия Канады относительно реформирования сектора безопасности в Афганистане существует уже около семи лет. В своей деятельности канадцы всегда старались применять комплексный интегрированный подход и всегда призывали к этому правительства других государств, как доноров, так и самого Афганистана. Сегодня продолжается поиск оптимального баланса между проектами по повышению эффективности государственного управления в Афганистане и программами, которые имеют целью подготовку сил безопасности Афганистана к принятию на себя функций по защите безопасности государства от имени афганского народа. Эти положительные элементы являются составной частью нового подхода к международной миссии в Афганистане со стороны нынешнего канадского правительства.

После окончания эпохи «холодной войны» Канада идентифицировала для себя четыре общих стратегических принципа, вокруг которых она определяет и строит свою деятельность в сфере содействия развитию других государств, особенно тех, которые оказались в трудном положении. Это безопасность людей; комплексный интегрированный подход; стратегия целостности государственного управления (whole-of-government approach) и реформирование сектора безопасности. Хотя эти стратегические принципы время от времени вступают в противоречие с политическими решениями, все они могут применяться одновременно, поскольку не противоречат друг другу (см. Рис. 4.1). Все эти принципы все чаще используются



Рис. 4.1: Концепции и связи систем безопасности и развития

в едином контексте, и каждый из них в той или иной мере выступает как мобилизующий конструктивный элемент деятельности Канады в Афганистане. Стратегические цели деятельности Канады в Афганистане почти не изменились с того времени, как в 2001-2002 годах там были размещены первые канадские подразделения, несмотря на то, что за этот период в Канаде сменилось уже три правительства. Одна из главных целей состоит в содействии стабильности и развитию в Афганистане, который отражает генеральную линию канадского правительства на укрепление безопасности людей в нестабильных странах.⁶

Военная миссия Канады в Афганистане стала определяющим фактором, который позволил канадскому контингенту осуществлять различные виды деятельности, связанные с реформированием сектора безопасности. Общие стратегические принципы этой деятельности зафиксированы в "Афганском пакте" (*Afghanistan Compact*) и описаны более детально в "Стратегии национального развития Афганистана" (*Afghanistan National Development Strategy*). В этом документе изложено содержание пятилетней программы сотрудничества между правительством Афганистана и международным сообществом в трех сферах деятельности: безопасность; государственное управление, законность, правопорядок, правовое управление и права человека; и социально-экономическое развитие. Четвертым направлением сотрудничества, который пересекается со всеми тремя другими направлениями, признана борьба с контрабандой наркотиков. Деятельность всех ведущих министерств и ведомств Канадского правительства, имеющих отношение к Афганской миссии, тесно связана с первыми тремя направлениями международного сотрудничества, предусмотренными этой программой.

Большое значение в контексте реформирования сектора безопасности имеет деятельность Групп по восстановлению афганских провинций (ГРП). Эти группы состоят из гражданских и военных специалистов и должны способствовать созданию необходимых условий безопасности для восстановления афганских регионов. Хотя эти группы построены по принципу гражданско-военного партнерства, в состав структуры командования Международных сил содействия безопасности в Афганистане входят только военные элементы этих групп. Одна из главных задач ГРП состоит в поддержке (в зависимости от конкретных обстоятельств и с учетом существующих ресурсов и возможностей конкретных групп) деятельности по реформированию сектора безопасности с целью содействия общим процессам восстановления Афганистана.

Логическим продолжением «Доклада Мэнли» стал утвержденный Канадским правительством документ под названием «Деятельность Канады в Афганистане: Определение направлений деятельности на период до 2011 года».⁷ В этом документе содержится объективная оценка ситуации в Афганистане. В частности, относительно качества государственного управления, Оттава указывает на существование хронических проблем, связанных со слабостью органов государственной власти в Афганистане, а также очень низкий уровень доверия общества к государству из-за хронической системной коррупции,

⁶ «Независимая конференция по вопросам будущей роли Канады в Афганистане» (Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, также известная как «Доклад Мэнли»/*Manley Report*) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/draft-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

⁷ Правительство Канады. *Деятельность Канады в Афганистане: Определение направлений деятельности на период до 2011 года* (*Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011*) (Оттава: Правительство Канады, июнь 2008 г.)

охватившей все сферы управления. В связи с этим документ предусматривает реализацию целого ряда инициатив, работа над которыми уже началась:

- В структуре Канадского правительства создан Специальный комитет по вопросам Афганистана, а вопросами межведомственной координации соответствующей политики теперь будет заниматься Тайный совет при Премьер-министре Канады. Комитет имеет отдельный штат и руководство, в состав которого входят заместители министров иностранных дел, обороны, государственной безопасности, а также Канадского агентства международного развития.
- Канадское правительство обязалось раз в три месяца отчитываться перед парламентом страны и новосозданным Специальным комитетом по вопросам Афганистана, а также повысить уровень информирования СМИ и общества по вопросам политики правительства относительно Афганистана. Правительство также обязалось разработать систему критериев для оценки достижений в реформировании сектора безопасности, повышении качества государственного управления и обеспечении общего процесса развития в Афганистане, а также оценки деятельности Канадского правительства по соответствующим направлениям.
- Осуществлен пересмотр направлений деятельности Канадского правительства в Афганистане. В частности, деятельность по содействию развитию и безопасности теперь будет сконцентрирована в провинции Кандагар. Кроме того, в состав руководства Группы по восстановлению провинции Кандагар будет назначено одно из гражданских должностных лиц высокого ранга, а общее количество канадских гражданских специалистов в стране будет значительно увеличено. Канадским участникам будет предоставлено больше свободы в принятии решений с учетом местных условий. Что касается страны в целом, Канада имеет твердое намерение продолжать и развивать свои усилия, направленные на усиление потенциала демократии и эффективного государственного управления в Афганистане, а также активно способствовать общему процессу национального примирения на политическом уровне.

Рекомендации

- Инициативы и проекты по построению целостности и воспитанию добропорядочности в сфере обороны необходимо рассматривать преимущественно в контексте строительства оборонных институций.
- Деятельность по строительству оборонных институций, особенно в нестабильных государствах, должна рассматриваться в более широком контексте реформирования сектора безопасности и быть непосредственно согласованной с деятельностью по содействию общим процессам развития.
- Необходимой предпосылкой успеха деятельности по реформированию сектора безопасности является координация действий между различными ведомствами как стран-доноров, так и государств, являющихся объектами международной деятельности.
- Межведомственная координация, которая является прозрачной и обеспечивает механизмы ответственности и своевременной отчетности перед парламентами, а также активное участие гражданской общественности выступают необходимой предпосылкой обеспечения легитимности международных миссий по содействию безопасности и развитию, а также постоянной поддержки соответствующей деятельности со стороны общества.

Вставка 4.2. Принципы эффективной международной деятельности в нестабильных государствах

В 2007 году Комитет содействия развитию (DAC) в составе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), куда входят министры по вопросам развития и главы министерств и ведомств большинства стран-доноров, утвердил документы о «Главных направлениях политики» и «Принципы эффективной международной деятельности в нестабильных государствах и ситуациях». Эти принципы отображают понимание того, что содержание международной деятельности в нестабильных и более стабильных государствах должно быть разным, и признают следующее:

- процессам развития в нестабильных государствах серьезно препятствуют такие проблемы, как слабость системы государственной власти, ограниченность потенциала управления, хронический гуманитарный кризис, постоянное напряжение в обществе, насилие или последствия гражданской войны;
- движущей силой процессов преодоления бедности и обеспечения продолжительной безопасности в нестабильных странах должны стать правительства и народы этих стран;
- хотя международная деятельность сама по себе не может положить конец нестабильности в государстве и превратить ее в стабильное государство, внедрение и использование общих принципов может способствовать усилению позитивного эффекта и, в то же время, минимизации негативного эффекта от международной деятельности.

Стратегическое видение международной деятельности в нестабильных государствах состоит в том, что эта деятельность должна способствовать усилиям местных реформаторов в создании эффективных и мощных институтов государственной власти, действующих в полном соответствии с требованиями законодательства. Для достижения прогресса в этом направлении необходимы общие и хорошо скоординированные усилия как на уровне правительства и отдельных организаций, так и за их пределами. Исходя из этого, в документе «Принципы эффективной международной деятельности в нестабильных государствах и ситуациях» подчеркивается важность и необходимость следующих принципов:

- деятельность должна начинаться с рассмотрения и оценки особенностей и существующей ситуации в конкретной стране;
- уверенность в том, что любой вид деятельности не наносит ущерба стране;
- главной задачей деятельности должно быть строительство государства;
- среди главных приоритетов деятельности должна быть профилактика нарушений законодательства;
- признание взаимосвязи между целями и задачами деятельности в сферах политики, безопасности и развития;
- борьба с дискриминацией как главным препятствием на пути к развитию стабильного общества, которое предоставляет равные возможности для всех граждан;

- согласование деятельности с приоритетами конкретной страны. Для этого должны использоваться разные пути в зависимости от существующей ситуации и особенностей этой страны;
- согласование практического механизма координации действий различных международных игроков;
- действовать оперативно, но не прекращать деятельности до тех пор, пока результаты совместной деятельности не начнут приносить свои плоды;
- избегание «белых пятен», т.е. помощь, если это возможно, должна предоставляться всем, кто в ней нуждается.

До конца 2006 года эти принципы были испытаны во время международных миссий в 9-ти разных странах, а их применение уже активизировало процессы изменений в поведении стран-доноров. Группа по вопросам нестабильных государств (Fragile State Group) в составе Комитета DAC разрабатывает практические рекомендации относительно реализации этих принципов, которые помогут государствам-донорам конкретизировать свою стратегию и программы деятельности в нестабильных странах.

Источник: Управление по вопросам развития сотрудничества (DCD) и Комитет содействия развитию (DAC) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), официальный сайт «Принципы эффективной международной деятельности в нестабильных государствах» (Principles for Good International Engagement in Fragile States), www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html; ОЭСР, *Применение стратегии целостности государственного управления по отношению к нестабильным государствам* (Whole of Government Approaches to Fragile States), (Париж: ОЭСР, 2007 г.), www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf.

Часть II

Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора

Вторая часть этого сборника содержит девять разделов, которые детально описывают источники и факторы коррупции в секторе обороны. Семь из этих девяти разделов посвящены вопросам коррупционного поведения, а также анализа положительного опыта в построении целостности, воспитании добропорядочности и повышении стандартов прозрачности, отчетности и ответственности во всех основных направлениях оборонного менеджмента. Т.е. речь идет о кадровой политике, менеджменте человеческих ресурсов, формировании и выполнении оборонного бюджета, финансовом менеджменте, закупках, офсетных соглашениях, аутсорсинге, приватизации, государственно-частном партнерстве в сфере обороны, использовании избыточного оборудования, техники и инфраструктуры, а также привлечении персонала и ресурсов вооруженных сил к экономической деятельности. Раздел 12 рассказывает о коррупционных рисках и проблемах построения целостности и воспитания добропорядочности в контексте современных военных операций. В Разделе 13 рассматриваются вопросы военной коррупции в государствах, у которых есть территориальные споры с другими государствами, или где существует риск возникновения конфликта.

Раздел 5

Кадровая политика

Большинство граждан признают существование коррупции при решении кадровых вопросов, в частности в системе кадрового менеджмента, но они не считают такие случаи наиболее заметными проявлениями коррупции или такими, которые стоят громкого скандала. Тем не менее, именно коррупция, связанная с кадровой политикой, является наиболее распространенной и, возможно, наиболее разрушительной формой коррупции для оборонной системы в целом, поскольку она не дает возможности эффективно использовать важнейший ресурс оборонной системы, т.е. людей. В этом Разделе рассматриваются источники и последствия коррупционной практики в кадровой сфере, описываются принципы эффективной антикоррупционной деятельности, а также приводится несколько примеров успешного применения этих принципов на практике.

Целью системы кадрового менеджмента в сфере обороны является обеспечение наличия на нужных должностях и позициях нужного количества людей с нужным набором профессиональных навыков и опытом для решения задач обороны – т.е. участия в военных операциях, развития оборонных возможностей для решения будущих задач, осуществления функций управления и командования и т.д. Система кадрового менеджмента вооруженных сил будет работать эффективно, если она будет выполнять две взаимосвязанные функции, дополняющие друг друга (см. Рис. 5.1):

1. Определение потребности в человеческих ресурсах, исходя из существующих и перспективных оборонных нужд и планов развития сил и средств. Эта деятельность предусматривает определение краткосрочных потребностей для поддержания существующего уровня и структуры вооруженных сил, среднесрочных (5-6 лет) потребностей для обеспечения развития вооруженных сил и, в конце концов, долгосрочных (15 или более лет) потребностей в соответствии с определенными стратегическими параметрами развития вооруженных сил.
2. Менеджмент и развитие человеческих ресурсов, как на уровне отдельного представителя вооруженных сил, так и военной организации в целом, с целью максимального повышения потенциала человеческих ресурсов в соответствии с оборонными потребностями. Это требует постоянной системной работы по привлечению на военную службу, образованию и подготовке, мотивации, назначению на должности, присвоению очередных воинских званий и удержанию на военной службе необходимого количества личного состава необходимой профессиональной квалификации (т.е. с нужными знаниями, навыками и опытом).

Для коррумпированного должностного лица наибольший интерес представляет именно вторая функция, поскольку решения в сфере кадрового менеджмента оказывают непосредственное влияние на жизнь людей, а следовательно предоставляют широкие возможности для коррупции. Первая из этих двух функций будет для него не так интересна, учитывая то, что решения в этой сфере почти не дают перспектив с точки зрения получения собственной выгоды. Но, с точки зрения развития антикорруп-

Определение потребности

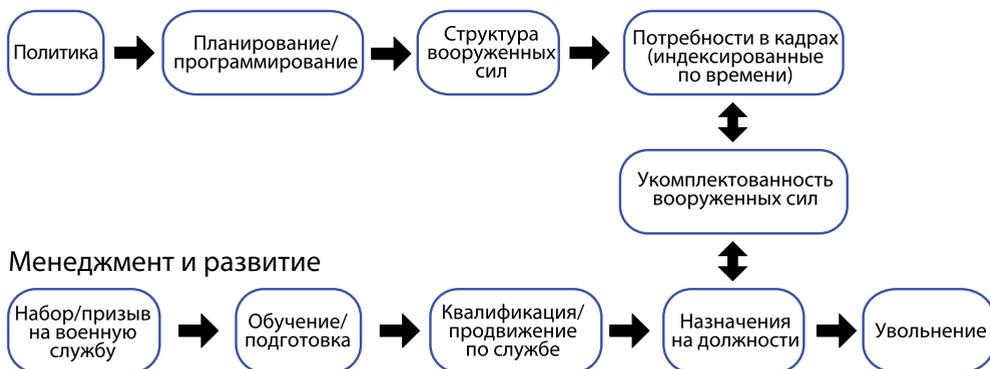


Рис. 5.1: Функции кадрового менеджмента (в упрощенном виде)

ционного потенциала, существование эффективной системы определения потребностей абсолютно необходимо, поскольку это позволяет создать четкий эталонный показатель, определенный на основе оборонной политики и планов развития, на фоне которого можно осуществлять оценку эффективности кадровых решений.

Формы коррупции, связанной с кадровыми вопросами

Должностные лица, отвечающие за принятие кадровых решений, имеют огромные возможности для коррупции, независимо от того, представляют они военную командную вертикаль или занимают должности в специализированных кадровых управлениях. Стимулом к коррупционным действиям может быть любое решение, которое будет иметь непосредственное влияние на жизнь военнослужащего. Это могут быть решения о назначении на желаемую должность или желаемое место прохождения службы, предоставление денежного вознаграждения или премии за образцовое выполнение профессиональных обязанностей, или распределение очень ограниченных ресурсов (например, жилья). Коррупционный риск могут нести в себе и решения, связанные с повседневной деятельностью военнослужащего, а именно: распределение служебных поручений на каждый день либо разрешение на дополнительный выходной и т.п. Кроме того, огромная власть, которую, по закону или в соответствии с традициями, имеют над своими подчиненными руководители или военнослужащие высшего ранга, также дает возможности для коррупции, как в виде подкупа подчиненными своих начальников с целью избежания трудной или опасной работы, так и шантажа или вымогательства со стороны начальников или коллег-военнослужащих старшего возраста. В общем, почти все случаи коррупции в кадровой сфере принадлежат к одной из трех категорий: это присвоение ресурсов и вымогательство; подкуп и сети влияния.

Присвоение ресурсов/вымогательство¹

Должностные лица, у которых есть полномочия предоставлять и распределять материальные блага и другие ресурсы, например, заработную плату военнослужащих, продовольствие, обмундирование или жилье, имеют возможность присвоить какую-то часть этих благ или ресурсов. Иногда это происходит в виде простого непредоставления благ или ресурсов тем, кому они предназначены. Но чаще всего для этого используются разные мошеннические схемы, в частности, технологии «мертвых душ» или денежные «компенсации». Под эту же категорию попадают и другие формы коррупции, когда начальники (офицеры или коллеги-военнослужащие, наделенные руководящими полномочиями) злоупотребляют предоставленными им полномочиями с целью кражи личного имущества либо требования взятки или личных услуг под угрозой потерь для карьеры или безопасности подчиненного.

Значительные возможности для такого рода злоупотреблений служебными полномочиями представляет «номенклатурная» система советского типа, где руководители наделяются почти абсолютной властью и большими привилегиями и где существуют благоприятные условия для издевательства над подчиненными.

Подкуп

Должностные лица, имеющие полномочия по принятию положительных кадровых решений, могут получать вознаграждение (или ожидать его получения) со стороны лиц, в пользу которых принимается решение. Размер такого вознаграждения может колебаться от совсем небольшого подарка (в виде, например, бутылки вина или водки) до очень значительных денежных сумм «благодарности». В системах, работающих по другим принципам, подкуп должностного лица чаще всего применяется как средство для получения – путем нарушения или в обход установленных правил и процедур – выгодного решения (назначение на желаемую должность, предоставление преимуществ перед другими претендентами на вступление в учебное заведение или учебную программу, разрешение на дополнительные выходные и т.п.), которое невозможно было бы получить при условии строгого соблюдения этих правил и процедур. В условиях тотальной системной коррупции ожидание взятки является общей нормой, в то время как система, свободная от коррупции, не дает возможности получить желаемый результат ни должностному лицу с определенными полномочиями, ни тому, кто готов прибегнуть к практике подкупа для получения выгодного для себя решения, причем независимо от его содержания или масштаба. Во многих случаях, когда желаемое кадровое решение несет с собой материальные преимущества для лица, в пользу которого оно принимается (например, назначение на более высокооплачиваемую должность), размер ожидаемой «компенсации» изменяется пропорционально размеру ожидаемого материального преимущества. Хотя системная коррупция такого типа может на первый взгляд казаться чем-то наподобие добровольного «делового соглашения» с заранее известными стандартными «тарифами», на самом деле она имеет, в сущности, принудительный характер, в основе которого лежит лишение военнослужащих их законных прав и возможностей теми, кто занимает выборные или ответственные должности.

¹ По материалам статьи Джека Тредденника «Менеджмент людских ресурсов» (Jack Treddenick, "Manpower Management"), опубликованной в книге «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Defence Management: An Introduction), Женева, ДКВС, 2009г., с.127.

Сети влияния

Это одна из разновидностей взяточничества, которая нередко идет рядом с ним. Подкуп может осуществляться не только в денежной форме, но и в виде информации, услуг или влияния. В авторитарных, консервативных и негибких системах бюрократического управления информация является очень ценным ресурсом, а неформальный обмен информацией вне границ официальных каналов может давать важные преимущества с точки зрения возможности осуществления влияния (или коррупционных возможностей). Кроме того, там, где официальные системы координации являются громоздкими и неэффективными, взаимный обмен услугами может стать нормальной практикой получения желаемых результатов. Такая система может со временем превратиться в сложные и хорошо развитые сети взаимного обмена услугами и влиянием наподобие системы «блата», существовавшей в советские времена. Это, в свою очередь, приводит к формированию «кланов» и системы взаимоотношений по принципу патрон-клиент (продолжительные отношения, когда более влиятельная сторона (патрон) предоставляет менее влиятельной стороне (клиенту) ресурсы и услуги в обмен на лояльность и поддержку; прим. переводчика). При этом, услуги, которые предоставляются в пределах оборонной системы, через патрон-клиентские отношения или родственные связи могут быть связаны с отношениями, построенными по принципу «услуга за услугу», или патрон-клиентскими отношениями, и во многих других сферах общественной жизни.

Риски и средства их снижения в отдельных сферах кадрового менеджмента

Каждый из этапов цикла кадрового менеджмента в сфере обороны (см. Рис. 5.1) характеризуется различными коррупционными рисками и схемами, для борьбы с которыми существуют свои средства. Далее мы расскажем о некоторых из этих рисков и схем и приведем несколько примеров положительного опыта по снижению коррупционных рисков в соответствующих сферах. Но хотим предупредить, что предложенные средства нельзя рассматривать как универсальные, поскольку коррупционные схемы ограничиваются только возможностями для коррупции и творческими способностями их участников.

Рекрутирование/обязательный призыв на военную службу

Призыв на срочную службу. Избежание службы в рядах вооруженных сил на основе обязательного призыва всегда было одним из главных источников коррупции еще со времен, когда французский император Наполеон впервые ввел в собственной армии систему всеобщей воинской повинности в ее современном виде. В некоторых странах мира коррупция в этой сфере сегодня превратилась в целую индустрию. В России, например, где всеобщая воинская повинность ассоциируется с тяжелыми, если не сказать жесткими, условиями службы, получение «белого билета» или отсрочки от обязательного призыва будет стоить в среднем около 7 тыс. долларов, а общий объем взяток, связанных с избежанием обязательной срочной службы, достигает 350-ти миллионов долларов в год.²

² По оценкам Московской неправительственной организации «Индем», приведенным в статье Алистера Джи «Популярные методы избежания призыва на обязательную военную службу в России» (Alistair Gee, "In Russia, Favorite Pastime of Draft Dodging"), *US News and World Report*, 29 декабря 2008 г.

Получение «белого билета» или отсрочки от призыва, как правило, реализуется путем приобретения фальшивых документов, которые удостоверяют неспособность потенциального призывника к военной службе по состоянию здоровья или его право на отсрочку в связи с обучением в вузе. Другой способ состоит в приобретении фальшивого военного билета, который удостоверяет, что потенциальный призывник уже якобы выполнил свою воинскую обязанность перед государством. В изготовлении таких фальшивок могут принимать участие целые сети коррумпированных должностных лиц из органов, занимающихся вопросами призыва, а также врачи и представители системы образования.

Кроме отсрочки или полного освобождения от воинской повинности, коррумпированные должностные лица призывных органов могут способствовать назначению для несения службы в более спокойном регионе, где не ведутся боевые действия, или в воинские части с более благоприятными условиями службы. Они могут также требовать взятки, например, под угрозой направления новобранца в опасный регион или место с неблагоприятными условиями службы.

Схемы избежания обязательного призыва в ряды вооруженных сил, как правило, имеют системный характер и построены по принципу пирамиды, где определенный процент коррупционных доходов, полученных на нижнем уровне пирамиды, перечисляется в качестве «дани» должностным лицам из министерства обороны и/или руководства вооруженных сил, которые обеспечивают существование и функционирование подобных схем. В некоторых странах существование такого высокодоходного бизнеса намеренно не принимается во внимание при реформировании и реструктуризации деятельности министерства обороны. Это может привести к созданию неофициальных лоббистских групп, которые будут чинить препятствия усилиям по переходу от обязательной воинской повинности к формированию профессиональных вооруженных сил на контрактной основе.

Подготовка и образование

Подготовка будущих офицеров (военные училища)

В странах, где служба в рядах вооруженных сил считается престижной, конкурс на право вступления в учебные заведения, которые готовят будущих офицеров для вооруженных сил, может быть очень высоким, когда на одно место нередко претендуют до десяти и более абитуриентов.³ Приемные комиссии таких учебных заведений часто вынуждены отдавать предпочтение «элитным» абитуриентам, либо под давлением «высоких» социальных связей их семей, либо финансовых «стимулов» со стороны тех, кто считает службу в вооруженных силах пропуском в элиту общества. При этом распространенными методами осуществления коррупционного влияния является предъявление сознательно завышенных требований к «неэлитным» претендентам во время экзаменационного процесса, с одной стороны, и предварительная подготовка «элитных претендентов» путем заблаговременного их извещения о конкретных вопросах, которые будут задаваться им во время письменных или устных экзаменов, с другой стороны. Подобная практика уменьшает возможность поступления в выбранное учебное заведение действительно способных абитуриентов, вынуждая их к поиску «покровителей со связями».

³ Например, в 2009 году на одно место в Военно-морской академии США (г. Аннаполис) претендовали в среднем 12,4 абитуриентов. www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf.

Вставка 5.1. Повышение антикоррупционного потенциала системы приема в военные училища

В США нарушение правил приема в военные училища, где будущие офицеры проходят подготовку в течение четырех лет, почти невозможны, поскольку для этого существует система предохранителей политического характера. Это означает, что процесс отбора претендентов предусматривает их оценку не только по установленным общим критериям, но и оценку на политическом уровне. Все члены Конгресса и Сената США имеют право рекомендовать до десяти выбранных ими кандидатур для обучения в военных училищах, и на каждого из них приходится до пяти курсантов, которые проходят обучение в каждый конкретный промежуток времени. Многие из конгрессменов и сенаторов осуществляют отбор своих кандидатур путем организации и проведения местных конкурсов, но некоторым из кандидатов право претендовать на вступление в военное училище предоставляется по политическим мотивам, т.е. без прохождения предварительного отбора в виде местного конкурса. Кроме того, аналогичным правом владеет и Президент США. Каждый год он может предложить до сотни кандидатов из числа тех, у кого хотя бы один из родителей находится на действительной военной службе в вооруженных силах, и еще пять кандидатов для участия в общем конкурсе может рекомендовать Вице-президент США. Определенное количество мест для участия в общем конкурсе предоставляется военнослужащим действующей армии, а также детям родителей, награжденных Орденом Почета.

Такой процесс предварительного отбора создает законный путь для осуществления политического влияния и, в то же время, путь для контроля и ограничения возможностей такого влияния. Политики могут предъявлять конкретные требования к своим кандидатам, но такое влияние будет иметь место только на этапе предварительного отбора, поскольку из 15 тысяч кандидатов (если взять в качестве примера Военно-морскую академию США) курсантами становятся только 1250 молодых людей, а в среднем по стране соответствующий показатель составляет 4,5 тысячи (т.е. курсантами в конечном счете становятся только 2-3 из каждых десяти предложенных кандидатов). Отбор будущих курсантов в Военно-морской академии осуществляется на основе очень жестких критериев и с участием независимых приемных комиссий, которые назначаются извне. При этом, рекомендации соответствующих политиков не имеют никакого влияния на процесс оценки и отбора кандидатов по общим критериям. Поскольку процессы представления документов для получения рекомендаций (от политиков) и заявлений на поступление (в Военно-морскую академию) проходят одновременно, Академия имеет возможность проводить неформальные консультации с политиками, которые рекомендуют своих кандидатов, с целью обеспечения необходимых рекомендаций наиболее перспективным претендентам.

Другим преимуществом подобной системы отбора является то, что она обеспечивает широкое географическое представительство курсантов (а значит и будущего офицерского корпуса), которых рекомендуют представители различных территориальных образований и штатов США.

В такой более молодой демократии, как Украина, конкуренция за право вступления в военные учебные заведения, которые готовят будущих офицеров, также достаточно остра благодаря престижу и историческим традициям военной службы, существующим в этой стране. Вопросами приема в военные училища до недавнего времени занимались почти исключительно местные приемные комиссии. Но с назначением в начале 2005 года нового руководства министерства обороны такая практика была

признана неэффективной с точки зрения избежания коррупционных рисков. Были приняты решения об общем сокращении слишком громоздкой системы военного образования. В частности, ежегодный набор в военные училища был сокращен вдвое. Кроме того, новое руководство утвердило программу, рассчитанную на период до 2011 года, согласно которой количество военных училищ должно уменьшиться с девяти до пяти, а из шести десятков высших учебных заведений военного направления должны остаться всего двенадцать. Кроме того, были усилены надзор и контроль над процессами сдачи экзаменов и приема в военные вузы со стороны министерства обороны, а руководство соответствующей деятельностью поручено должностному лицу в ранге заместителя министра. Все эти меры в комплексе позволили добиться существенного снижения коррупции в системе военного образования Украины.

Источники: Белая книга оборонной политики Украины 2005, www.mil.gov.ua; веб-сайт приемной комиссии Военно-морской академии США, www.usna.edu/Admissions/.

Военное образование высшего уровня (военные академии)

Большой коррупционный потенциал имеет и система приема в военные учебные заведения, которые готовят специалистов для штабных и командных структур вооруженных сил. В некоторых странах стандартной является практика, когда претенденты на вступление в эти учебные заведения встречаются в частном порядке с одним или несколькими членами приемной комиссии для осуществления подкупа или заключения неформального соглашения о патрон-клиентских отношениях. Коррупционное влияние, через подкуп или систему связей, может продолжаться и после поступления в учебное заведение, когда преподаватели сознательно завышают оценки успеваемости конкретного лица, которые будут влиять на будущие назначения и развитие карьеры этого лица.

Получение образования в зарубежных странах

Объединение образовательных, карьерных и финансовых возможностей, которые предоставляет образование за границей, делает систему отбора соответствующих кандидатов чрезвычайно уязвимой с точки зрения коррупционных рисков. Такие возможности, как правило, предлагаются посредством участия в программах международного сотрудничества, причем во многих случаях финансирование образовательных программ в полном объеме осуществляется из внешних источников. Это означает, что к таким программам невозможно применить ни стандартные процедуры отбора кандидатов (которые по обыкновению используются в учебных заведениях собственной страны), ни стандартные процедуры контроля и надзора за использованием средств. В результате должностные лица, занимающиеся вопросами международного сотрудничества, образования и кадрового менеджмента, получают возможность почти единолично принимать решения относительно отбора кандидатов для участия в таких программах и при этом быть почти свободными от обязанности постоянно отчитываться перед соответствующими органами. Кроме продвижения кандидатур отдельных лиц, которые или имеют высоких покровителей, или платят взятки за возможность участия в образовательных программах за границей, среди должностных лиц вышеупомянутых управлений распространена практика, когда они стараются «придержать» определенное количество свободных мест для распределения среди представителей собственных учреждений. Для выявления случаев коррупции при отборе кандидатов часто проводятся проверки со стороны руководства, но, если само руководство недостаточно добродетельно, такие про-

верки не только не будут препятствовать проявлениям коррупции, а, наоборот, будут способствовать поддержанию подобной практики. Существование этой проблемы часто хорошо известно зарубежным партнерам, но они вынуждены соглашаться с предложенными кандидатурами, так как отмена запланированного учебного курса может иметь для них очень неприятные последствия, как с политической точки зрения, так и с точки зрения их профессиональной репутации.

Назначение на работу за границей

Наибольшей популярностью среди возможных кандидатов на заграничное назначение пользуются должности атташе в зарубежных посольствах, должности в руководящих органах международных организаций (ООН, ЕС, НАТО и т.п.), должности в департаментах связей командований международных сил и международных штабных структур, а также непосредственно участие в миротворческих операциях. Как и обучение за границей, такие назначения во многих случаях ассоциируются со значительно более высоким уровнем личных доходов и широкими возможностями для профессионального и карьерного развития. Кроме того, работа в руководящих структурах международных организаций и военных контингентов почти гарантирует более высокий уровень жизни как для самого претендента, так и членов его семьи. Поэтому назначения на эти должности связаны с высокими коррупционными рисками.

Однако их не так легко реализовать по двум причинам. Во-первых, деятельность своих представителей на этих должностях финансируют соответствующие государства, и этот факт обуславливает строгий контроль над процессами их отбора и назначения. Во-вторых, деятельность на многих должностях за границей очень заметна на политическом уровне. Учитывая эти два ограничивающих фактора, прямой подкуп с целью получения желаемого заграничного назначения связан с высоким риском, и потому подкуп в данном случае может осуществляться не в денежной форме, а в виде возможности осуществления влияния. С другой стороны, те, кто стремятся получить заграничные назначения на должности не такого высокого уровня, чаще подвергаются коррупционному давлению, которое заставляет их платить денежные взятки. И, несмотря на высокий уровень заметности их деятельности на политическом уровне, почти все без исключения представители руководящего состава все же вынуждены тем или иным образом прибегать к коррупционной «мотивации» значительного количества должностных лиц среднего и низшего уровней, без поддержки которых невозможно будет осуществить нужные административные или финансовые меры.

Однако уровень коррупционных рисков значительно повышается, когда речь идет о формировании контингентов для участия в миротворческих операциях. Финансовые преимущества от участия в операциях за границей могут быть очень существенны, поскольку, согласно законодательству многих государств, уровень оплаты за участие в таких операциях устанавливается в виде определенного процента от суммы возмещения со стороны ООН (например, 50% от суммы возмещения, составляющего приблизительно \$700 долларов в месяц). В отличие от лиц, которые занимают штабные должности и потому вынуждены тратить больше средств на содержание себя и членов своей семьи, другие участники операции находятся на полном содержании. Поскольку у них почти нет необходимости на что-то тратиться, заработанные ими средства, таким образом, можно считать чистой прибылью. При этом, размер взятки за право участия в миротворческих миссиях может составлять от 15 до 20 процентов от суммы ожидаемой прибыли. Т.е. за 6 месяцев пребывания в составе миссии эта сумма может достигнуть 1000 долларов и даже более. Учитывая, что для участия в одной конкретной операции могут привлекаться контингенты в составе нескольких десятков, а то и сотен военнослужащих, и что на одно место в мис-

сии претендуют до десяти и более желающих, коррупционный риск, а вместе с этим и потенциальный уровень коррупционного дохода могут быть очень высоки, особенно в странах, где миротворческие контингенты формируются не из целых подразделений, а отдельных групп или даже отдельных военнослужащих из разных подразделений.

Заработная плата, дополнительные выплаты, средства обеспечения личного состава

Технология «мертвых душ»

Командиры, часто при содействии должностных лиц, включают в списки личного состава несуществующие лица и получают предназначенные для них средства в виде денежного содержания, а также продовольствия, оборудования и других материальных ценностей, которые они могут присвоить или выгодно реализовать. Количество таких «мертвых душ» может иногда достигать 20-30 процентов от общего количества личного состава конкретного подразделения. Технология «мертвых душ» нередко применяется и с целью фальсификации результатов выборов, когда голоса «мертвых душ» почти полностью отдаются в пользу кандидата от правящей власти.

Дополнительные выплаты/вознаграждения и премии

Сложная система дополнительных выплат и премий может использоваться теми, кто их распределяет, как инструмент для поддержания патрон-клиентских отношений и, теоретически, как инструмент коррупции.

Распределение жилья

В посткоммунистических государствах потребность в обеспечении жильем военнослужащих, как действующей армии, так и вышедших в отставку, намного превышает существующие возможности. Поэтому не удивительно, что система распределения жилья связана с такими явлениями, как взяточничество и злоупотребление служебными полномочиями в корыстных целях. Одна из форм коррупции в этой сфере проявляется в виде неравномерного и несправедливого распределения средств на строительство жилья для военнослужащих, когда представители руководящего состава получают огромные апартаменты класса «люкс», в то время как рядовые офицеры вынуждены довольствоваться небольшими квартирами эконом-класса.

Медицинское обслуживание

Военнослужащие действующей армии, офицеры в отставке и нетрудоспособные члены их семей часто имеют право на получение бесплатной медпомощи. Однако на практике действительно качественное медицинское обслуживание предоставляется только после «финансового стимулирования» врачей или руководителей медицинских заведений.

Управление служебной карьерой личного состава (карьерный менеджмент)

В системах, где необходимой предпосылкой продвижения по службе является пребывание в должности в соответствии с существующим военным званием претендента, главным вопросом системы

карьерного менеджмента является именно назначение на должности. Должностные лица кадровых управлений, в обмен на взятки или услуги, могут заранее предупреждать заинтересованных лиц о появлении желаемых вакансий, продвигать конкретные кандидатуры для назначения на те или иные должности и содействовать их назначению путем осуществления влияния на командиров подразделений, которые утверждают отобранные кандидатуры. Претенденту на должность могут предложить встретиться с командиром для частной беседы, во время которой от него будут ожидать подарка или денежной компенсации за содействие в назначении на желаемую должность. К аналогичной схеме прибегают и те, кто желает получить назначение в безопасный регион, на «теплую» спокойную должность, или же должность, которая дает возможности для участия в коррупционных действиях. В последнем случае от претендента могут требовать выплаты большой взятки еще до назначения на должность, учитывая то, что на этой должности он сможет получать коррупционные доходы.

Вставка 5.2. Добропорядочность и препятствование проявлениям коррупции в системе отбора кандидатов на заграничные назначения и участие в учебно-подготовительных программах за границей

В конце 1990-х годов система, существовавшая в то время в Украине, не имела нормальных механизмов для эффективного использования всех возможностей для повышения уровня образования и подготовки личного состава, которые предоставляли программа «Партнерство ради мира» и двусторонние программы военного сотрудничества с отдельными государствами. Решения принимались на основе конкретных предложений, т.е. предложенных учебных программ, а не в соответствии с четко определенными потребностями, а отбор претендентов осуществлялся только на уровне частных консультаций между управлением кадров и управлением международного сотрудничества Министерства обороны, причем в условиях почти полного отсутствия сколько-нибудь действенного контроля и надзора. Поэтому не удивительно, что в процессе отбора кандидатов на участие в зарубежных учебных программах широко применялись механизмы коррупции и злоупотребления служебными полномочиями из корыстных соображений.

На протяжении следующих нескольких лет ситуацию удалось значительно улучшить благодаря реализации ряда мер. В 1999 году при Генеральном штабе Вооруженных Сил Украины было создано управление по вопросам сотрудничества по программе «Партнерство ради мира» и миротворческой деятельности, которое начало на официальном уровне продвигать принципы международного военного сотрудничества, запланированного с учетом конкретных определенных потребностей и направленного на обеспечение стандартов оперативной совместимости и подготовку к участию в совместных операциях (соответствующей деятельностью ныне занимаются отделы миротворческой деятельности, военных аспектов интеграции в НАТО, планирования и координации военного сотрудничества с НАТО в составе управления евроатлантической интеграции Генштаба Вооруженных Сил Украины; прим. переводчика). В том же году в Киеве был открыт Офис связи НАТО, который расположился в одном здании с вышеупомянутым управлением Генерального штаба и начал работу по необходимому информационному обеспечению, а также предоставлению ресурсной и политической поддержки деятельности управления. Важным шагом в этом направлении стало решение Генерального штаба об обеспечении

связи между конкретными видами деятельности и конкретными целями партнерства (в сфере внедрения необходимых реформ и повышения стандартов оперативной совместимости).

Уже к 2002 году новая политика начала давать свои результаты. В частности, деятельность в рамках многих тренировочных и оперативных мероприятий по программе «Партнерство ради мира» стала более целенаправленной и, в то же время, значительно повысилось качество подготовки подразделений, которые принимали участие в этих мероприятиях. Но в решении двух проблем прогресса достичь не удалось. Во-первых, почти неизменной осталась система отбора кандидатов для участия в долгосрочных учебно-подготовительных программах за границей, большинство из которых реализовывались на двусторонней основе, т.е. вне границ компетенции НАТО и вышеупомянутого управления Генштаба Вооруженных Сил Украины. Во-вторых, построенная на базе военных комиссариатов система формирования подразделений для участия в международных миротворческих операциях открывала широкие возможности для коррупции.

Новое руководство, возглавившее Министерство обороны в феврале 2005 года после смены правительства страны в результате Оранжевой революции, приняло решительные меры для борьбы с коррупцией в этой сфере. По приказу Министра обороны была внедрена система планирования всех видов зарубежной деятельности на основе разработки ежегодных программ, где должны быть указаны конкретные фамилии и должности каждого участника. Кроме того, все приказы о заграничных назначениях подлежали личному утверждению Министром обороны. Хотя эти нововведения несколько усложнили функционирование системы заграничных назначений, контроль и надзор «сверху» позволили обеспечить более тесную взаимосвязь между конкретными мероприятиями в рамках международной деятельности и конкретными потребностями и требованиями. Кандидатуры для наиболее важных заграничных назначений, таких как участие в долгосрочных образовательных программах и наблюдательных миссиях ООН или назначений на должности в НАТО, перед их представлением для утверждения Министром, проходят тщательный конкурсный отбор и оценку на уровне Высшей аттестационной комиссии Министерства обороны во главе с первым заместителем Министра обороны. Другое нововведение состояло в том, что согласно приказу Министра обороны лица, уже принимавшие участие в учебно-подготовительных программах или миротворческих миссиях за границей либо занимали должности в руководстве международных сил, как правило, могут претендовать на аналогичное назначение не раньше, чем через пять лет после окончания предыдущего назначения.

Что касается миротворческих операций, Министерство обороны, согласившись с рекомендациями представителей НАТО, решило изменить систему формирования миротворческих подразделений. Если раньше такие подразделения формировались под каждую конкретную миротворческую миссию, сегодня созданы подразделения постоянного состава и структуры, предназначенные исключительно для участия в международных миротворческих операциях. Это позволило исключить из этой системы военные комиссариаты, и таким образом существенно снизить коррупционные риски. И, в конце концов, Министерство обороны Украины начало тесно сотрудничать с Программой профессионального развития (Professional Development Program, PDP) НАТО для гражданских специалистов с целью создания системы отбора участников заграничных миссий и программ, построенной на принципах конкурентности и соответствия конкретным нуждам и требованиям (более детально о деятельности программы PDP рассказывается в Разделе 22).

В некоторых системах кандидаты на конкретные должности, назначение или присвоение очередного воинского звания должны проходить собеседование на аттестационной комиссии. Это несет в себе значительный элемент субъективности, влияющий на процесс принятия комиссией окончательного решения. Ситуация усложняется еще больше в случае, когда состав комиссии является постоянным. Перед собеседованием на комиссии в полном составе от кандидата могут ожидать частных встреч с руководителями комиссии для получения от них предварительного согласия на назначение или присвоение очередного звания. Такая система открывает широкие возможности для коррупции, в частности в виде вовлечения кандидата в сеть патрон-клиентских отношений.

Вставка 5.3. Добропорядочность и препятствование проявлениям коррупции в работе комиссий по присвоению воинских званий

Для максимального обеспечения объективности при отборе офицеров вооруженных сил для присвоения очередных воинских званий в США существует хорошо отрегулированная система отборочных комиссий. Аналогичная система применяется и для оценки результатов деятельности военнослужащего после завершения определенных этапов его служебной карьеры.

Созыв заседаний комиссий и руководство их деятельностью. Заседания отборочных комиссий происходят в меру необходимости (как правило, один раз в год) и созываются государственным секретарем (ответственным представителем правительства), который курирует соответствующий вид вооруженных сил на политическом уровне. Для каждого воинского звания и рода войск (например, офицеры боевых частей, офицеры инженерных подразделений или офицеры медицинской службы) существуют свои отборочные комиссии, но они часто заседают в одном месте и в одно и то же время. Государственный секретарь знакомит членов соответствующей комиссии с положениями Руководящего документа (Memorandum of Instruction), определяющего принципы и методологию отбора, факторы, которые должны приниматься во внимание в процессе отбора, максимальное количество претендентов на присвоение очередного воинского звания, а также содержание документов о результатах работы комиссии.

Состав комиссий. Комиссия состоит минимум из пяти офицеров действующего состава вооруженных сил, которые избираются методом случайного отбора из предоставленного командирами подразделений списка кандидатур, отвечающих наивысшим требованиям с точки зрения профессиональной квалификации и добропорядочности. Воинские звания любого из членов комиссии должны быть старше звания офицеров, претендующих на присвоение очередного воинского звания. Отобранные офицеры часто узнают о конкретной комиссии, в составе которой им придется работать, только по прибытии на место заседания комиссии. Важным с точки зрения объективности принятых решений является положение, которое запрещает одному и тому же лицу два раза подряд принимать участие в работе комиссии для одного и того же воинского звания или рода войск. В каждую комиссию назначается секретарь по делопроизводству, который ведет протокол заседаний и обеспечивает необходимую организационную поддержку.

В состав комиссий часто назначаются менеджеры по кадровым вопросам, но при условии, если они не имеют прямого отношения к кому-нибудь из претендентов на получение очередного воинского звания. Членам комиссии запрещается сообщать информацию о своем участии в существующей от-

борочной комиссии любым лицам, за исключением представителей командной вертикали, к которой принадлежит соответствующий член комиссии. Во время работы комиссии также запрещается осуществлять частные телефонные переговоры или принимать участие в неофициальных мероприятиях непосредственно на территории региона, где проходит заседание комиссии. Члены комиссии не имеют права разглашать информацию о ходе обсуждения представленных кандидатур или сообщать решение комиссии до его официального утверждения и оглашения. Это касается любых лиц, которые не имеют непосредственного отношения к работе комиссии, в том числе подчиненных или командиров членов комиссии. Кроме того, члены комиссии обязуются не давать никаких преференций ни одной из кандидатур или группе кандидатур, которые рассматриваются, и не поддерживать других членов комиссии, нарушающих это обязательство. Члены комиссии обязаны сообщать соответствующим органам о своих подозрениях относительно нечестного поведения других членов комиссии.

Обеспечение объективности процесса обсуждения и оценки предложенных кандидатур. Содержание информации о кандидатах, которая предоставляется отборочной комиссии для рассмотрения и принятия решения, жестко регулируется соответствующими правилами. Источниками такой информации могут быть только материалы из личного дела кандидата или его переписка. Эти материалы, вместе с фамилиями всех кандидатов, должны предоставляться членам комиссии не позднее, чем за 30 дней до начала работы комиссии. Это делается для того, чтобы кандидаты имели достаточно времени для того, чтобы просмотреть, исправить или обновить свои личные данные. Кандидаты также имеют возможность направить в адрес комиссии письма с сообщением дополнительной информации или объяснений и уточнений к уже предоставленным материалам. К рассмотрению комиссии не принимается любая другая информация, независимо от ее характера (положительного или отрицательного), если источником этой информации является третья сторона, за исключением случаев, когда эта информация добавляется к материалам переписки, предоставленным самим кандидатом. Некоторые виды информации, например, о месте работы жены/мужа кандидата, запрещены к предоставлению и рассмотрению отборочной комиссией.

Члены комиссии не имеют права выносить на рассмотрение комиссии любую информацию, положительного или отрицательного характера, если предоставление такой информации не предполагается существующими правилами и процедурами. Данные, полученные членом комиссии в частном порядке, или его личные оценки профессиональной квалификации кандидата могут приниматься во внимание только в случае, когда он входит в состав комиссии, уполномоченной принимать решения о присвоении генеральских званий. Никто не имеет права лично высказывать свою точку зрения или точку зрения другого лица перед комиссией или доказывать эту точку зрения государственному секретарю (ответственному представителю правительства). Любые попытки вступить в личный контакт с членами комиссии с целью осуществления влияния на решение комиссии будут расцениваться как нарушение воинского устава. Государственный секретарь имеет право выступать перед комиссией, но все его выступления должны быть зафиксированы на носителях информации, задокументированы и распространены среди всех членов комиссии. Государственный секретарь или его представитель могут проводить выборочные опросы глав комиссий, членов комиссий, секретарей по делопроизводству или административных работников, чтобы убедиться в том, что заседания комиссий проходят с соблюдением всех требований соответствующих законодательных актов, правил, процедур и руководящих указаний.

Обеспечение объективности процесса принятия решений. Рекомендации комиссии утверждаются большинством голосов ее членов. Глава комиссии не имеет права использовать предоставленные ему полномочия с целью препятствования голосованию относительно любой из предложенных кандидатур. Ни один из представителей власти, гражданской или военной, не может давать комиссии рекомендаций или указаний по поводу утверждения или отказа в утверждении любой из предложенных кандидатур. Отчет о результатах работы комиссии подается на рассмотрение ответственному представителю правительства (государственному секретарю), который или принимает решение о передаче документа для утверждения Президентом США, или возвращает его комиссии с рекомендациями относительно пересмотра определенных нюансов. В случае, когда ответственный представитель правительства не соглашается с решением комиссии об утверждении определенной кандидатуры и при этом подает на рассмотрение комиссии дополнительную информацию, эта информация также должна быть предоставлена и лицу, которого это касается. Лицо, кандидатура которого не была утверждена, имеет право отстаивать свою позицию. Однако необходимо отметить, что полномочия ответственного представителя правительства не дают ему права каким-либо образом вмешиваться в содержание отчета о результатах работы комиссии. Таким правом пользуется только Президент США, который перед утверждением отчета может вычеркнуть имя конкретного военнослужащего из списка офицеров, рекомендованных к присвоению очередного звания. После утверждения Президентом отчет передается на рассмотрение Сената, который утверждает все представления на присвоение воинских званий от майора и выше.

Источник: Министерство Сухопутных войск. Присвоение очередных званий представителям офицерского состава, Устав Сухопутных войск 600-8-29 (25 февраля 2005 г.), www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.

Применение стратегического подхода: целостность, добропорядочность, прозрачность, подотчетность, ответственность

Человек представляет собой сложное создание. Оценить эту сложность с точки зрения одной только логики почти невозможно, и поэтому наши оценки других людей часто полностью базируются на наших интуитивных ощущениях. Это не так уж и плохо, а иногда бывает очень полезно. Наша интуитивная оценка других лиц формируется с учетом большого массива информативных данных, и нередко именно оценка на уровне интуиции оказывается наиболее достоверной. Однако, с другой стороны, интуитивная оценка очень субъективна. Кроме того, к разным людям должны применяться разные методы интуитивной оценки, которая, вдобавок, зависит и от целого ряда других психологических факторов. При осуществлении кадрового менеджмента, как и руководства, главный вопрос должен состоять не в том, каким образом можно полностью отказаться от интуитивных оценок и ощущений, а в том, как гармонично соединить и сбалансировать их со стандартными критериями оценки и объективными факторами. Любая антикоррупционная мера не будет иметь желаемого эффекта, если кадровые вопросы будут решаться только на основе объективных факторов, т.е. без учета интуитивных оценок.

Целостность и добропорядочность

Целостность и добропорядочность, если говорить о самой сущности этих понятий, являются атрибутами процесса принятия решений. Именно от них будут зависеть ответы на вопросы: на основании какой информации формируются решения? Какие решения принимаются? Кто их принимает? Почему или с какой целью?

Уровень целостности и добропорядочности процесса принятия решений, при условии существования и применения стандартных критериев и объективных оценок, можно повысить до максимально возможного уровня путем четкого распределения функций и задач внутри кадровой системы. Среди главных функций этой системы должны быть:

- *Определение существующих/перспективных кадровых потребностей.* Это позволяет создать независимый «эталон» для измерения эффективности всех других кадровых мер. По логике, эту функцию должны выполнять министерство обороны и генеральный штаб вооруженных сил.
- *Стратегическое планирование деятельности и развития человеческих ресурсов.* Это означает разработку стратегий и подходов к развитию человеческих ресурсов, необходимых для обеспечения оборонных потребностей на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы. Это предусматривает, в частности, разработку руководящих принципов (которые подлежат принятию политическим руководством государства), на которых должны строиться основные виды деятельности (например, работа отборочных комиссий по присвоению очередных воинских званий), а также создание четкого механизма, на основе которого кадровые менеджеры и командиры будут ежедневно принимать кадровые решения. Эту функцию также логично было бы включить в сферу компетенции министерства обороны и генштаба вооруженных сил, но она может осуществляться независимо от функции определения кадровых нужд.
- *Кадровый менеджмент.* Эта деятельность предусматривает постоянное осуществление мер по привлечению в ряды вооруженных сил, подготовку, образование, назначение на должности, присвоение очередных воинских званий, аттестацию, оценку и увольнение с военной службы конкретных лиц. Во многих странах существуют централизованные автономные системы кадрового менеджмента, которые подчиняются непосредственно высшему руководству министерства обороны и генерального штаба вооруженных сил и работают в соответствии с параметрами и направлениями деятельности, определенными в процессе стратегического планирования. В других странах эта функция принадлежит к сфере компетенции руководства отдельных видов вооруженных сил. Четкое распределение функций может существовать и в пределах самой системы кадрового менеджмента отдельной страны или отдельного вида вооруженных сил. Это может быть распределение функций между структурами, которые занимаются вопросами кадрового менеджмента (на уровне отдельного военнослужащего), и теми, которые отвечают за обеспечение определенных потребностей (на уровне командиров).
- *Аттестационные комиссии.* Эти комиссии обеспечивают рассмотрение (максимально объективное и согласно четко определенным критериям оценки) и оценку общей группы кандидатов на их соответствие требованиям, связанным с присвоением очередного воинского звания или назначением на конкретную должность после завершения определенного этапа их военной карьеры. Желательно было бы, чтоб эти комиссии работали не на постоянной основе, а каждый раз формировались из новых людей, которые будут работать вместе только один раз и только в течение срока работы ко-

миссии. Это позволит обеспечить беспристрастность процесса рассмотрения и оценки кандидатов на основе полного соблюдения установленных правил, процедур и руководящих указаний, а значит и снизить коррупционные риски, связанные с процессом отбора кандидатов (детальное описание одного из примеров положительного опыта в этой сфере приведено во Вставке 5.3).

- *Статистика/оценка.* Эти процессы предусматривают получение, анализ, оценку и распространение среди соответствующих организаций актуальной информации обо всех видах кадровой деятельности, ее результатах и общих последствиях. В идеале, соответствующие мероприятия могут осуществляться в режиме максимально возможной автономности и независимости. Это необходимое условие для обеспечения руководства оборонной организации достоверными актуальными данными о качестве и эффективности системы кадрового менеджмента.
- *Командиры.* Главные пользователи услуг кадровой системы. Они пользуются ими каждый день и в пределах своих командных полномочий нуждаются в определенной гибкости, которая позволила бы им свободно применять имеющиеся в их распоряжении человеческие ресурсы, а также осуществлять (руководствуясь не только объективными фактами, а также в значительной мере и собственными интуитивными оценками) руководящие функции в соответствии с поставленными задачами. Командиры и другие представители руководящей вертикали также являются главными источниками информации о качестве и результатах работы личного состава, и часто именно от них в значительной мере зависят развитие служебной карьеры их подчиненных и новые назначения на должности в подчиненных им подразделениях. Однако необходимо отметить, что власть над подчиненными должна иметь свои пределы, так как предоставление командирам или руководителям абсолютной неоспоримой власти может привести к тому, что они, ради сиюминутных краткосрочных интересов, могут прибегнуть к нарушению прав своих подчиненных или нанести ущерб стратегическим интересам вооруженных сил в сфере развития их человеческих ресурсов.

Каждый из описанных выше элементов работает на развитие конкретного направления процесса кадрового менеджмента. Поэтому взаимодействие всех этих элементов укрепляет целостность всей системы и способствует повышению уровней унификации, стандартизации и объективности. Но для того, чтобы все элементы и система в целом работали, как следует, необходимо обеспечить определенные стандарты внутренней прозрачности, когда информация является актуальной и достоверной и когда каждый из элементов системы имеет доступ к той же информации, что и другие элементы системы. Тесное взаимодействие между различными элементами не только обеспечивает целостность системы, но и является необходимым условием ее эффективного функционирования.

Прозрачность

Обеспечение прозрачности в сфере кадровых вопросов усложняется некоторыми факторами. Многие из видов деятельности личного состава осуществляются в рутинном, почти ежедневном режиме, и сфера их применения распространяется на всю систему в целом. Получение достоверной информации о качестве и результатах этой деятельности представляет серьезную проблему. Дело в том, что предоставление соответствующих данных, как правило, осуществляется через командную вертикаль. Поэтому отрицательная информация задерживается на низшем уровне вертикали и почти не имеет шансов попасть «наверх». Помочь в решении этой проблемы могло бы обеспечение должностных лиц в составе

командных структур средствами для автоматического распространения информации сразу же после ее получения. Это позволит системе кадрового менеджмента высочайшего уровня иметь полную и актуальную на данное конкретное время информацию о принятых командирами кадровых решениях.

Другая проблема состоит в культурных отличиях между подразделениями и командными структурами высочайшего уровня. Отклонения на местном уровне от требований существующего законодательства, правил или процедур часто поддерживаются (а нарушители этих требований защищаются) обществом, которое при этом руководствуется неписаными законами или традициями. Эти неписанные законы часто подкреплены верой в то, что они являются важной составляющей военной культуры, без которой невозможно одержать военную победу (в свою очередь, уверенность в победе является главнейшим стимулом для тех, кто впервые идет в бой). Крепкие корни этих культурных норм и неписаных законов являются мощным сдерживающим фактором для тех, кто хотел бы сообщить руководству о существующих нарушениях.

Частично решить эту проблему можно было бы за счет повышения уровня доверия между командирами подразделений и кадровой системой высочайшего уровня. Это означает, что «оперативная» составляющая вооруженных сил должна быть уверена в том, что система кадрового менеджмента работает ради обеспечения военной победы, а не для усовершенствования административных механизмов. Такие меры, как регулярное распространение важной актуальной информации через отправку сообщений, совещания командиров разных подразделений и периодическое привлечение членов оперативных подразделений к системе кадрового менеджмента могут оказаться очень полезными с той точки зрения, что они помогут командирам подразделений не ограничивать себя только защитой собственных полномочий в решении кадровых вопросов, а превратиться в конструктивных заинтересованных участников более общей кадровой системы.

Когда мы говорим о прозрачности кадровой системы, необходимо отметить еще два важных момента. Во-первых, кадровые потребности должны быть четко определены и хорошо понятны для всех участников кадровой системы. Это необходимо для того, чтобы все элементы кадровой системы имели общее видение этих нужд и работали в едином русле. Во-вторых, это необходимость обеспечения высоких стандартов прозрачности на уровне отдельного военнослужащего. Т.е. каждый военнослужащий должен иметь полный доступ к материалам своего личного дела и возможность отстаивать собственную точку зрения, если он считает, что отдельные материалы содержат ошибочные данные или неверно отражают результаты его деятельности или уровень профессионализма. Соответственно, командиры подразделений должны извещать своих подчиненных об оценках их деятельности, а подчиненные, в свою очередь, должны иметь возможность подавать письменные рапорты или иным образом оспаривать точку зрения командира на качество и результаты их деятельности. И, в конце концов, управленческие решения, касающиеся больших групп военнослужащих, например, выводы отборочных комиссий о присвоении очередных воинских званий или списки военнослужащих, находящихся на учете в органах распределения жилья, должны публично объявляться путем официальной публикации. Все военнослужащие должны знать, кто стоит в очереди на получение жилья, на каком месте и как продвигается очередь.

Подотчетность и ответственность

С точки зрения кадрового менеджмента, особый интерес представляют вопросы подотчетности и ответственности на трех уровнях. Первый уровень – это подотчетность и ответственность командиров подразделений перед главным управлением кадров вооруженных сил за кадровые решения, которые

они принимают в пределах своих полномочий. Второй уровень – это подотчетность и ответственность руководителя главного кадрового управления вооруженных сил перед гражданским должностным лицом, назначенным правительством для осуществления надзора за деятельностью оборонной организации на политическом уровне. И, в конце концов, третий уровень – это подотчетность и ответственность представителя правительства перед парламентом государства и обществом.

Кадровые вопросы всегда касаются конкретного лица. Поэтому при их решении необходимо принимать во внимание различные нюансы и конкретные обстоятельства. Положительный опыт свидетельствует, что только те руководители, которые постоянно поддерживают контакты с каждым из своих подчиненных, имеют возможность правильно оценивать субъективные факторы и эффективно принимать соответствующие решения. Конечно, такие решения можно было бы направлять для оценки и, возможно, пересмотра в руководящий орган высшего уровня, но это не всегда означает, что это решение в результате станет более объективным. Если не существует механизмов для рассмотрения новой информации в процессе оценки или пересмотра решения, это только увеличивает риск того, что окончательное решение будет еще более субъективным, особенно, если лицо, которое осуществляет пересмотр решения, не знакомо с конкретными обстоятельствами и нюансами и в дальнейшем не будет иметь дела с конкретными последствиями своего окончательного решения.

Из этого следует, что главные управления кадров должны уменьшить до минимума количество принятых командирами подразделений кадровых решений, которые обязательно подлежат оценке и пересмотру вышестоящими инстанциями. Вместе с тем они должны требовать только обязательного предоставления соответствующей информации о каждом из принимаемых кадровых решений, а также отслеживать общие тенденции и обеспечивать соблюдение соответствующих требований и критериев оценки. Например, вполне понятно, что составление графика отпусков военнослужащих должно быть прерогативой их командиров. Пересмотр соответствующих решений на уровне вышестоящей инстанции может быть обязательным только в случаях, когда отказ в предоставлении отпуска будет иметь определенные отрицательные последствия (например, когда военнослужащий не получает отпуска в течение шести месяцев или когда отказ в предоставлении отпуска может привести к потере военнослужащим права на получение надлежащей суммы отпускного денежного содержания за конкретный отработанный год и т.п.). Отслеживая обобщенные данные, главное управление кадров может выявлять случаи, когда командиры подразделений неодинаково относятся к своим подчиненным, предоставляя преференции одним за счет других. Например, на основе анализа статистических данных может оказаться, что фактическая продолжительность отпусков некоторых персоналий, включая и самых командиров подразделений, превышает общие показатели, в то время, как другие не получают даже отпусков, на которые они имеют право по закону.

Кроме того, желательно было бы, чтобы надзор со стороны вышестоящих инстанций осуществлялся только на общем уровне, т.е. без вмешательства в процессы кадрового менеджмента на уровне отдельных представителей личного состава. Главной целью при этом должно быть обеспечение стандартов целостности и добропорядочности в работе систем кадрового менеджмента и планирования человеческих ресурсов. Важными инструментами соответствующей деятельности выступают утверждение определенных потребностей, разработка главных направлений и руководящих принципов планирования и обеспечение надлежащей подготовки членов отборочных и аттестационных комиссий. Также очень важно проведение тщательного анализа результатов конкретных кадровых проектов на предмет оценки их эффек-

тивности с точки зрения достижения желаемого эффекта. Вполне понятно, что кадровые назначения на наиболее заметные (и связанные с большим коррупционным потенциалом) должности должны оцениваться и утверждаться на уровне руководства кадровых органов. Также желательно было бы, чтобы главное управление кадров периодически проводило выборочные проверки кадровых решений на предмет соблюдения установленных требований и соответствия стандартам целостности и добропорядочности.

Ключевое значение с точки зрения влияния на отдельные решения имеет учет политических мотивов и оценок при выборе для назначения на руководящие должности, как гражданские, так и военные, кандидатов, которые уже прошли предварительный профессиональный отбор на уровне соответствующих гражданских или военных аттестационных комиссий. В свою очередь, должностные лица, назначенные на должности по политическим мотивам, должны быть подотчетны правительству и парламенту. При этом, в сферу компетенции парламента должно входить утверждение выводов отборочных (которые выбирают кандидатов на присвоение очередных воинских званий) и аттестационных комиссий, а также утверждение назначений на высшие руководящие должности в государстве. Парламент также должен обеспечить разработку и функционирование четких правовых механизмов и норм по вопросам прав человека и условий работы в вооруженных силах государства. В компетенцию назначенного парламентом уполномоченного по правам человека (омбудсмена) должен входить и надзор за соблюдением прав работников и требований законодательства относительно условий работы.

Заключительные мысли

Коррупция в кадровой сфере может иметь большие отрицательные последствия для оборонных возможностей государства – и для национальной безопасности в целом – которые будут ослабляться за счет обогащения отдельных лиц. Учитывая огромные материальные и временные ресурсы, необходимые для создания и поддержания необходимой структуры личного состава (особенно, когда речь идет о технических специалистах или руководителях высшего ранга, на подготовку которых может пойти не одно десятилетие), потери от коррупции могут быть очень серьезными и продолжительными. Такая коррупция может приобретать стабильный, системный, самосохраняющийся характер, поскольку те, кто привык платить взятки или использовать свои связи как инструменты для получения высоких должностей, будут стараться любой ценой поддерживать подобную практику и сохранить ее и для будущих поколений. В результате может образоваться «теневая система», построенная на личных связях, личной преданности и коррупции, которая, через отставных офицеров вооруженных сил и членов их семей, будет связана с более общими клановыми системами, существующими в государстве. Это разрушает надежность командной вертикали и подрывает такие основные принципы военной этики, как общие риски, получение высоких должностей благодаря своим способностям и военным заслугам (а не личным связям или подкупу) и готовность жертвовать собственными интересами ради достижения общей цели. Борьба с коррупцией в сфере кадрового менеджмента и предупреждение (или остановка) отрицательного влияния на оборонные возможности государства и морально-этические основы вооруженных сил требуют системных целенаправленных усилий, прежде всего со стороны руководства и соответствующих структур вооруженных сил. Эти структуры не обязательно должны насчитывать большое количество работников, но они обязательно должны быть высокопрофессиональными, владеть

соответствующими полномочиями и иметь непосредственный доступ к представителю руководства, ответственного за осуществление антикоррупционных мер.

Одной из главных функций этих структур должно быть определение и борьба с конкретными коррупционными рисками и схемами в сфере кадрового менеджмента. Но все эти меры могут осуществляться в рамках более общей деятельности для достижения главной цели – построения целостности и добропорядочности и обеспечения высоких стандартов прозрачности, подотчетности и ответственности как главных компонентов процесса принятия решений. Наилучшим путем к этой цели выступает создание такой системы, которая бы органически объединяла в себе и обеспечивала оптимальный баланс между процессами политического руководства, принятия решений, контроля и надзора, с одной стороны, и свободой действий и инициативой командиров подразделений, с другой стороны. Необходимо четко определить критерии и требования к информации, на основе которой принимаются решения, и самого процесса принятия решений. Доступ к соответствующей информации должны иметь все заинтересованные стороны (но без нарушения права на конфиденциальность частной информации). Необходимо обеспечить эффективные инструменты, которые бы гарантировали предоставление актуальной и достоверной информации. Также необходимо четко определить, кто конкретно отвечает за принятие решений и перед кем они несут ответственность за принятые решения.

И напоследок хотелось бы отметить, возможно, самое главное. Путем применения комплекса общих требований, которые отражают общее видение и принципы военной этики, необходимо создать такие условия, при которых коррупция будет считаться опаснейшим преступлением, ведущим к ослаблению оборонных возможностей государства и, в конечном счете, может стать одной из причин ее возможного военного поражения.

Раздел 6

Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере

Бюджетный процесс – это процесс обеспечения оборонной деятельности необходимыми финансовыми ресурсами. Это комплексный процесс, который предусматривает планирование бюджета, его выполнение, предоставление соответствующих отчетов и проведение аудиторских проверок. Прозрачность бюджетного процесса и ответственный финансовый менеджмент в военном секторе являются главными предпосылками обеспечения целостности и добропорядочности всех видов оборонной деятельности и сокращения коррупционного потенциала в сфере обороны. Непрозрачность финансового менеджмента в оборонной сфере, и вместе с тем низкий уровень отчетности и ответственности, создают очень благоприятные условия для коррупционной практики. Неэффективное планирование, несогласованность процессов формирования стратегий, планирования, разработки и выполнения бюджетов, а также слабый контроль над расходами, даже при отсутствии очевидных проявлений коррупционного поведения, отрицательно влияют на эффективность деятельности оборонного сектора и снижают мотивацию личного состава – как военнослужащих, так и гражданских специалистов – к добросовестному выполнению своих обязанностей.

Этот Раздел рассказывает о принципах бюджетного процесса в военной сфере и его составляющих. Особое внимание отводится вопросам построения целостности и добропорядочности бюджетного процесса. Роль парламента, контрольно-ревизионного управления, общества и других участников бюджетного процесса рассматриваются в соответствующих разделах Части III.

Принципы и требования

Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в сфере обороны осуществляются согласно бюджетным процедурам и правилам, существующим в государственном секторе. Поэтому анализ факторов военной коррупции, связанной с финансовым менеджментом, логично было бы начать с рассмотрения деятельности по реализации основных принципов эффективного бюджетирования в государственном секторе (см. Вставку 6.1). И хотя требования Мирового банка не касаются непосредственно секторов безопасности и обороны, эти принципы должны распространяться на процессы бюджетирования и финансового менеджмента и в военном секторе.

Бюджетный процесс в оборонной сфере в его современном понимании – т.е. ассигнование средств и, соответственно, распределение человеческих и материальных ресурсов и инфраструктуры, необходимых для осуществления оборонной деятельности, – непосредственно направлен на достижение

поставленных задач в сфере обороны и безопасности и реализацию военной стратегии государства. Как сказал когда-то президент США Гарри С. Трумэн, «стратегия, программы и бюджет являются составляющими одних и тех же базовых решений»¹

Вставка 6.1. Базовые принципы эффективного бюджетирования в государственном секторе

Мировой банк определяет следующие базовые принципы эффективного бюджетирования и финансового менеджмента, которые в полной мере касаются и бюджетного процесса в сфере обороны:

- *всесторонность и всеобъемлемость*: бюджетный процесс должен охватывать все виды финансово-бюджетных операций;
- *реалистичность*: решения должны приниматься с учетом финансовых реалий в среднесрочной перспективе; бюджет должен предусматривать ресурсное обеспечение только тех видов деятельности, которые необходимы для реализации направлений государственной политики;
- *последовательность*: изменять уже определенные стратегические концепции после начала их реализации могут только те политики, которые принимали участие в формировании этих концепций и соглашаются с ними;
- *гибкость*: решения должны приниматься с учетом всей имеющейся информации;
- *прогнозируемость*: стабильность главных стратегических концепций; стабильность финансирования деятельности в рамках уже существующих концепций;
- *состязательность*: все секторы государственной деятельности должны иметь равные права в отстаивании своих финансовых потребностей во время планирования государственного бюджета;
- *объективность*: бюджет должен формироваться на основе объективных расчетов прогнозных показателей поступлений и расходов;
- *информация*: определение базового уровня общих расходов на среднесрочную перспективу, на фоне которого можно осуществлять оценку бюджетных изменений в соответствии с изменениями стратегических концепций; предоставление достоверной актуальной информации о суммах расходов, их эффективности и результативности;
- *прозрачность*: прежде чем принимать решения, политики должны тщательно изучить все соответствующие вопросы и информацию; о принимаемых решениях, а также обосновании этих решений необходимо информировать общество;
- *подотчетность и ответственность*: политики должны нести ответственность за реализацию предоставленных им полномочий.

Источник: Мировой банк, *Руководство по вопросам управления государственными расходами (Public Expenditure Management Handbook)*, (Вашингтон, Мировой банк, 1998), 1-2.

¹ *Официальные речи президентов США, Гарри Трумэн (Public Papers of the Presidents of the USA, Harry Truman)*, 1945 (Вашингтон, округ Колумбия: Агентство печати Правительства США, 1961), 551.

Однако, так было не всегда. В камеральных системах бюджетирования и бухгалтерского учета, которые были впервые внедрены в Европе в конце эпохи Средневековья, правитель имел право в течение финансового года использовать определенную сумму средств и, хотя расходы регистрировались и контролировались, осуществить объективную оценку результативности расходов было почти невозможно. Системы бюджетирования и финансового менеджмента камерального типа относят к системам управления бюджетными ресурсами (расходами), а не управления результатами. Такие системы до сих пор используются во многих странах для управления оборонными финансами. В этих странах парламенты просто утверждают бюджетные предложения правительства, которые подаются в виде сумм финансирования, требуемых, например, для содержания военного и гражданского персонала, военных операций и соответствующего материально-технического обеспечения, осуществления капитальных вложений, научных исследований или разработки новых видов оружия и военной техники. На практике, даже при условии предоставления детального обоснования соответствующих оборонных потребностей, разработка бюджетных предложений только в формате сумм финансирования не дает возможности обеспечить четкую связь между бюджетными требованиями и конкретными запланированными задачами.

Однако в условиях отсутствия четкой контролируемой связи между запланированными задачами, стратегиями и их реализацией невозможно осуществлять анализ и оценку полученных результатов и качества работы оборонной организации. Во Вставке 6.2 описаны параметры эффективности деятельности, которые наиболее важны в контексте анализа и оценки систем и практики финансового менеджмента в государственном секторе.

Целостность и добропорядочность процессов бюджетирования и финансового менеджмента

В отличие от систем управления бюджетными поступлениями и расходами, системы бюджетирования и финансового менеджмента, ориентированные на эффективность и результативность, позволяют перевести плановые задачи в сфере безопасности и обороны на язык конкретных потребностей и соответствующих программ, и на их основе сформировать требования относительно бюджетного обеспечения. Наиболее известной из систем такого типа является Система планирования, программирования и бюджетирования (СППБ – PPBS), которую использует Министерство обороны США. Эта система была внедрена в начале 1960 годов Главным финансовым инспектором министерства обороны Чарльзом Хитчем (Charles O. Hitch) по приказу тогдашнего министра обороны Роберта Макнамары (Robert S. McNamara). Многие страны мира, в частности государства Центральной и Восточной Европы, а также посткоммунистические государства бывшего СССР стараются адаптировать уже существующие системы к механизмам СППБ или создать аналогичные системы для использования в качестве главного инструмента обеспечения эффективного и результативного менеджмента своих оборонных организаций, а также как необходимой предпосылки для осуществления эффективного демократического контроля над вооруженными силами.

Такие системы, как СППБ, позволяют обеспечить четкую взаимосвязь между задачами оборонной политики и военным бюджетом, а также между долгосрочными и среднесрочными планами, программами и существующей деятельностью. При условии существования такой связи лица, принимающие решения как на уровне законодательной, так и исполнительной ветвей власти, будут иметь возможность прогно-

Вставка 6.2. Наиболее важные параметры измерения эффективности финансового менеджмента в государственном секторе

Внедренный Мировым банком проект «Государственные расходы, финансовая отчетность и ответственность» (PEFA) определяет шесть основных параметров качества открытой и упорядоченной системы измерения эффективности бюджетной деятельности Performance Management Framework:

1. *Осуществимость бюджета*: бюджет должен быть реалистическим и расходоваться по назначению.
2. *Всеобъемлемость и прозрачность*: бюджет и управление бюджетными рисками должны быть всесторонними и всеобъемлющими, а информация о финансах и бюджете должна быть открытой для общества.
3. *Бюджетирование на основе политики правительства*: бюджет должен формироваться в соответствии с целями и приоритетами правительства.
4. *Прогнозируемость и контроль за выполнением бюджета*: деятельность по выполнению бюджета должна быть стабильной и прогнозируемой; должны существовать механизмы для осуществления руководства и контроля за использованием государственных средств.
5. *Финансовая отчетность, документирование информации и отчетность*: составление, ведение и распространение достоверной отчетной документации и информации с целью обеспечения контроля над процессами принятия решений, менеджмента и отчетности.
6. *Внешний контроль и аудит*: должны эффективно работать механизмы для осуществления контроля за использованием государственных средств и действиями исполнительной ветви власти в случае выявления нарушений в бюджетной сфере.

Источник: Мировой банк, Измерение эффективности финансового менеджмента в государственном секторе (Public Financial Management: Performance Measurement Framework), (Вашингтон, Секретариат PEFA, июнь 2005 г.), 2.

зирать эффект, который будут иметь принятые ими решения относительно общего финансирования сферы обороны и распределения бюджетных ресурсов среди разных видов оборонной деятельности и различных программ на возможность военной организации государства выполнить поставленные оборонные задачи и, соответственно, на риски для безопасности страны. Такие системы также обеспечивают механизмы гибкости, которые позволяют адаптировать бюджет соответственно изменению общей ситуации, не нарушая при этом стандартов прозрачности, отчетности и ответственности.

Тем не менее необходимо отметить, что сам по себе механизм СППБ, который является мощным вспомогательным инструментом принятия решений, не может обеспечить гарантий целостности и добропорядочности всего цикла оборонного менеджмента. Для этого его необходимо интегрировать с действенными механизмами надзора за выполнением бюджета, соблюдением стандартов отчетности и ответственности, процессами аудита и оценки эффективности/результативности менеджмента. Подобные меры недавно были внедрены в США, где в действующую в министерстве обороны систему СППБ была интегрирована

деятельность по надзору за выполнением бюджета (Execution) и оценке эффективности и результативности (Assessment). Таким образом, к аббревиатуре этой системы прибавились буквы «E» и «A», и теперь она носит название PPBEA System, т.е. система планирования, программирования, бюджетирования, выполнения и оценки. Модернизированная система создает механизмы для осуществления всестороннего всеобъемлющего контроля за расходами, соблюдением требований последовательности бюджетного процесса, а также механизмы оценки эффективности/результативности финансового менеджмента.²

Некоторые страны, ссылаясь на необходимость согласования оборонных задач, стратегии, планов и результатов их реализации, создают механизмы их согласования в соответствии с изменениями ситуации в рамках процесса стратегического оборонного менеджмента. Вставка 6.3 описывает опыт одного из государств по встраиванию процессов бюджетирования и финансового менеджмента в оборонной сфере в общий механизм стратегического оборонного менеджмента, который гарантирует соблюдение политических ориентиров, стандартов прозрачности и реалистичности и обеспечивает инструменты внутреннего и внешнего контроля в динамической среде, в котором происходит планирование и выполнение военного бюджета.³

Не менее важно обеспечить целостность и добропорядочность бюджетного процесса при изменении обстоятельств, в частности, в случаях, когда бюджет планируется не на один, а на два-три или более лет, как, например, в Великобритании, где бюджетный цикл составляет четыре года (см. Вставку 6.4), и вместе с тем когда полномочия по выполнению бюджета делегируются другим участникам бюджетного процесса. Например, в оборонной организации Нидерландов существует механизм краткосрочной адаптации бюджета к потребностям срочного обеспечения определенных возможностей в рамках существующей оперативной деятельности. Фактически это механизм осуществления военных закупок по упрощенным процедурам. Как правило, эти закупки осуществляются в рамках относительно небольших проектов, реализация которых передается в сферу компетенции соответствующих получателей бюджетных средств. Такая практика возможна при условии существования системы планирования, достаточно стабильной для обеспечения реалистичности и осуществимости планов и вместе с тем достаточно гибкой для реагирования на непредусмотренные обстоятельства. Но в любом случае эти бюджетные расходы, независимо от уровня срочности потребностей или их секретности, должны оставаться под постоянным внутренним и внешним контролем и подвергаться аудиторским проверкам.

² Франсуа Меле, «Инструменты измерения уровней отчетности, ответственности и прозрачности и контроль за расходами в сфере безопасности и обороны» (Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector), выступление во время совместной конференции НАТО и Регионального центра контроля над вооружениями и верификации (RACVIAC) на тему: «Повышение качества менеджмента оборонных ресурсов, в том числе построение целостности и воспитание добропорядочности в вооруженных силах» (*Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces*), Загреб, Хорватия (14-16 сентября 2009 г.).

³ Это пример процессного подхода к повышению эффективности бюджетного процесса и финансового менеджмента в сфере обороны. Пример опыта поддержания организационных изменений приведен во Вставке 17.1.

Вставка 6.3. Финансовый менеджмент как составляющая механизма стратегического оборонного менеджмента

С целью обеспечения реалистичности и осуществимости оборонного бюджета, стандартов прозрачности, а также соответствия планов, бюджетов и аудиторских проверок определенным политическим ориентирам, Министерство обороны Болгарии реализовывает новый комплексный механизм стратегического оборонного менеджмента. Этот механизм строится на пяти базовых процессах:

1. Анализ, оценка и пересмотр оборонной политики.
2. Политическое руководство процессами оборонного менеджмента.
3. Анализ, оценка и пересмотр потребностей в определенных оборонных возможностях.
4. Обеспечение необходимых оборонных возможностей.
5. Анализ и оценка эффективности и результатов деятельности.

Анализ, оценка и пересмотр оборонной политики осуществляются в начале каденции каждого нового правительства страны. Выводы и результаты этой работы публикуются в виде Белой книги по вопросам обороны, которая вносится на рассмотрение парламента страны. Анализ и пересмотр оборонной политики могут осуществляться с вышеупомянутым регулярным интервалом, учитывая значительные изменения, которые постоянно происходят в военной среде. Это могут быть такие изменения, как, например мировой финансово-экономический кризис или предоставление стране-партнеру НАТО, которая желает стать членом евроатлантического сообщества, приглашения присоединиться к альянсу. Министр обороны утверждает политические направления и руководящие принципы планирования в начале каждого цикла планирования бюджета на следующий финансовый год, а также в случаях, когда по результатам анализа и оценки бюджетного года определяется необходимость в реформировании запланированных задач, планов и ресурсных ограничений. Анализ и пересмотр потребностей в определенных оборонных возможностях осуществляются один раз в два года и согласовываются с процессами оборонного планирования НАТО и Евросоюза. В результате вырабатывается решение относительно пакета мер по обеспечению перспективных потребностей в определенных оборонных возможностях, которые должны быть комплексными и осуществимыми. Реализация отдельных направлений деятельности по этому пакету поручается руководителям соответствующих программ как задачи по обеспечению определенных возможностей, которые должны быть реализованы в рамках следующего базового процесса. Базовый процесс обеспечения необходимых оборонных возможностей состоит из этапов *разработки соответствующих программ, краткосрочного планирования и практической реализации*. После утверждения конкретной оборонной программы, первые один или два года программы посвящаются более детальной разработке ее отдельных компонентов (или видов ресурсов) и их согласованию с оборонным бюджетом, планом закупочной деятельности, а также программами пополнения, образования и подготовки личного состава, программами развития инфраструктуры и т.п. Со временем все эти планы реализуются в рамках конкретного бюджетного года.

Процесс анализа и оценки эффективности/результативности бюджетного процесса осуществляется с целью проверки законности бюджетных расходов, измерения качества, эффективности и оценки

результатов всех видов оборонной деятельности. Этот процесс осуществляется каждые четыре месяца и предусматривает, в том числе, анализ и пересмотр прогнозных параметров планирования. По результатам этого процесса политическое руководство государства может сделать определенные выводы. Это может быть, например, реформатирование плановых задач, стратегий и ресурсных ограничений путем пересмотра соответствующих планов или программ либо, в случае значительных изменений прогнозных параметров планирования, пересмотр определенных потребностей в определенных оборонных возможностях или даже самой оборонной политики государства.

Такой подход создан с учетом предыдущего опыта Министерства обороны, а также опыта применения Системы планирования, программирования и бюджетирования. Он обеспечивает формирование и выполнение военного бюджета согласно определенным главным плановым задачам и имеет несколько важных отличий от предыдущего подхода. (1) Он определяет оборонные возможности как совокупный результат всех видов деятельности оборонного менеджмента, в том числе и финансового менеджмента, а также как главный параметр измерения эффективности оборонной деятельности и ее результатов. (2) Система мер финансового контроля теперь предусматривает регулярный анализ и оценку бюджетных расходов с точки зрения эффективности/результативности. (3) Такой подход позволяет политикам гармонично согласовывать и сбалансировать оборонные задачи, планы и ресурсы и, что даже более важно, поддерживать необходимый баланс в условиях изменения обстоятельств. Внедрение такого подхода к стратегическому оборонному менеджменту позволяет повысить качество бюджета с точки зрения реалистичности и осуществимости, сделать более прогнозируемым и контролируемым процесс выполнения бюджета, обеспечить внешний контроль и аудит и создать благоприятные условия для постоянного усовершенствования бизнес-процессов и методов планирования.

Источники: подробнее о базовом процессе обеспечения необходимых оборонных возможностей читайте в статье Тодора Тагарева «Ознакомление с планированием развития вооруженных сил на основе программ» в сборнике «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Женева, Центр демократического контроля вооруженных сил, 2009 г.), 75-92; По вопросам главных направлений и практики стратегического оборонного менеджмента в других государствах рекомендуем обратиться к книге Стефана Де Шпигельайре (Stephan de Spiegeleire) и др. «Замкнутый цикл: На пути к стратегическому оборонному менеджменту» (*Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*), (Гаага, Гаагский центр стратегических исследований, апрель 2009 г.).

Делегирование полномочий, отчетность и ответственность

Одной из причин низкой эффективности бюджетных систем во многих государствах мира является централизация не только процессов планирования бюджетов, но и деятельности на этапе их выполнения. Чрезмерно высокий уровень централизации процессов принятия решений, которым отличается командно-административная система советского типа, еще до сих пор имеет серьезное влияние на стили управления, господствующие на постсоветском пространстве. Во многих государствах решения относительно ассигнования даже небольших сумм бюджетного финансирования должны утверждаться лично министром обороны. Такая чрезмерная централизация тормозит процесс принятия решений

и почти не оставляет времени для рассмотрения альтернативных решений. Но еще большую проблему при этом представляет снижение уровня прозрачности. Хотя бюджетные предложения согласовываются соответствующими инстанциями властной вертикали и утверждаются должностным лицом, которое несет ответственность за все структурные единицы на соответствующем уровне оборонной организации, при этом очень легко потерять контроль над тем, кто именно разработал конкретное бюджетное предложение и каким будет его влияние на другие виды оборонной деятельности. Оборонные организации с эффективным менеджментом решают эту проблему путем делегирования полномочий и ответственности другим участникам бюджетного процесса. Вставка 6.4 приводит пример делегирования полномочий и ответственности, но на условиях строгого контроля, отчетности и осуществления аудиторских проверок эффективности и результативности бюджетных расходов.

Реализуемость и всеобъемлемость бюджета

Для того, чтобы быть осуществимым, бюджет должен быть реалистичным и расходоваться исключительно по назначению. Для обеспечения осуществимости бюджета бюджетный процесс и сам военный бюджет должны быть всесторонними и всеобъемлющими, построенными на основе достоверных данных и информации. В данном контексте термин «осуществимость» рассматривается с трех точек зрения:

1. Предварительный расчет стоимости оборонных программ и проектов должен базироваться на достоверной статистической информации или, в случае отсутствия такой информации, на основе объективного анализа и оценки базовых контрольных параметров. Важной предпосылкой реалистичности и осуществимости любых бюджетных предложений является регулярное применение независимых оценок еще на этапе подготовки решений относительно ассигнования значительных ресурсов для выполнения конкретных программ и проектов.
2. Должна существовать эффективная система ответственности и предоставления отчетности. При этом сама эта система должна быть всесторонней и всеобъемлющей, обеспечивать своевременное предоставление необходимых отчетов и подвергаться регулярным аудиторским проверкам.
3. Должно быть четкое понимание рисков, связанных с выполнением всех базовых программ или проектов, а также эффективные инструменты и механизмы управления этими рисками.

При осуществлении оценки реалистичности и осуществимости бюджета главное внимание должно отводиться трем следующим составляющим комплексности и всеобъемлемости оборонного планирования:

1. *Деятельность по планированию бюджета должна охватывать все без исключения бюджетные операции и виды деятельности оборонной организации.* Все виды деятельности и ассигнование ресурсов могут осуществляться исключительно в пределах оборонного бюджета. В случаях, когда оборонная организация привлекается к экономической деятельности или получает полномочия на предоставление определенных услуг на платной основе, все соответствующие транзакции могут осуществляться в соответствии с установленными бюджетными процедурами. Это правило должно распространяться и на международные транзакции, перенесение средств с одного бюджетного года на другой, а также возможное возмещение оборонных расходов.

Вставка 6.4. Делегирование полномочий, отчетность и ответственность получателей бюджетных средств в системе Министерства обороны Великобритании

За менеджмент большинства из видов деятельности оборонной организации Великобритании отвечают восемь структур из числа главных распорядителей военного бюджета страны (Top Level Budget (TLB) holders). Ожидаемые результаты их деятельности, а также объем ресурсов, необходимых для получения этих результатов, прописываются в Оборонном плане. Постоянный заместитель Министра обороны наделяет каждого из главных распорядителей военного бюджета большими полномочиями в сфере кадровой политики, управления инфраструктурой и бюджетом. Каждый из главных распорядителей бюджета подписывает с постоянным заместителем Министра обороны и начальником Генштаба вооруженных сил Соглашение о предоставлении услуг (Service Delivery Agreement), которое, в частности, определяет:

- результаты деятельности, которые должен получить соответствующий главный распорядитель военного бюджета;
- ресурсы, выделяемые соответствующему главному распорядителю военного бюджета для получения определенных результатов;
- финансовые, кадровые, коммерческие и другие полномочия, которые предоставляются соответствующему главному распорядителю военного бюджета.

Соглашение также определяет плановые задачи деятельности главного распорядителя бюджета, которые формируются на основе запланированных задач и целей оборонной деятельности, зафиксированных в Оборонном плане. Главные распорядители бюджета несут ответственность за осуществление качественного менеджмента деятельности своих организаций, в том числе подчиненных им предприятий и ведомств. Руководители этих предприятий и ведомств получают необходимые полномочия и несут перед соответствующим главным распорядителем бюджета ответственность за использование выделенных им ресурсов. В свою очередь, главные распорядители бюджета, через Комитет обороны отчитываются перед постоянным заместителем Министра обороны и начальником Генштаба вооруженных сил за выполнение поставленных перед ними задач и использование предоставленных ресурсов, в то время, как постоянный заместитель Министра обороны (как должностное лицо, которое отвечает за финансовую сторону деятельности министерства) несет персональную ответственность перед парламентом страны за экономное, эффективное и результативное использование оборонных ресурсов государства, эффективность руководства, стабильность и оправданность оборонных расходов. Для обеспечения необходимого уровня отчетности и ответственности за использование делегированных полномочий в Министерстве обороны Великобритании существует специальный механизм, известный как «система сбалансированных показателей» (Balanced Scorecard). Это система стратегического оборонного планирования и менеджмента, имеющая целью согласование деловой деятельности всех уровней с идеологией и стратегией оборонной организации, упорядочение запланированных задач и контрольных параметров в соответствии с уровнем приоритетности, усовершенствование механизмов внешней и внутренней связи и контроль над организационной деятельностью на предмет соответствия стратегическим целям.

Источники: Министерство обороны Соединенного Королевства, *Как работает система обороны. Базовая структура оборонной деятельности* (Лондон: Министерство обороны, 2009 г.); Министерство обороны Соединенного Королевства, *Оборонный план 2007* (Лондон: Министерство обороны, 2007).

2. *Бюджетирование рассматривается как комплексный непрерывный процесс, начиная от определения главных плановых задач и разработки оборонных потребностей и программ, и заканчивая выполнением бюджета, предоставлением соответствующей отчетности и проведением аудиторских проверок предоставленных отчетов. Этот процесс должен оставаться целостным всегда и при любых обстоятельствах.*
3. *На определенных этапах процесса планирования бюджета должна предусматриваться возможность рассмотрения альтернативных решений. При планировании бюджета всегда необходимо искать и рассматривать все возможные альтернативные решения. В случае, если это невозможно за неимением необходимых аналитических возможностей, все же, когда речь идет об обеспечении потребности в конкретных оборонных возможностях, необходимо рассматривать и сравнивать как минимум два альтернативных решения. Тщательная проверка реализации и результатов конкретных программ или проектов позволяет получить необходимый опыт эффективного бюджетного планирования и финансового менеджмента в сфере обороны и разработать меры по их усовершенствованию. Предварительные проверки отдельных решений, которые осуществляются лицами, не имеющими непосредственного отношения к процессу планирования оборонного бюджета, и проводятся до того, как из бюджета будут выделены значительные финансовые ресурсы, рассматриваются как важный инструмент обеспечения целостности и добропорядочности и снижения коррупционного потенциала в сфере обороны.⁴*

Международные проекты по повышению стандартов прозрачности в оборонной сфере

На протяжении последних нескольких десятилетий прозрачность оборонного бюджета и процессов его формирования и выполнения рассматривается как один из важных инструментов обеспечения безопасности и укрепления доверия. Поэтому не удивительно, что одной из первых инициатив в рамках Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе, начатой после прекращения военного противостояния на территории бывшей Югославии в конце последнего десятилетия XX столетия, был проект «Прозрачность бюджета» (Budget Transparency Initiative, BTI). Содержание этой инициативы коротко изложено во Вставке 6.5. Одной из задач этого проекта является обмен информацией по вопросам бюджетного процесса, его содержания и принципов, а также обмен сведениями оборонных бюджетов. Уже на протяжении многих лет секретариат проекта осуществляет подготовку и публикацию двух ежегодных справочных изданий, которые служат для стран Юго-Восточной Европы наиболее полными и авторитетными источниками информации по вопросам бюджетных процессов в военной сфере и являются открытыми для доступа широких слоев общества.⁵

⁴ Валери Ратчев, «Осуществление эффективной оборонной политики посредством комплексной стратегии менеджмента, прозрачности, отчетности и ответственности», в сборнике *«Целостность и добропорядочность в оборонной сфере: Эффективный, прозрачный и ответственный менеджмент»* (София, Проект евроатлантического образования, 2009 г.), 1-94.

⁵ Секретариат проекта «Прозрачность бюджета», *Ежегодный справочник по вопросам оборонных расходов в государствах Юго-Восточной Европы – 2001 (Budget Transparency Initiative Secretariat, Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe)*, (София, Секретариат проекта «Прозрачность бюджета», 2002).

Вставка 6.5. Пример регионального механизма содействия прозрачности бюджетного процесса в военной сфере

На протяжении 1990-х годов юго-восточный регион европейского континента переживал не самые лучшие времена своей истории. Государства этого региона страдали от войн и конфликтов, и в то же время переживали всю сложность переходного периода от плановой экономики к рыночной. После прекращения военных конфликтов был осуществлен ряд демократических реформ. Результатом этих реформ была радикальная реструктуризация вооруженных сил, которая привела к изменению места и роли военных организаций в политических системах государств этого региона. Все государства Юго-Восточной Европы начали работу по созданию механизмов эффективного демократического контроля над вооруженными силами. Целью этих мер было внедрение в системе государственного управления, в том числе и в сфере обороны, высоких стандартов прозрачности, отчетности и ответственности. Поэтому одна из первейших инициатив, начатых в рамках Пакта о стабильности в Юго-Восточной Европе (Stability Pact for South Eastern Europe), была направлена на повышение уровня прозрачности бюджетного процесса в военном секторе. В данном случае термин «прозрачность» рассматривается не только с точки зрения предоставления информации о бюджетах и их выполнении, но и с точки зрения открытости процесса принятия решений на основе определенных стратегических концепций (т.е. открытости с точки зрения возможности, в зависимости от конкретных обстоятельств, участия в нем общества). Учитывая, что прозрачность процессов формирования и выполнения военных бюджетов является необходимой предпосылкой демократического контроля над вооруженными силами и надежного обеспечения региональной стабильности, в рамках «Пакта о стабильности» был создан проект «Прозрачность бюджета». Цель этого проекта состоит в повышении – как на международном уровне, так и на уровне отдельных государств – стандартов прозрачности военных бюджетов и процессов их формирования и выполнения во всех государствах Юго-Восточной Европы, а также в распространении положительного опыта в сфере принятия решений по вопросам обороны (формирование стратегических концепций, планирование, программирование и бюджетирование), где особое внимание отводится вопросам отчетности и ответственности.

Другой целью этого проекта было создание положительной практики, исходя из опыта отдельных государств, которые занимаются решением аналогичных проблем, а также содействие деятельности по повышению эффективности управления в оборонном секторе. Одним из инструментов создания и распространения положительного опыта в сфере формирования и выполнения военных бюджетов были разработка и утверждение общей методологии. Эта методология, которая была официально утверждена в 2003 году, состоит из эталонных параметров для осуществления сравнительных оценок, информационной анкеты и процессов определения сфер деятельности, наиболее несовершенных с точки зрения прозрачности, отчетности и ответственности, а также определения источников консультационной поддержки по соответствующим вопросам. Рассмотрению эталонных параметров прозрачности бюджетных процессов посвящен следующий параграф этого раздела. Реализация такого подхода в рамках региональных или других международных проектов предусматривает проведение взаимных экспертиз и оценок, а также неустанное пропагандирование необходимости распространения сведений о бюджетах, обмена опытом в сфере бюджетирования и вкладывания необходимых ресурсов и усилий в меры по повышению стандартов прозрачности и ответственности.

Существуют практические доказательства того, что применение международных механизмов такого типа позволяет существенно повысить эффективность мер по внедрению положительного опыта в сферах оборонного бюджетирования и финансового менеджмента. Такой механизм также создает эффективный путь к укреплению целостности и добропорядочности и снижению коррупционного потенциала в военной сфере.

Эталонные параметры бюджетного процесса для государств Юго-Восточной Европы

Методология оценки прозрачности бюджетного процесса в государствах Юго-Восточной Европы предусматривает осуществление сравнительных оценок конкретных требований и процедур на фоне теоретически идеальной системы, служащей эталоном⁶.

Но в реальности такой идеальной системы может не существовать. Бюджетную систему, которая описывается ниже, можно считать «наилучшей» с точки зрения таких параметров «эффективного государственного управления», как эффективность, прозрачность, отчетность и ответственность, но она не учитывает такие иногда очень важные ограничения, как уровень конфиденциальности информации, секретность и ограничение доступа к определенным видам информации. Описание эталонной системы дается с точки зрения пяти основных категорий оценочных критериев: (1) целевая ориентация бюджетного процесса; (2) масштаб и эффективность процесса планирования бюджета; (3) выполнение бюджета и эффективный надзор; (4) прозрачность оборонного бюджетирования и оборонных бюджетов; (5) обеспечение целостности и добропорядочности бюджетного процесса в оборонной сфере.

1. Бюджетный процесс в военной сфере как неотъемлемая составляющая политики безопасности и обороны

а. Цели, концепция, стратегия

Процесс планирования военного бюджета является составляющей общего процесса оборонного планирования, гарантирующего реализацию четко определенных направлений оборонной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Государство имеет четко определенные цели своей политики безопасности и обороны, зафиксированные в нескольких тесно связанных между собой законодательных актах. Также существует комплексная стратегия достижения определенных целей политики безопасности и обороны, например вступление в военный альянс. Эта стратегия, которая разрабатывается и утверждается в виде законодательного акта, в целом считается реалистической и осуществимой. Государство имеет стратегическую концепцию развития сил и средств своих вооруженных сил, рассчитанную на период от десяти лет и более. Эта концепция реалистична и осуществима. Кроме того, она достаточно детальна для того, чтобы определять главные направления политики в сфере научных исследований, создания новых видов вооружений и военной техники и закупочной

⁶ Такая методология, вместе с соответствующими эталонными параметрами для осуществления сравнительных оценок и информационной анкетой, детально описаны в статье Тодора Тагарева «Средства осуществления сравнительной оценки процессов формирования и выполнения военных бюджетов в государствах Юго-Восточной Европы», *Information & Security: An International Journal* 11 (2003): 95-135.

деятельности вооруженных сил. Реализация стратегической концепции осуществляется на основе перспективного плана развития сил и средств, где определены приблизительные стоимостные параметры соответствующих программ и проектов. Стратегическая концепция и перспективный план развития сил и средств утверждаются на уровне правительства или парламента государства.

б. Программный подход

Государство имеет официально утвержденные требования к процессу разработки перспективного плана или программы⁷ развития сил и средств вооруженных сил, направленных на достижение определенных целей оборонной политики. Оборонная программа и ее компоненты четко ориентированы на выполнение задач оборонной политики и определяют комплекс разнообразных потребностей и требований, в частности, к оборонному планированию на уровне собственных вооруженных сил или коалиции с другими государствами. Оборонная программа также определяет программы и проекты, которые считаются наиболее приоритетными с точки зрения выполнения задач оборонной политики.

Оборонная программа является комплексным документом, который детально определяет все виды оборонной деятельности и соответствующие стоимостные параметры, в том числе в сфере кадровой политики; операций и их материально-технического обеспечения; закупок; утилизации; воспитания, образования и подготовки личного состава; научных исследований; разработки новых видов вооружений и военной техники и т.п. Оборонная программа разрабатывается с учетом прогнозируемых параметров ресурсных ограничений. Программа также ограничивает уровень потребностей в обеспечении определенных оборонных возможностей, которые определены, например, в закупочных программах или планах оперативной деятельности. Она предусматривает альтернативные решения на случай возникновения особых обстоятельств, которые должны быть четко определены и детально описаны. Оборонная программа фактически определяет параметры эффективности и результативности военной деятельности. Уровень детализации первого планового года оборонной программы⁸ достаточен для создания на его основе проекта военного бюджета на соответствующий год.

в. Риски, связанные с планированием оборонных мероприятий и развития сил и средств

Существует четкое понимание масштаба рисков, связанных с созданием предусмотренных военным бюджетом структуры сил и средств и системы обороны, как в краткосрочной, так и среднесрочной перспективе.⁹

⁷ Например, в США используется термин «Оборонная программа на последующие годы» (Future Years Defense Program). Ряд стран Юго-Восточной Европы также используют термин «программа», когда речь идет о *среднесрочном плане развития сектора обороны и вооруженных сил с учетом ограниченности ресурсов*.

⁸ Или двух первых плановых лет, если в стране существует двухлетний бюджетный цикл.

⁹ За более детальной информацией относительно управления рисками в сфере оборонного менеджмента рекомендуем обратиться к книге под редакцией Гари Букур-Марку, Филиппа Флури и Тодора Тагарева «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Женева, Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2009), 67-71, www.DK3C.ch/publications/kms/details.cmf?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5.

В государстве существует методология оценки рисков, связанных с планированием оборонных мероприятий и структуры сил и средств, и эта методология адекватно отображает потребности страны. Государство имеет установленные процедуры для: разработки планов применения сил и средств в соответствии с конкретными обстоятельствами; оценки достоверности возникновения тех или иных обстоятельств на основе четко определенных критериев достоверности; моделирования результатов деятельности сил и средств запланированной структуры; анализа и оценки результатов моделирования и снижения определенных рисков. Оценка рисков осуществляется с помощью соответствующих инструментов, а задействованные в этом процессе специалисты обладают необходимыми знаниями и опытом. И, в конце концов, анализ и оценка рисков является неотъемлемой частью циклов планирования оборонной деятельности и планирования развития сил и средств.

г. Формирование и выполнение военного бюджета в соответствии с поставленными оборонными задачами

Бюджетный процесс четко направлен на выполнение определенных стратегических задач и программных решений. Он позволяет эффективно и результативно воплощать в бюджеты определенные стратегические задачи и программные решения.

2. Планирование бюджета

а. Планирование военного бюджета

Роли и обязанности органов исполнительной власти и ветвей власти, относящиеся к сфере формирования и выполнения военного бюджета, очень четко определены. Это касается распределения функций и обязанностей между: исполнительной ветвью власти, законодательной ветвью власти и главой государства (главнокомандующим вооруженных сил); высшим военным руководством, гражданскими должностными лицами Министерства обороны и Министерством финансов; структурами государственного сектора, коммерческими предприятиями и лоббистскими группами, особенно на уровне отношений между должностными лицами и коммерческими структурами, которые находятся в управлении министерства обороны и других министерств и ведомств.

б. Гибкость

Роли и обязанности, связанные с ключевыми бюджетными процессами в военной сфере, четко прописаны в соответствующих законах и нормативно-правовых актах, которые являются составляющими общего законодательного механизма регулирования бюджетной системы государства. Структуры исполнительной власти обладают определенными полномочиями, которые дают возможность гибко подходить к использованию бюджетных средств в зависимости от конкретных обстоятельств. Программы и военный бюджет можно изменять вне рамок стандартного цикла планирования. Вместе с тем, соответствующие полномочия структур исполнительной власти четко регулируются законодательными актами. Положения бюджетного законодательства, регулирующие выделение государственных средств в случае возникновения «особых обстоятельств», четко определяют условия, при которых возможно использование средств из резервной части бюджета. Отчеты структур исполнительной власти об использовании средств резервного фонда бюджета подвергаются независимым аудиторским проверкам.

в. Военные бюджеты

Военный бюджет предусматривает все без исключения доходы (субвенции и поступления/доходы) и расходы военного сектора. Военный бюджет имеет четко определенные источники поступлений и четко определенные задачи, которые должно решить финансирование соответствующих программ и проектов. Бюджет учитывает: субвенции из государственного бюджета для Министерства обороны; субвенции из государственного бюджета для других организаций, принимающих участие в оборонной деятельности или мероприятиях, имеющих отношение к сфере обороны (например, материально-техническое обеспечение и обслуживание резервных ресурсов военного времени); финансирование, поступающее из бюджетов других национальных программ (например, подготовка к вступлению в НАТО); финансирование, осуществляемое через международные или двусторонние программы (при условии существования четких правил относительно использования средств, полученных на условиях возмещения); поступления от реализации избыточного оборудования, техники, инфраструктуры и т.п.; поступления от прибылей подчиненных (частично или полностью) Министерству обороны коммерческих структур и организаций, которые занимаются поставкой товаров и услуг сторонним организациям.

Государство обладает возможностями (методология, необходимые знания и квалифицированные специалисты) для точного прогнозирования стоимости всех будущих оборонных расходов, в том числе: расходов, которые попадают под действие определенных ООН стандартных процедур отчетности о военных расходах (*UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures*); налогов; расходов на социальное и медицинское страхование; расходов на пенсионное обеспечение и перекалфикацию военнослужащих, уволенных в связи с сокращением вооруженных сил; расходов на утилизацию вооружений, военной техники и инфраструктуры; расходов на обслуживание уже существующих контрактов и долговых обязательств; а также расходов, которые могут возникнуть в связи с непредусмотренными обстоятельствами. Все поступления и расходы классифицируются согласно существующим международным стандартам, например стандарта GFS¹⁰ или UN Instrument. Процедуры предоставления сведений о бюджете позволяют осуществлять анализ расходов на предмет соответствия поставленным стратегическим задачам, а также способствуют повышению уровня отчетности и ответственности. Военный бюджет составляется в виде списка ассигнований под каждую конкретную статью расходов с достаточно высоким уровнем детализации. В бюджете детально расписано распределение средств как на уровне оборонных структур, так и конкретных оборонных программ и проектов. В последнем случае, бюджет четко определяет объем ресурсов, выделенных на обеспечение всех программ и их отдельных элементов, а именно: мер по подготовке личного состава, материально-технического обеспечения, закупок, научных исследований, конструкторских разработок и т.п.

3. Выполнение бюджета и надзор

а. Выполнение бюджета

Государство имеет комплексную систему бухгалтерского учета отчетности, которая создает надежный базовый механизм для оценки объема просроченных платежей. Бухгалтерская система учета отчет-

¹⁰ 10 GFS или Государственная финансовая статистика (Government Finance Statistics). Подробнее об определенной ООН классификации читайте на сайте <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?CI=218>.

ности имеет возможность создавать необходимые данные на всех этапах поступления доходов или осуществления выплат в рамках бюджетных ассигнований, а также на уровне оборонных организаций и программ. Нормативно-правовая база по вопросам персонала, операций и их материально-технического обеспечения, закупок, научных исследований и конструкторских разработок в военной сфере является стандартизированной и открытой для доступа всех заинтересованных сторон. Существуют четкие критерии, которые определяют полномочия руководителей оборонных структур по вопросам приема на работу новых сотрудников, трудовых отношений и условий оплаты труда, и позволяют пополнять личный состав вооруженных сил на конкурсных началах. Нормативно-правовая база, регулирующая проведение открытых конкурсных соревнований за право обеспечения военных потребностей, осуществление научных исследований и конструкторских разработок и предоставление других подрядных услуг, является четкой, комплексной и полной, а специалисты, отвечающие за организацию и проведение конкурсов, обладают необходимыми знаниями и квалификацией. Все требования относительно тендерных процедур четко и полностью выполняются на практике.

б. Аудиторские проверки

В оборонной организации и/или структурах исполнительной власти существуют мощные возможности для осуществления внутренних аудиторских проверок. Процедуры внутреннего аудита четко определены, а их соблюдение строго контролируется со стороны органов внешнего аудита. Существуют мощные возможности для осуществления аудиторских проверок как в сфере соблюдения установленных финансовых процедур, так и эффективности и результативности деятельности (аудиторские проверки на предмет эффективности использования бюджетных средств). Кроме того, существуют мощные возможности для осуществления внешних аудиторских проверок, например, со стороны Государственного контрольно-ревизионного управления, непосредственно подчиненного парламенту. Требования и процедуры независимых аудиторских проверок четко прописаны в соответствующих законодательных актах. Существуют мощные возможности для осуществления независимых аудиторских проверок на предмет соблюдения требований финансового законодательства и выявления случаев недобропорядочного поведения или неэффективного управления, а также для проверок эффективности использования бюджетных средств. Независимые экспертные организации (университеты, научные учреждения и другие неправительственные организации) могут, со своей стороны, проводить проверки эффективности расходования бюджетных средств в конкретных сферах, принадлежащих к их компетенции, например, программ модернизации сил и средств вооруженных сил. Неправительственные организации обладают соответствующими возможностями и опытом успешной деятельности в сфере анализа и оценки эффективности и результативности. Их оценки имеют значительное влияние на процессы принятия решений и настроения в обществе.

в. Отчетность

Правительство регулярно отчитывается перед парламентом и обществом по вопросам использования бюджетных средств. В середине года на рассмотрение парламента подается проект бюджета на следующий финансовый год, а отчеты об использовании бюджетных средств по отдельным направлениям подаются раз в квартал или ежемесячно. Общий отчет о выполнении бюджета подается в парламент не позднее, чем через шесть месяцев после

окончания предыдущего финансового года. Вместе с бюджетными отчетами предоставляются результаты комплексного глубокого анализа деятельности по выполнению главных оборонных программ.¹¹

4. Прозрачность бюджетного процесса в военной сфере

а. Прозрачность процесса принятия решений

Все составляющие бюджетного процесса в военной сфере (планирование, выполнение, анализ и оценка эффективности/результативности использования бюджетных средств) являются прозрачными для руководства государства и общества. Все участники бюджетного процесса (гражданские и военные структуры, отвечающие за планирование бюджетов, министры обороны и финансов, органы государственной власти, парламент и его комитеты, глава государства, государственное контрольно-ревизионное управление, лоббистские группы, неправительственные коммерческие и некоммерческие организации, средства массовой информации и широкие слои общества) осуществляют влияние на бюджетные процессы согласно четко определенным законодательным нормам, хорошо понимают все составляющие бюджетного процесса в военной сфере и придерживаются принципов верховенства демократии.

б. Предоставление необходимой информации

Общество имеет свободный доступ к публикациям по вопросам военного бюджета и связанной с ним информации – т.е. документов, которые определяют главные направления государственной политики в сфере безопасности и обороны, а также оборонных программ, отчетов о выполнении бюджетов и результаты аудиторских проверок. Нормы, регулирующие предоставление информации о военном бюджете и содержании соответствующих документов, также должны быть открытыми для общества. Эти нормы должны быть четко определены в соответствующих законодательных актах и оставлять очень мало простора для принятия ограничительных решений со стороны структур исполнительной власти. Правительство и соответствующие министерства и ведомства по закону обязаны публиковать детальную информацию о военном бюджете в объеме, который дает возможность экспертам по соответствующим вопросам осуществлять полноценный анализ всех составляющих бюджета. Информация предоставляется в печатном виде или через Интернет и публикуется на государственном языке, а также языках международного общения, в частности английском. Кроме того, представители исполнительной власти, в том числе министр обороны, по закону обязаны предоставлять письменные ответы на информационные запросы. Если какая-то из частей соответствующего документа предназначена только для служебного пользования¹², эта часть удаляется, а остальная часть документа предоставля-

¹¹ Например, в Болгарии закон обязывает руководителя правительства ежегодно отчитываться перед парламентом по вопросам обороны и деятельности вооруженных сил. В частности, в этом отчете (хотя закон непосредственно этого не требует) предоставляются сведения о результатах оборонной деятельности в соотношении к фактическим расходам оборонного бюджета.

¹² Присвоение грифа секретности не является общим правилом, а осуществляется только на основе отдельного решения об ограничении доступа к конкретной информации.

ется для ознакомления по информационным запросам организаций или отдельных лиц. Обобщенные сведения о бюджете, фактических и запланированных результатах выполнения бюджета за два предыдущих бюджетных года, а также обобщенная информация о бюджетных предложениях на следующие пять или более лет после окончания текущего бюджетного года находятся в свободном доступе для всех заинтересованных сторон. Государство придерживается своих обязательств в рамках международных организаций (ООН, ОБСЕ) и соглашений (проекты в рамках Пакта о стабильности в Европе и т.п.), которые требуют предоставления сведений о военном бюджете, регулярно и своевременно предоставляет полную и достоверную информацию по соответствующим вопросам.

5. Обеспечение целостности бюджетного процесса

Процессы формирования и выполнения военного бюджета построены на основе реалистических прогнозных оценок бюджетных ограничений и осуществляются в рамках единого комплексного механизма количественной оценки прогнозных макроэкономических показателей. Все базовые расчеты для планирования бюджета (например, главные бюджетные риски; стоимостные показатели, которые невозможно определить заранее; отдельные расходные обязательства и т.п.) четко фиксируются в соответствующих документах и обосновываются. Кроме того, базовые расчеты главных параметров, например, прогнозных макроэкономических или финансовых показатели, подвергаются независимой экспертной оценке. Расчеты стоимости всех оборонных программ осуществляются с использованием единого комплекса стоимостных факторов, четко определенных на основе результатов исследований государственного статистического ведомства, которое имеет независимый статус. Проверки на предмет соблюдения требований целостности бюджетного процесса осуществляются с помощью информационной системы. Процессы формирования оборонных программ и бюджета систематически осуществляются с помощью информационной системы с использованием инструментов автоматизированных расчетов и поддержки процессов принятия решений, которые создают благоприятные условия для совместной работы. Система бухгалтерского учета отчетности базируется на четко определенных основах, а также требованиях относительно своевременного и полного информирования участников бюджетного процесса о любых изменениях, которые внедряются в практике или существующей политике бухгалтерского учета.

Альтернативные программы и бюджеты, которые формируются на основе разнообразных альтернативных расчетов, четко классифицируются и отражаются в соответствующих документах. Существуют четко определенные процедуры, регулирующие переход от одного альтернативного варианта к другому, а моменты отказа от одного варианта в пользу другого также фиксируются в соответствующих документах. Сведения о планах, результатах и оценке их выполнения доступны для всех заинтересованных сторон. Показатели финансовой отчетности не противоречат друг другу и сверяются на соответствие аналогичным показателям, которые содержатся в других источниках. Сведения бухгалтерских отчетов эффективно и своевременно сверяются с показателями бюджетных ассигнований и банковских счетов. Аудиторские проверки бухгалтерской отчетности также являются своевременными и эффективными. Бюджетные и финансовые сведения четко и полностью согласованы между собой. Государственное статистическое ведомство имеет независимый организационный статус, который дает ему возможность объективно оценивать качество и достоверность предоставленных сведений об использовании государственных средств. Государство полностью придерживается международных стандартов в сфере целостности и достоверности сведений о бюджетах.

Раздел 7

Закупочная деятельность в оборонной сфере

Закупочная деятельность в оборонной сфере является составляющей двух достаточно разных процессов:

1. Процесса приобретения новых оборонных возможностей, например, путем внедрения более современных систем вооружений.
2. Процесса обслуживания и поддержания существующих оборонных возможностей посредством поставки необходимых запасных частей, топлива, предоставления услуг материально-технического и тылового обеспечения и т.п.

При условии недостаточного уровня целостности и добропорядочности задействованных в этих процессах организаций, процедур и отдельных лиц, оба эти процесса будут иметь высокий коррупционный потенциал. Этот Раздел посвящен преимущественно анализу первого из этих двух процессов по нескольким причинам:

- процесс приобретения новых оборонных возможностей, как правило, связан со значительно большими объемами финансирования;
- процесс согласования оборонных потребностей с фактическими закупками довольно сложен и требует нетрадиционных подходов;
- он часто предусматривает приобретение наиболее современных технологий, а значит круг потенциальных поставщиков довольно ограничен;
- круг потенциальных поставщиков ограничивается еще больше в случае, когда выбор поставщика важен с точки зрения надежности обеспечения необходимых оборонных возможностей или когда это непосредственно касается других интересов национальной безопасности;
- статистическая информация по стоимостным показателям ограничена; ее трудно получить или не существует вообще.

Вышеупомянутые факторы и целый ряд других причин обуславливают высокий коррупционный потенциал процесса оборонных закупок. Например, более половины случаев коррупционного поведения, которые описываются в сборниках по борьбе с коррупцией в оборонной сфере “Defence Anti-Corruption Digest”¹, связаны с международными закупками новых систем вооружений и военной

¹ Сборник “Defence Anti-Corruption Digest” является проектом Транспаренси Интернешнел, который регулярно обновляется и переиздается: www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.

техники. Хотя большая часть этого Раздела посвящена вопросам закупок новых военных систем, большинство наших выводов и рекомендаций в полной мере касаются и закупочной деятельности в рамках процесса поддержания уже существующих оборонных возможностей.

Исследования по вопросам коррупции в сфере закупок часто ограничиваются лишь деятельностью по заключению и выполнению контрактов, т.е. на этапе закупочной деятельности, когда государственные должностные лица готовят и подписывают контракты с поставщиками вооружений, военной техники и услуг, а затем осуществляют менеджмент этих контрактов. Тем не менее, чтобы полностью понять механизмы коррупции в этой сфере, процесс закупок необходимо рассматривать комплексно и с учетом всех факторов влияния. Это позволит разработать эффективные меры по снижению уровня коррупции, связанной с процессами военных закупок.

Целостность и добропорядочность процесса закупок

Оборонные закупки являются процессом получения новых или усиления уже существующих оборонных возможностей, в частности, путем внедрения новых технологий. Во Вставке 7.1 дается описание этого понятия и его составляющих, а также определяются три основных направления общего закупочного процесса. Главной предпосылкой снижения коррупционного потенциала в сферах деятельности, связанных с закупками, является целостность и добропорядочность процессов на этапе принятия решений. Процесс принятия решений должен регулироваться таким образом, чтобы гарантировать четкую связь между решениями о закупке и фактическими закупками тех или иных образцов вооружений или военной техники, с одной стороны, и конкретными задачами оборонной политики, с другой стороны, а также учитывать финансовые и другие ресурсные ограничения, которые могут влиять на процесс обеспечения необходимых оборонных возможностей. Правила и процедуры закупочной деятельности должны обеспечивать причинную связь между задачами оборонной политики государства и направлениями закупочной деятельности.

Вставка 7.1. Составляющие процесса оборонных закупок

Закупочная деятельность в сфере обороны состоит из большого количества разнообразных процессов и задач, которые условно можно разделить на три больших группы, а именно:

- определение потребности в тех или иных услугах или оборудовании;
- определение путей приобретения необходимого оборудования или услуг для обеспечения этих потребностей;
- приобретение необходимого оборудования или услуг.

На первый взгляд может казаться, что определить потребности в том или ином оборудовании либо услугах очень просто. Но в действительности этот процесс довольно сложен. Он требует применения нетрадиционных подходов, и именно от его эффективности в значительной мере зависит успех конкретного закупочного проекта в целом. Бюджет вооруженных сил, как правило, входит в число наиболее весомых компонентов государственного бюджета. Но в большинстве случаев его не хватает

для обеспечения абсолютно всех оборонных нужд государства. Поэтому необходимо определить, какие проекты являются наиболее приоритетными, и на этой основе составить общую оборонную программу, которая должна максимально учитывать потребности вооруженных сил и быть максимально сбалансированной. При этом важно обеспечить эффективный менеджмент каждого проекта с целью достижения наилучшего соотношения качества и стоимости оборудования или услуг, которые приобретаются/ предоставляются, а также обеспечения эффективного использования оборонных ресурсов. Таким образом, для успеха закупочной деятельности необходимо провести тщательный анализ имеющихся потребностей с точки зрения их приоритетности. Также желательным было бы использование творческих или нестандартных подходов при принятии решений относительно обеспечения этих потребностей. За счет соответствующего финансирования этих видов деятельности можно снизить существующие риски проекта и таким образом повысить достоверность его успешного выполнения.

Определение путей приобретения того или иного необходимого оборудования или услуг, как правило, осуществляется в рамках соответствующей стратегии закупочной деятельности, т.е. официального документа, где регистрируются принятые решения по конкретным проектам и дается их обоснование. Как и в предыдущем случае, соответствующее финансирование этих видов деятельности поможет снизить риски и повысить достоверность успешной реализации соответствующего конкретного проекта. Деятельность по закупке необходимого оборудования и/или услуг, поддержке этого оборудования в течение всего срока эксплуатации и его утилизации после истечения этого срока часто делится на несколько этапов. Это необходимо для упрощения и повышения эффективности общего процесса менеджмента проекта и определения этапов, на которых проект в случае необходимости можно пересмотреть и принять решение относительно его дальнейшей реализации. Такая деятельность называется «закупочным циклом».

При этом необходимо отметить, что все эти три этапа закупочной деятельности связаны между собой, и они не обязательно осуществляются в той последовательности, которая описана выше. Большие преимущества дает включение в закупочный цикл деятельности по определению и уточнению потребностей в определенных видах оборудования и/или услуг.

Источник: Энтони Лоуренс, «Менеджмент в сфере закупок» в сборнике «Оборонный менеджмент: Ознакомление» (Женева, Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2009 г.), 156-157.

Во-первых, политики и органы планирования военной деятельности должны четко определить потребности, связанные с выполнением оборонных задач. Соответствующий документ² должен давать четкое аналитическое обоснование необходимости ликвидации дефицита определенных оборонных возможностей или содержать результаты анализа технологических возможностей, которые позволят повысить эффективность или результативность деятельности по выполнению определенных оборонных задач. Отраженные в

² Министерство обороны США и другие федеральные ведомства обязаны разрабатывать официальный документ, называемый «Заявление об условиях, необходимых для выполнения поставленных задач» (Mission Need Statement). См., например: Федеральное авиационное управление, Анализ задач. Приложение Б: Типичный образец заявления об условиях, необходимых для выполнения поставленных задач» (Federal Aviation Administration, "Mission Analysis: Appendix B: Mission Need Statement Template," <http://fast.faa.gov>).

этом документе оценки могут осуществляться на основе тщательного анализа оборонных задач, например, с точки зрения соотношения между существующими и запланированными оборонными возможностями, с одной стороны, и запланированными задачами для каждого из видов вооруженных сил³, с другой стороны, и строиться на основе достаточно большого массива количественных данных, необходимых для определения и обоснования потребностей в определенных возможностях. Детальный анализ деятельности должен завершаться, а потребности в определенных возможностях определяться еще до начала разработки такого документа. В документе также должны содержаться оценки последствий, к которым может привести невозможность обеспечения определенных потребностей, оценки важности этих потребностей, а также временные показатели и параметры ресурсного планирования на долгосрочную перспективу.

Во-вторых, это необходимость определения оперативных требований. В соответствующем документе должны быть детально разработаны количественные и качественные параметры, отвечающие определенным требованиям к конкретной системе вооружений или образцу военной техники, и на базе которых будет осуществляться оценка оперативной эффективности и соответствия установленным требованиям образцов вооружений или военной техники перед началом их фактического использования.

После завершения этих двух первых этапов, т.е. определения: а) потребностей в определенных оборонных возможностях и б) оперативных требований к системам вооружений и военной технике, которые должны обеспечить эти возможности, а также их отражение в соответствующих документах, можно начинать разработку технических требований и стандартов и переходить к этапу закупки и соответствующего планирования бюджета. Определенные параметры требуемых оборонных возможностей и оперативные требования к образцам вооружений и военной техники для обеспечения этих возможностей в будущем будут служить основой для определения отдельных критериев оценки предложений и, соответственно, выбора конкретных поставщиков, а также для оценки образцов вооружений, военной техники и услуг после их закупки/предоставления.

Вставка 7.2 описывает опыт Министерства национальной обороны Польши в сфере препятствования проявлениям коррупционного поведения при осуществлении закупочной деятельности в интересах вооруженных сил. Сохранение причинных связей на этапах закупочной деятельности, которые описаны выше, является важной предпосылкой целостности и добропорядочности процессов принятия решений в сфере военных закупок. Это также дает возможность осуществлять независимые оценки⁴ – в частности, еще до того, как из бюджета будут выделены значительные финансовые ресурсы – а также проводить аудиторские проверки результатов и процесса реализации принятых решений в сфере закупок, как со стороны государственных органов с соответствующими полномочиями, так и со стороны независимых экспертов.

³ В сфере обороны такие меры, как правило, осуществляются в рамках комплексного анализа и пересмотра оборонной политики. В США, например, это такие документы, как «Strategic Defense Review», содержащий анализ стратегических задач и потенциальных военных угроз, а также «Quadrennial Defense Review» – анализ оборонной стратегии, проводимый раз в четыре года.

⁴ 4 Оценка, которая осуществляется независимо от оценок тех, кто предлагает конкретные закупочные решения. Такую оценку могут проводить специальные экспертные группы, действующие в интересах оборонной организации, а также другие государственные организации или независимые эксперты (пример оценки независимых экспертов приведен ниже во Вставке об «Антикоррупционных соглашениях в сфере обороны»).

Вставка 7.2. Сохранение целостности и добропорядочности процесса военных закупок и препятствование проявлениям коррупции: польский опыт

Военные закупки являются сферой, связанной с высоким коррупционным риском. В составе закупочного процесса есть несколько ключевых моментов, которые требуют особого внимания с точки зрения снижения коррупции до минимально возможного уровня. Эти моменты существуют на этапе подготовки закупочного проекта, этапе проведения тендерных процедур или переговоров с потенциальными поставщиками, а также на этапе реализации контракта. На всех этих этапах необходимо решать конкретные проблемы, например путем поиска ответов на конкретные вопросы, касающиеся всех ключевых элементов проекта. Ниже дается перечень наиболее важных из этих вопросов. В составе Министерства национальной обороны Польши создана специальная структура под названием Бюро антикоррупционных процедур, задача которого – поиск ответов на эти вопросы, подготовка экспертных оценок и разработка возможных решений.



Этап подготовки закупочного проекта

Оперативные требования к новым образцам вооружений: позволят ли они выбирать поставщиков на условиях честной конкуренции в будущем? Базируются ли они на реальных оперативных потребностях или это просто интересный образец вооружений из рекламного проспекта?

Технические требования к новым образцам вооружений: основываются ли они на реальных оперативных требованиях или просто копируют описание технических характеристик конкретного изделия? Являются ли они достоверными и объективными? Позволяют ли они выбирать поставщиков на условиях честной конкуренции? Если нет, является ли соответствующее решение четко обоснованным и оправданным?

Планирование и формирование бюджета: предусматривает ли закупочный план получение определенных возможностей и комплексных систем или только отдельных изделий? Отвечает ли объем закупочного проекта реальным потребностям? Предусматривает ли бюджет закупочного проекта его финансирование и на будущие годы? Действительно ли оправданы непредусмотренные закупки с точки зрения срочных оперативных потребностей?

Составляющие закупочного процесса

Конкурентность: отвечают ли закупочные, в частности, тендерные процедуры требованиям конкурентности? Если нет, является ли решение о закупке у одного источника или ограничение круга потенциальных поставщиков достаточно оправданным? В какой мере закупочные процедуры отвечают требованиям конкурентности с точки зрения возможности выбора наиболее выгодного предложения?

Оценочные критерии, тендерная документация: достаточно ли они четкие и объективные? Применяются ли они одинаково ко всем потенциальным поставщикам? Преимущество предоставляется объективным критериям (например, стоимость всего жизненного цикла закупаемого оборудования) или субъективным (например, перспектива получения дополнительных возможностей)? Являются ли тендерные документы четкими, понятными и объективными?

Конфликт интересов: определены ли членами тендерного комитета или другими должностными лицами, которые принимают участие в закупочном проекте на этапе его подготовки или реализации, моменты в отношениях с потенциальными поставщиками, несущие в себе риск возникновения конфликта интересов? Подписали ли они декларацию об отсутствии конфликта интересов? Если так, каким образом ее положения были реализованы на практике?

Работа тендерного комитета: отвечает ли работа тендерного комитета положением, определенным и согласованным в соответствующих тендерных документах?

Контракт и его реализация

Гарантии качества, испытания: планируется ли проведение эффективных (построенных на объективных критериях и надежной методологии) испытаний? Планируется ли в процессе реализации контракта этап подтверждения гарантий качества?

Согласование проекта контракта и его подписание: насколько тщательно и детально разработан контракт и обеспечивает ли он права министерства обороны?

Реализация контракта: реализуется ли контракт в том виде, в котором он был подписан? Были ли изменения или дополнения к контракту достаточно оправданны?

Целостность процесса принятия решений является важной предпосылкой обеспечения его прозрачности. Иногда бывает так, что в качестве демонстрации «прозрачности тендерного процесса» предложения участников тендеров широко освещаются средствами массовой информации или даже демонстрируются по телевидению, в то время как положения тендерной документации выписаны таким образом, что они предоставляют очевидное преимущество одному конкретному поставщику или даже совсем исключают из тендерного процесса всех других претендентов.

Для обеспечения прозрачности процесса оборонных закупок необходимо принять дополнительные меры. Это, в частности:

- документы, определяющие направления оборонной политики, должны быть в открытом доступе для всех заинтересованных сторон, широко освещаться средствами массовой информации и определять четкие, согласованные между собой и реалистические принципы и направления модернизации оборонной сферы;
- заблаговременное извещение заинтересованных поставщиков, в том числе предприятий собственной оборонной промышленности, о запланированных закупках или ожидаемых потребностях в определенных возможностях;
- обеспечение определенных оборонных потребностей осуществляется через открытые тендеры с привлечением максимально возможного количества участников, например, через единый электронный портал для заказчиков и поставщиков оборонной продукции European Bulletin Board (EBB) on Defence Contracts Opportunities⁵, созданный и функционирующий под эгидой Европейского оборонного агентства (EDA);
- при планировании закупочного цикла и осуществлении сравнительных оценок предложений от разных заинтересованных поставщиков необходимо учитывать не только закупочную цену, но и стоимость всего жизненного цикла закупаемого оборудования⁶;
- осуществление тщательного анализа и оценки всех рисков, связанных с конкретным закупочным проектом, и прозрачный менеджмент этих рисков.

Вставка 7.3 дает перечень отрицательных последствий (в том числе высокий риск коррупции) недостаточного уровня прозрачности при осуществлении оборонных закупок. Оборонные организации и парламентские комитеты, которые видят и понимают отдельные несовершенства процесса оборонных закупок и желают укрепить целостность и добропорядочность этого процесса, могут рассмотреть возможность внедрения международного стандарта ISO 15288⁷ и связанных с ним требований, опреде-

⁵ См. www.eda.europa.eu/ebbweb.

⁶ Для осуществления сравнительных оценок разных расчетов стоимости жизненного цикла оборудования, а также обеспечения высокой эффективности процесса эталонного анализа и тестирования, рекомендуется применение стандартных моделей стоимости. См. *Практическое руководство по оценке стоимости жизненного цикла (Code of Practice for Life Cycle Costing)*, RTO-TR-SAS-069 (Париж: Научно-техническое агентство НАТО, сентябрь 2009 г.); *Методы и модели оценки стоимости жизненного цикла (Methods and Models for Life Cycle Costing)*, RTO-TR-SAS-054 (Париж: Научно-техническое агентство НАТО, июнь 2007 г.); *Структура стоимости и стоимость жизненного цикла военного оборудования (Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems)*, RTO-TR-058 (Париж, Научно-техническое агентство НАТО, сентябрь 2003 г.).

⁷ См.: ISO/IEC 12207:20078, «Разработка систем и программного обеспечения – Процессы жизненного цикла систем» (*Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes*), издание второе (Международная организация стандартизации, 2008 г.).

ленных документом НАТО ААР-48. Реализуемые в НАТО требования относительно планирования закупочной деятельности отвечают стандарту ISO/IEC 15288. Этот стандарт предусматривает планирование, охватывающее весь жизненный цикл оборудования. В соответствии с этим стандартом, закупочный цикл делится на шесть отдельных этапов:

1. Создание концепции.
2. Разработка.
3. Производство.
4. Эксплуатация.
5. Обслуживание в течение срока эксплуатации.
6. Утилизация после истечения срока эксплуатации.

Каждый из этих этапов отражает конкретную важную часть жизненного цикла военного оборудования. Необходимость распределения жизненного цикла оборудования на отдельные этапы обуславливается тем, что менеджмент конкретного вида деятельности на отдельных этапах, которые являются относительно небольшими, хорошо понятными и распределенными в соответствии с установленными временными показателями, осуществлять намного удобнее и эффективнее, чем менеджмент всего жизненного цикла в целом. Кроме того, разделение закупочного цикла на отдельные этапы позволяет более эффективно решать вопросы, возникающие в связи с неопределенностью отдельных моментов проекта и снижением рисков, связанных со стоимостными и временными параметрами проекта, общи-

Вставка 7.3. Недостаточный уровень прозрачности оборонных закупок и его последствия

Нечетко определенные или слишком расплывчатые положения политики в сфере оборонных закупок, а также закрытый характер закупочных процессов, как правило, приводят к:

- низкому уровню анализа и оценки целесообразности закупки тех или иных видов вооружений или военной техники;
- снижению уровня эффективности правительственных решений и, как следствие, снижению уровня национальной и региональной безопасности;
- росту недоверия к государству со стороны соседних стран;
- коррупции, связанной с принятием решений относительно закупки вооружений и военной техники, а также всех других решений в сфере закупок для обеспечения деятельности вооруженных сил;
- падению уровня доверия к военной организации со стороны общества и, как результат, возникновению нежелательных противоречий и дискуссий.

Источник: Ханс Борн и др., Парламентский надзор в сфере безопасности: Принципы, механизмы и практика, 6-е издание (Hans Born, et. al., Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, 6th edition), (Лозанна, Межпарламентский союз и Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2007 г.), 173.

ми задачами и принятием решений. Деятельность на каждом из этих этапов имеет свою четко определенную конечную цель, а ее успех является составляющей общего успеха закупочного цикла в целом. Переход от одного этапа закупочного цикла к следующему осуществляется на основе решений, которые принимаются по окончании определенных «контрольных отрезков» проекта и свидетельствуют о соответствии достигнутых результатов установленным требованиям, позволяющим завершить этап или начать работу над другим. Применение стандартов ISO 15288 и APP-48 позволяет объединить процессы разработки систем и менеджмента проектов в единый интегрированный механизм. Это обеспечивает согласованность деятельности по всем направлениям и отдельным сферам менеджмента проекта в течение всего его жизненного цикла, и также обеспечивает прозрачность процессов взаимодействия всех участников закупочного проекта. Структурирование жизненного цикла военного оборудования вышеупомянутым способом также создает благоприятные условия для осуществления строгого надзора за процессами военных закупок со стороны парламента. Вставка 7.4 приводит пример практики парламентского надзора за процессами военных закупок, который существует в Нидерландах.⁸

Необходимо отметить, что, хотя вмешательство парламента в закупочный процесс несколько тормозит его продвижение, оно является необходимой предпосылкой укрепления целостности и добропорядочности и повышения до максимально возможного уровня прозрачности процессов принятия решений. Таким образом, жесткий надзор со стороны парламента позволяет существенно снизить коррупционный потенциал процессов военных закупок. Особого внимания заслуживает проблема снижения коррупционного потенциала деятельности по выполнению офсетных соглашений, часто сопровождающих военные закупки. Анализу этой проблемы посвящен следующий Раздел данного сборника.

Целостность и добропорядочность участников закупочных проектов

Кроме целостности и добропорядочности закупочного процесса как такового, еще одной важной предпосылкой снижения коррупционного риска закупочной деятельности в военной сфере является целостность и добропорядочность организаций, которые принимают участие в закупочном проекте, со стороны как заказчика, так и поставщика. Этот Раздел рассматривает проблемы целостности и добропорядочности участников закупочного цикла со стороны заказчиков, т.е. министерства обороны и ведомств, отвечающих за военные закупки, а также требования, которые правительства государств выдвигают к поставщикам оборонной продукции. Вопросы целостности и добропорядочности участников закупочного цикла со стороны поставщиков рассматриваются в Разделе 20, в котором речь идет о мерах, которые должны приниматься предприятиями оборонной промышленности и оборонно-промышленными ассоциациями с целью внедрения и соблюдения стандартов целостности и добропорядочности на международном уровне.

⁸ Детальный сравнительный анализ нидерландской системы парламентского надзора представлен в статье Виллема Ф. ван Екелена (Willem F. van Eekelen) «Парламентское измерение оборонных закупок: требования, производство, сотрудничество и закупки» (*The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*), Occasional Paper No. 5 (Женева, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2005 г.).

Вставка 7.4. Парламентский надзор в сфере оборонных закупок: опыт Нидерландов

В Нидерландах практика строгого парламентского надзора за процессами военных закупок имеет долгую историю. Как правило, все закупочные проекты, стоимость которых превышает 25 миллионов евро, должны рассматриваться и утверждаться парламентом. Для этого существует специальный механизм под названием «закупочная процедура». Правительство (в лице государственного секретаря по вопросам обороны, в компетенцию которого входят вопросы военного имущества) направляет на рассмотрение парламента письмо одной из четырех категорий: А, Б, В или Г, в зависимости от соответствующего этапа закупочного цикла. Если говорить коротко, разные этапы отражают переход от определенной потребности в новой системе вооружений (или более современном варианте уже существующей системы) к конкретному предложению относительно закупки системы X у поставщика Y. Парламент имеет возможность осуществлять влияние на принятие решений на каждом из этапов закупочного цикла. Т.е., когда правительство определяет потребность в закупке новой системы вооружений или замене уже существующей системы на новый более современный образец (или определяет количество систем, которые необходимо закупить), парламент может отклонить соответствующее решение или внести свои изменения. Теоретически, парламент может отклонить или изменить любое решение о закупках, даже когда соответствующий проект уже прошел все подготовительные этапы и нуждается только в окончательном утверждении парламентом, тем не менее, на практике такие случаи являются скорее исключением из правил. На протяжении большей части закупочного цикла парламент влияет на намерения правительства в зависимости от конкретного этапа (А, Б, В или Г), каждый из которых обсуждается в парламенте.

Для больших проектов стоимостью больше 100 миллионов евро внедрена отдельная процедура (под названием «большие проекты»), которая предусматривает более детальную и более регулярную отчетность правительства перед парламентом. В качестве типичного примера можно привести участие правительства Нидерландов в разработке современного истребителя Joint Strike Fighter, созданного на базе американского F-16, а также в других больших проектах, в частности проекте по созданию международной аэромобильной бригады Air Mobile Brigade. В общем можно считать, что существующая ситуация с парламентским надзором в Нидерландах в целом удовлетворительна, хотя эксперты продолжают дискутировать относительно предельной стоимостной границы проектов, которые подлежат контролю со стороны парламента, а также целесообразности детального рассмотрения в парламенте закупочного процесса, иногда имеющего множество сугубо технических нюансов. В рамках процесса парламентского рассмотрения поднимаются вопросы качества и уровня независимости правительственной информации и целесообразности осуществления независимой оценки, например со стороны независимого оборонного научно-исследовательского института. Наконец, парламент часто рассматривает роль промышленных предприятий и лоббистских групп и их контакты с членами парламентского комитета по вопросам обороны. Однако по сей день никаких серьезных нарушений в этой сфере пока не зафиксировано.

Источник: По информации Яна Хукема (Jan Hoekema), бывшего члена парламента Нидерландов, 2002 г., приведенной в книге Ханса Борна и др., «Парламентский надзор в сфере безопасности» (2007 г.), 174.

Каких-то универсальных моделей организации военных закупок не существует. Однако есть одно универсальное требование, состоящее в том, что закупочный процесс должен быть хорошо согласован с другими ключевыми процессами оборонного планирования и менеджмента. Еще одним признаком хорошо организованной закупочной деятельности является четкое распределение функций, а также полномочий по принятию решений и осуществлению надзора и контроля.

Вставка 7.5 объясняет схемы распределения полномочий среди заинтересованных участников сферы закупок, существующего в государствах с хорошо развитыми механизмами эффективного демократического контроля над деятельностью вооруженных сил и системой государственного руководства сектором обороны. Однако в оборонных организациях государств, которые находятся на переходном этапе от тоталитаризма к демократии, часто бывает очень трудно обеспечить четкое распределение соответствующих полномочий, внедрение и координацию необходимых практических механизмов для обеспечения прозрачности процесса принятия решений, где хорошо известен автор каждого конкретного решения.

Очень интересен с этой точки зрения опыт Болгарии. Осенью 2009 года министр обороны Болгарии Николай Младенов предложил изменения в Закон «Об обороне и вооруженных силах», которые ограничивают полномочия министра обороны в сфере военных закупок. В частности, в соответствии с предложенными изменениями, компетенция министра обороны ограничивается закупочными решениями, стоимость которых не превышает 25 млн. евро.

Вставка 7.5. Распределение полномочий в закупочной деятельности и среди ее участников

Всех участников процессов военных закупок можно условно поделить на четыре больших группы.

Во-первых, это те, *кто принимает решения относительно необходимости закупки тех или иных видов оборудования и/или услуг*. Этот процесс не происходит за один день. Он требует определенного времени и анализа, в ходе которого определенные нужды постепенно рассматриваются и изучаются более детально. Например, определяется потребность в приобретении возможностей для уничтожения основных боевых танков гипотетического неприятеля. Но в результате изучения альтернативных вариантов может быть принято решение только о закупке компактной противотанковой ракетной системы. На основе соответствующего решения в дальнейшем разрабатывается детальное техническое задание с описанием необходимых требований к такой системе. На этом этапе осуществлением соответствующей аналитической работы, т.е. определением и уточнением потребности в конкретном оборудовании или услугах, могут заниматься сразу несколько организаций. При этом, такая работа может последовательно выполняться разными группами людей, занимающихся проектом на разных этапах его развития. Однако, кому бы ни поручили выполнения этой работы, особенно важным участником этого процесса является пользователь, т.е. представитель вооруженных сил, тот, кто будет отвечать за дальнейшее более детальное изучение вопроса о приобретении того или иного оборудования или услуг в соответствии с пожеланиями тех людей, которые в конечном счете будут эксплуатировать это оборудование или пользоваться этими услугами. Понятно, что пользователь хорошо разбирается в том, как на практике эксплуатируются военные системы, а значит и понимает, какие именно возможности необходимы для выполнения конкретных поставленных военных задач. Однако, пользователь не всегда может принять наилучшее решение, когда речь идет о выборе не-

обходимого оборудования, которое отвечало бы поставленным требованиям, и не всегда пользователю можно поручать управление процессом закупки в целом. Ведущая роль при определении потребности в том или ином оборудовании или услугах на первых этапах принятия решения в большинстве случаев действительно принадлежит пользователю, т.е. вооруженным силам. Но на последующих этапах с этой работой лучше справляются специалисты по вопросам закупочной деятельности. Это вторая категория людей, принимающих участие в закупочном цикле.

Специалисты в сфере закупок, как правило, осуществляют руководство соответствующим закупочным проектом на большинстве его этапов. В частности, они тщательно изучают заявку на приобретение оборудования и/или услуг и уточняют все детали, заключают контракты с поставщиками, контролируют процесс поставки необходимого оборудования и/или услуг, отвечают за содержание и обслуживание поставленного оборудования в течение всего срока эксплуатации и, в конце концов, организуют мероприятия по утилизации оборудования после истечения срока эксплуатации. Поскольку закупочная деятельность является сложным комплексным процессом, во многих странах созданы специализированные учреждения, занимающиеся исключительно закупочной деятельностью и где управление такой деятельностью рассматривается как отдельная профессиональная специализация. У такого подхода есть несколько важных преимуществ. С одной стороны, это способствует развитию и дальнейшему распространению соответствующего опыта в этой сфере как на уровне отдельного конкретного специалиста, так и на уровне организации в целом, а с другой стороны, позволяет пользователю не отвлекаться на такие вопросы, а заниматься своими основными задачами. Однако, кроме этого процесс менеджмента закупочного проекта требует, чтобы ответственность за финансовую сторону проекта, т.е. за эффективное и рациональное использования бюджетных средств, возлагалась на *менеджера по вопросам закупок* и достигалась путем надлежащего использования средств, выделенных под конкретный закупочный проект. Из этого вытекает одно из принципиальных требований. Оно состоит в том, что функции пользователя не должны быть связаны с финансовой стороной закупочного проекта. Это объясняется тем, что пользователь, в силу известных и хорошо понятных причин, будет стараться получить наилучший из возможных вариантов необходимого оборудования или услуг, в то время как более общие интересы военной организации, не говоря уже об интересах правительств, парламентов и налогоплательщиков, требуют, чтобы нужды вооруженных сил удовлетворялись на максимально возможном уровне, но не за счет других важных расходов государственного бюджета. Из этого следует другое требование, а именно то, что задача принятия самого оптимального решения с точки зрения сохранения баланса интересов заказчика или пользователя оборудования и/или услуг и налогоплательщиков должна возлагаться на нейтрального участника закупочного цикла, т.е. менеджера по вопросам закупок.

Третья категория участников закупочного цикла состоит из людей, занимающихся вопросами *контроля и надзора за реализацией закупочных проектов*. Как правило, функции контроля и надзора в сфере закупок принадлежат к компетенции представителей высшего руководства военной организации государства.

Четвертая и последняя категория участников закупочного цикла – это *внешние организации*, имеющие возможность обеспечить поставку закупаемого необходимого оборудования и/или услуг. В большинстве случаев это частные компании, но в эту категорию участников могут входить и государственные организации или другие государства.

Источник: Энтони Лоуренс, «Менеджмент закупочной деятельности» (2009 г.), 157-159.

Для реализации закупочных проектов стоимостью от 25 до 50 млн. евро Министерству обороны необходимо получить разрешение от Совета (Кабинета) министров, а проекты стоимостью более 50 млн. евро, после получения разрешения от Совета министров, нуждаются в предварительном утверждении парламентом государства. Даже при условии отсутствия необходимого опыта или аналитических возможностей в некоторых сферах, правительства имеют в своем распоряжении инструменты для укрепления целостности и добропорядочности закупочных процессов на организационном уровне и снижения коррупционных рисков в сфере закупок. Вставка 7.6 приводит пример опыта Сьерра-Леоне, который можно считать примером положительной практики в этой сфере.

Вставка 7.6. Борьба с коррупцией в сфере закупок

Глава Антикоррупционной комиссии Сьерра-Леоне Абдул Теджан Коул (Abdul Tejan Cole) начал активную кампанию по повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности во всех министерствах и ведомствах правительства государства. Признанием того факта, что первую линию обороны страны составляют государственные игроки и правительственные министерства и ведомства, стало создание Антикоррупционной комиссии как высшего государственного органа по борьбе с коррупцией. На первом этапе деятельности Комиссии было выявлено девять коррупционных преступлений, но после принятия в сентябре 2008 года нового антикоррупционного законодательства их количество увеличилось до двадцати двух. Под действие нового законодательства теперь попадают и нарушения закупочных процедур, в том числе при организации и проведении тендеров. К сентябрю 2008 года в Сьерра-Леоне, из-за отсутствия строгого надзора за процессами подписания контрактов для обеспечения государственных нужд, часто фиксировались случаи закупки некачественного или неоправданно дорогого оборудования, а заместителей министров, принимавших соответствующие решения, невозможно было привлечь к ответственности.

Коррупция в сфере закупок признается во всем мире как очень серьезная проблема. Сегодня такое явление, как конфликт интересов (злоупотребление служебными полномочиями) считается нарушением законодательства, а любое нарушение кодекса поведения в закупочной сфере является поводом для привлечения к дисциплинарной ответственности. Закон также требует от государственных должностных лиц предоставления деклараций обо всех видах личных активов. При осуществлении соответствующих судебных процедур преимущество теперь отдается рассмотрению дела судьей, а не группой присяжных, поскольку глава Антикоррупционной комиссии считает, что добиться желательного решения путем подкупа одного судьи тяжелее, чем подкупить нескольких из двенадцати присяжных. В Сьерра-Леоне ныне назначены двое судей, специализирующихся исключительно на коррупционных делах. Кроме того, введен минимальный уровень наказания за коррупционные преступления. Т.е. наказание за участие в коррупционных действиях фактически становится неотвратимым, в отличие от предыдущих времен, когда приговоры по коррупционным преступлениям иногда сводились к простому предупреждению.

В новом законе нашли свое отражение положения Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, в частности, что касается усиления борьбы с коррупцией. Отныне значительно усиливаются гарантии безопасности для тех, кто желает уведомить соответствующие органы о своих подозрениях относительно наличия признаков коррупционного поведения. Такие лица теперь защищены законом и имеют право

на получение 10 процентов от суммы, которую удалось возместить благодаря успешной деятельности по проверке предоставленной информации и привлечению к ответственности и осуждению нарушителей антикоррупционного законодательства. Для информирования соответствующих органов были открыты бесплатные «горячие» линии. В то же время, закон предусматривает ответственность за предоставление неправдивой информации и предъявление необоснованных обвинений.

За более детальной информацией о деятельности Антикоррупционной комиссии Сьерра-Леоне рекомендуем обратиться к ее веб-сайту в Интернете: www.anticorruption.sl.

С целью укрепления целостности и добропорядочности закупочных процессов правительства могут воспользоваться и таким инструментом, как установление требований относительно соблюдения поставщиками военной продукции определенных стандартов морально-этического поведения. Описание таких требований на примере оборонной организации США представлены в тексте Вставки 7.7. В 2009 году эти требования были значительно усилены.

Целостность и добропорядочность личного поведения

Любые меры, направленные на снижение коррупционного потенциала в сфере закупок, не будут иметь желаемого эффекта, если поведение лиц, которые принимают участие в соответствующих процессах, не будет достаточно целостным и добродетельным. С целью снижения коррупционных рисков в сферах, связанных с военными закупками, государства часто стараются применять комплексы «жестких» и «мягких» мер. «Жесткие» меры применяются в случаях, когда речь идет о конфликтах интересов или подкупе должностных лиц (прямо либо через посредников). Требования, касающиеся конфликта интересов должностных лиц военного сектора, действуют на протяжении всего периода, когда происходит процесс закупок как таковой, а также на протяжении предварительных контактов отдельных лиц с представителями заинтересованных оборонных предприятий и возможных контактов с представителями предприятий, выполняющих конкретные оборонные заказы. Эти требования продолжают действовать и в течение определенного времени после того, как конкретное лицо прекращает свои рабочие отношения с министерством обороны или военно-закупочной организацией. Например, много государств классифицируют как «конфликт интересов» случай, когда должностное лицо оборонного сектора (на военной или гражданской должности) через один, два или три года после увольнения с государственной службы получает от оборонного поставщика трудоустройство на определенную должность либо доступ к другим привилегиям или благам.⁹ Это правило по обыкновению распространяется не только на должностных лиц, принимающих или принимавших

⁹ Об одном из таких широко известных случаев, а также о реакции на него компании-подрядчика и правительства читайте здесь: www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html или www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.html. О реакции Конгресса США читайте на сайте: www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html.

участие в подготовке и подписании контрактов, но и на государственных служащих и должностных лиц вооруженных сил, которые были задействованы на любом из этапов закупочного цикла – от определения потребностей до оценки качества поставленного оборудования или предоставленных услуг.

«Мягкие» меры, направленные на укрепление целостности и добропорядочности личного поведения, также могут способствовать снижению коррупционных рисков закупочной деятельности. Среди «мягких» мер можно рассмотреть возможность введения кодексов этического поведения, которые должны применяться как государственными организациями, так и производителями оборонной продукции. Среди «полужестких» мер может быть поощрение либо требование относительно информирования, состоящее в том, что лица, у которых есть информация о случаях коррупционного поведения во время предоставления или выполнения государственного оборонного заказа, должны информировать об этом соответствующие органы. Одновременно с таким требованием должны вводиться и положения, которые бы предоставляли «информаторам» определенные гарантии защиты и безопасности.

Вставка 7.7 представляет описание норм и процедур, которые применяются в США и требуют от всех поставщиков оборонной продукции обязательного внедрения и использования программ по морально-этическому воспитанию, соответствующему образованию и подготовке персонала, а также информированию соответствующих органов о случаях коррупционного поведения и предоставлении информаторам гарантий защиты и безопасности. Требования относительно информирования также касаются и госслужащих. При этом данные требования сопровождаются гарантиями того, что любое сообщение, посылаемое в любом виде (почтовым письмом, по электронной почте или телефону), останется анонимным и что соответствующие органы, по желанию информатора, не будут предпринимать никаких действий для установления личности автора сообщения.

Вставка 7.7. Федеральное законодательство США по вопросам закупок. Требования относительно внедрения программ по морально-этическому воспитанию персонала компаний, принимающих участие в выполнении государственных заказов

Требования относительно соблюдения предприятиями-участниками государственного оборонного заказа высочайших стандартов целостности и добропорядочности существовали в США еще до 2007 года. В частности, соответствующие нормы и процедуры рекомендовали оборонным предприятиям принять следующие меры: 1) официальное внедрение кодекса этического поведения; 2) привлечение всех без исключения сотрудников к участию в программах морально-этического воспитания; 3) осуществление периодических проверок на предмет соблюдения требований установленного кодекса этического поведения; 4) осуществление внутренних и/или внешних аудиторских проверок; 5) привлечение к дисциплинарной ответственности нарушителей кодекса этического поведения; 6) своевременное извещение соответствующих должностных лиц в правительстве о любых подозрениях относительно нарушений законодательства в сфере государственных заказов; 7) тесное сотрудничество со всеми правительственными структурами, занимающимися расследованиями выявленных нарушений и их ликвидацией.

Все эти элементы деятельности по укреплению стандартов целостности и добропорядочности предприятий-участников государственного оборонного заказа предусматривались соответствующими законодательными нормами, тем не менее, они носили только рекомендательный характер. Согласно из-

менениям, внесенным в Федеральный Закон по вопросам закупок "Federal Acquisition Regulation" в 2007 и 2008 годах, вышеупомянутые рекомендации превратились в обязательные требования, а положение о программах морально-этического воспитания сотрудников предприятий-поставщиков вооруженных сил были расширены и расписаны более детально. В частности, оборонные предприятия из числа государственных подрядчиков отныне обязаны создавать у себя письменные кодексы деловой этики и привлекать своих работников к участию в просветительно-воспитательных программах по вопросам соблюдения стандартов этического поведения. На объектах предприятия также должны быть установлены информационные стенды с номерами телефонов «горячей» линии, по которым работники предприятия смогут сообщать компетентным органам о своих подозрениях относительно любых проявлений недобропорядочного поведения в связи с предоставлением и выполнением государственных оборонных заказов.

Кроме того, новые положения Федерального Закона по вопросам закупок, касающиеся соблюдения подрядными предприятиями норм деловой этики, распространяются и на государственные заказы, связанные с обеспечением оперативных военных потребностей, например в Ираке или Афганистане. В частности, они требуют от подрядчиков обязательного предоставления информации о любых нарушениях, которые влекут за собой уголовную ответственность. Это касается фактов мошенничества, злоупотребления служебными полномочиями, взяточничества, «откатов» и нарушений Федерального Закона «False Claims Act» (FAR, дословно «закон о фальсифицированных требованиях»), а фактически это закон о борьбе с коррупцией и мошенничеством в сфере государственных заказов) в связи с предоставлением и выполнением государственных заказов подрядными и субподрядными организациями. Необходимо отметить, что все эти требования являются обязательными и в качестве таковых прописываются в соответствующих параграфах контрактного соглашения с правительством США. Согласно новым положениям Федерального Закона, подрядное предприятие может быть временно или полностью лишено права в дальнейшем претендовать на государственные заказы в случае, когда существуют доказанные факты неупомянутых нарушений или непредоставления в установленные сроки информации о получении переплат, возникших в связи с выполнением государственных заказов. По закону FAR, все предприятия, принимающие участие в выполнении государственных заказов, должны ввести у себя механизмы внутреннего контроля с целью:

- более эффективного выявления фактов недобросовестного поведения;
- обеспечения эффективных мер по ликвидации выявленных нарушений;
- повышения стандартов организационной культуры, способствующих воспитанию этического поведения и уважения к закону.

В январе 2009 года Министерство обороны США ввело новые правила относительно защиты и безопасности работников подрядных оборонных предприятий, которые предоставляют правительству информацию о случаях неэффективного использования государственных средств или ненадлежащего менеджмента, угрозы здоровью граждан или общественной безопасности, а также нарушения законодательства в сфере государственных оборонных заказов. В частности, работник предприятия не может быть уволен, переведен на низшую должность или иным образом наказан за предоставление правительству информации о нарушении правил и процедур выполнения государственных заказов. Кроме того, руководители предприятий теперь обязаны в письменном виде извещать своих работников о гарантиях их защиты и безопасности согласно нормам федерального законодательства относительно защиты прав информаторов.

Источник: Главное контрольно-ревизионное управление правительства США, *Целостность и добросовестность процессов подписания и выполнения оборонных контрактов: Существующие возможности для усиления надзора со стороны Министерства обороны по программам воспитания этического поведения персонала предприятий, выполняющих государственные заказы (United States Government Accountability Office, Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs)*, GAO-09-591 (Вашингтон: Главное контрольно-ревизионное управление правительства США, сентябрь 2009 г.), 6-7 и 16.

Информационные стенды Министерства обороны США, содержащие разъяснения относительно направлений информирования, показаны на Рис. 7.1.¹⁰

В Польше, одной из стран, которые относительно недавно присоединились к НАТО, каждый из офицеров высокого ранга, за исключением военных судей и прокуроров (деятельность которых регулируется общими правилами для судей и прокуроров), а также офицеры низших рангов, работающие в финансовых структурах и органах материально-технического и тылового обеспечения вооруженных сил, обязаны подавать декларации о личных доходах. Данные, содержащиеся в декларациях, не подлежат разглашению, а их достоверность контролируется органами Военной полиции. Должностные лица, которые в течение последних трех лет пребывания на военной службе принимали участие в закупочных процессах – т.е. планировании; организации и проведении тендеров или реализации контрактов – не имеют права на трудоустройство в оборонных компаниях. Речь идет об оборонных компаниях, которые производят или реализовывают военную продукцию либо предоставляют услуги, в том числе в сфере строительства, независимо от того, принимали они участие в тендерах Министерства обороны или нет.¹¹

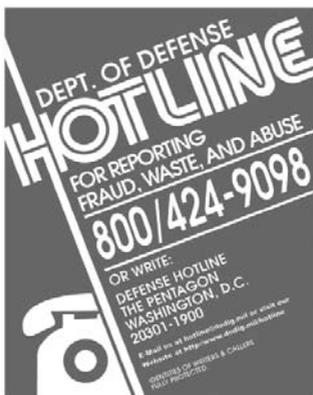


Рис. 7.1: Информационные стенды для анонимных информаторов

¹⁰ См. www.dodig.mil.

¹¹ По материалам личной встречи с Мацеєм Внукoм (Maciej Wnuk), 2 декабря 2008 г.

Антикоррупционные соглашения

Главное внимание при планировании мер, направленных на снижение коррупционных рисков закупочной деятельности, должно отдаваться механизмам межведомственного и международного контроля и использованию инструментов внешнего надзора за процессами закупок. Отношения между правительствами и промышленными предприятиями, а также международное сотрудничество на уровне оборонно-промышленных комплексов приводят к формированию международных пактов о добропорядочности (или, другими словами, антикоррупционных соглашений) и связанных с ними кодексов поведения. Создание таких соглашений подталкивает государства к введению более жестких антикоррупционных норм и способствует созданию глобального регуляторного механизма, целью которого является формирование на международном рынке вооружений среды, где такое явление, как взяточничество, станет невозможным.

Каждое большое путешествие начинается с первых шагов. Поэтому государства, вступающие на путь укрепления целостности и добропорядочности, могут начинать с таких мер, как, например, открытие для внешнего надзора и контроля одного конкретного закупочного проекта в оборонной сфере. Вставка 7.8 описывает опыт применения антикоррупционных соглашений в оборонном секторе (Defence Integrity Pacts). Такие соглашения, разработанные «Транспаренси Интернешнел» как инструмент борьбы с коррупционными рисками в сфере военных закупок, успешно применяются и получают все большее распространение во всем мире.

Вставка 7.8. Применение антикоррупционных соглашений для поддержки больших закупочных проектов в сфере обороны

В 1990-х годах «Транспаренси Интернешнел» разработала пакт о добропорядочности, который государства могут применять как инструмент борьбы с коррупцией на этапах закупочного цикла, связанных с выбором поставщиков, подписанием контрактов и их реализацией. Со временем группа военных экспертов «Транспаренси Интернешнел» разработала пакт о добропорядочности для применения и в сфере оборонных закупок. Пакт о добропорядочности в сфере военных закупок (Defence Integrity Pact) является соглашением, по которому потенциальные поставщики и покупатели обязуются не допускать случаев взяточничества при подписании и осуществлении конкретного закупочного контракта. «Транспаренси Интернешнел» уже на протяжении пятнадцати лет настойчиво работает над внедрением антикоррупционных соглашений в сфере невоенных закупок, заключение которых стало уже обычной практикой в таких государствах, как, например, Мексика. Пакт о добропорядочности в сфере военных закупок является соглашением, которое связывает правительство и всех потенциальных поставщиков общими обязательствами относительно препятствования проявлениям коррупции на этапах организации, проведения тендера и после его завершения. Такие соглашения, как правило, предусматривают обязательство и гарантии потенциальных поставщиков о том, что они не будут предлагать взятки или принимать их. Соответствующие обязательства и гарантии предоставляются и со стороны правительства государства, в том числе всех организаций, которые консультируют правительство по вопросам закупок. Потенциальные поставщики соглашаются прекратить свое участие в тендере в случае нарушения взятых на себя антикоррупционных обязательств. Нарушение таких обязательств может повлечь за

собой и другие санкции, например, запрет на участие в тендерах за право получения новых контрактов. Пакты о добропорядочности в сфере оборонных закупок также предусматривают, что государственное должностное лицо или его жена (муж) на протяжении определенного периода после завершения тендера не имеют права на трудоустройство в компаниях, принимавших участие в тендере, а также требуют предоставления детальной информации об агентах или посредниках.

С целью повышения уровня прозрачности процессов выбора поставщиков, заключения и реализации закупочных контрактов Пакты о добропорядочности в сфере оборонных закупок предусматривают назначение независимого контролера или группы контролеров. Независимый контролер имеет право присутствовать на всех встречах или совещаниях, а также получает свободный доступ ко всем необходимым ему документам. Эффективно исполнять свои обязанности и пользоваться доверием со стороны заказчика и поставщиков могут только те независимые контролеры, которые избирались из числа лиц, пользующихся большим авторитетом и имеющих большой опыт соответствующей работы как внутри страны, так и за ее пределами. Кроме того, необходимо обеспечить соответствующее финансирование деятельности независимых контролеров на протяжении всего срока их миссии.

Оборонная группа «Транспаренси Интернешнел» активно сотрудничает с правительствами Колумбии и Польши с целью внедрения практики заключения пактов о добропорядочности при осуществлении больших закупочных проектов вооруженных сил. Пакты о добропорядочности должны заключаться и вступать в действие по возможности на ранних этапах закупочного оборонного проекта. Такие соглашения позволяют значительно повысить уровень прозрачности закупочного процесса. Кроме того, поскольку они требуют соблюдения определенных стандартов оформления и ведения контрактной документации, а также усиливают эффективность процессов надзора и оценки, их применение позволяет добиться более точного определения технических требований к закупаемому оборудованию, а следовательно повысить эффективность и результативность бюджетного финансирования. Такие инструменты, как Пакты о добропорядочности, могут служить катализаторами реформ и в других государственных организациях, министерствах и ведомствах.

Более детальную информацию о практике заключения Пактов о добропорядочности в сфере государственных оборонных закупок правительства Колумбии можно найти в таких публикациях: М. Пайман, А.Уолдрон, Л.Авелия, «Практическая реализация Пактов о добропорядочности в сфере военных закупок. Опыт Колумбии» (M.Pyman, A.Waldron and L.Avelia, *Practical Implementation of Defence Integrity Pacts. Experience in Colombia*) (2006); *Transparencia por Colombia* и Транспаренси Интернешнел–Соединенное Королевство, «Независимый анализ закупок военных изделий» (*An independent review of the procurement of military items*) (2006). Обе публикации доступны для загрузки с веб-сайта www.defenceagainstcorruption.org.

Раздел 8

Офсетные схемы

Меры по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупционных рисков в сфере оборонных закупок касаются многих направлений профессиональной деятельности: от разработки технических требований и осуществления анализа и оценки до организации закупочных функций Министерства обороны. В большинстве этих направлений сегодня накоплен достаточно большой положительный опыт применения механизмов укрепления целостности и добропорядочности. Однако в одной сфере, а именно: применении офсетных схем, механизмы надзора и контроля остаются очень слабыми. Ситуация осложняется еще больше в связи с тем, что, несмотря на стремительный рост места и роли офсетных соглашений при осуществлении современных закупочных проектов в военной сфере, положительный опыт укрепления целостности и добропорядочности офсетных схем почти не обсуждается и не развивается. По оценкам «Транспаренси Интернешнел», офсетные схемы несут в себе серьезный коррупционный риск, даже когда они применяются в наиболее развитых странах мира. Опыт «Транспаренси Интернешнел» свидетельствует, что с этой точкой зрения соглашаются военные руководители многих стран мира, но правительства пока что не способны эффективно управлять рисками в офсетной сфере. Для борьбы с этим риском необходимы общие согласованные усилия правительств и оборонно-промышленного сообщества на международном уровне с целью внедрения и реализации более жесткого режима прозрачности и стандартов целостности и добропорядочности деятельности в офсетной сфере.

Этот Раздел начинается с короткого обзора сфер современного применения офсетных соглашений. Далее описываются конкретные коррупционные риски и современный опыт рассмотрения и оценки офсетных соглашений. И, наконец, в конце Раздела даются конкретные примеры деятельности по снижению коррупционных рисков офсетных соглашений. Приведенные примеры можно считать минимальными стандартами положительной практики в этой сфере.

Современное применение офсетов

В общем, офсет можно определить как требование компенсации, которое выдвигается как одно из условий закупки оборудования или услуг у зарубежного поставщика и разрабатывается в качестве дополнения к основному экспортному контракту. Офсетов бывают прямыми и непрямыми. Прямые офсетов являются контрактными соглашениями, касающимися тех же военных товаров или услуг, которые поставляются в рамках основного контракта. Непрямые офсетов непосредственно не связаны с военными товарами или услугами, предусмотренными основным экспортным контрактом.

Офсетов начали впервые применяться в Европе в 1945 году. Тогда они использовались как вспомогательный инструмент в восстановлении экономики европейских государств, разрушенных в результате

Второй мировой войны. Сегодня почти 100 процентов всех офсетных соглашений заключаются в сфере оборонных закупок. При этом большинство стран-импортеров военной продукции при заключении закупочного контракта требуют от поставщика подписания офсетного соглашения, стоимость которого должна полностью возмещать стоимость основного контракта. В некоторых странах офсетные соглашения даже превышают по стоимости контракты, которые они сопровождают. Одними из мировых лидеров по этим показателям является Австрия и Нидерланды, где офкеты составляют, соответственно, 174% и 118% от стоимости закупочных контрактов в военной сфере. Другие страны, наоборот, стараются избегать офсетов, и поэтому стоимость соответствующих соглашений здесь относительно низкая (например, 20% в Тайване и 27% в Таиланде). В аэрокосмической сфере соотношения между прямыми и непрямыми офкетами, как правило, составляет приблизительно 20:80. Большинство офкетов являются непрямыми. Например, в период между 1995 и 2005 гг. среднемировое соотношение между прямыми и непрямыми офкетами составляло 40%:60%.

За последние 10 лет наблюдается значительный рост масштабов применения офкетов. Например, за тот же период с 1995 по 2005 гг., средняя стоимость офсетных соглашений возросла с 49% до 103% от стоимости основных закупочных контрактов. У ведущих оборонных компаний мира есть большие офсетные обязательства, для обслуживания которых в их структурах существуют специальные подразделения. Например, общая сумма офсетных обязательств одного из лидеров мирового рынка аэрокосмической продукции, американской фирмы Lockheed Martin, на сегодняшний день составляет около 19 миллиардов долларов по соглашениям с 12-ью государствами мира.¹

Кроме того, некоторые страны, в частности, Индия и Бразилия, стараются расширить спектр использования офкетов и применять их не только при осуществлении государственных оборонных заказов, но и в других сферах государственных закупок.²

Учет офсетных предложений при выборе поставщиков

Разные страны-импортеры военного оборудования предъявляют различные требования к стоимости офсетных соглашений относительно стоимости основных закупочных контрактов. Эти требования могут варьироваться от 60% до 40% в таких государствах, как Турция и Канада, соответственно, и от 10% до 15% в государствах, где министерства обороны стараются снизить уровень влияния офсетных предложений на выбор поставщиков военного оборудования.

Общая стоимость офкетов

Высчитать реальную стоимость офсетных соглашений иногда бывает очень тяжело за неимением необходимой информации. Тендерные требования относительно офкетов не отделяют стоимости офкетов от стоимости основной закупки и не определяют конкретных параметров стоимости офкетов. «Транспаренси Интернешнел» наблюдала случаи, когда стоимость основного контракта возрастала в среднем на 5-18% в одних странах и на 15-30% по отдельным большим контрактам в других странах. Кроме того,

¹ *Построение целостности и воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций*, Доклад на конференции (Монтеррей, Калифорния: 25-27 февраля 2009 г.), 91.

² Там же, 91-92.

необходимо учитывать и стоимость услуг по менеджменту офсетных соглашений в странах-импортерах, т.е. стоимость функционирования соответствующих структур и содержания их персонала.

Преимущества офсетов

Специалисты в сфере оборонной экономики имеют разные точки зрения относительно реальных преимуществ офсетов, сопровождающих военные закупки. Тем не менее, ведущиеся на эту тему дискуссии не дают ответа на вопрос, действительно ли полезны офсетовы, поскольку почти никто не занимается анализом экономической эффективности офсетов, а информация о ходе и результатах реализации офсетных соглашений почти недоступна для общества. Как отметил недавно декан факультета закупочного права Университета им. Дж. Вашингтона Стив Скунер (Steve Schooner), сегодня все соглашаются с тем, что необходимо повышать стандарты прозрачности, целостности, добропорядочности, отчетности и ответственности в сфере военных закупок. Однако, многие считают, что эти требования не должны распространяться на офсетные соглашения. На сегодняшний день вопрос офсетных соглашений остается неурегулированным на международном уровне, а государства не спешат с заключением соответствующего международного договора. Отсутствие согласованной точки зрения на этот вопрос хорошо демонстрирует Кодекс поведения Европейского оборонного агентства, который рекомендует государствам содействовать распространению офсетной практики и вместе с тем требует от них сокращения стоимости офсетных соглашений относительно стоимости соответствующих основных контрактов. В свою очередь, Мировая организация торговли осуждает офсетную практику и запрещает ее во всех сферах, за исключением сферы оборонных закупок.

Не существует согласованности по этому вопросу не только на международном уровне, но и на уровне отдельных государств. Например, руководство США в целом осуждает практику офсетов, тем не менее, в сфере государственных оборонных закупок ограничивает круг поставщиков только национальными производителями.

Очень многого в этой сфере можно было бы достичь только за счет повышения эффективности процесса менеджмента офсетных соглашений, и при этом постепенно приблизиться к достижению общей точки зрения по поводу целесообразности существования офсетов как таковых.³ Специалисты все чаще соглашаются с тем, что, несмотря на все преимущества офсетов, они, прежде всего, должны быть прозрачными, а соответствующие соглашения должны заключаться таким образом, чтобы отвечать всем минимальным стандартам целостности и добропорядочности.

Политическое измерение офсетов

Офсетовы выгодны правительствам государств с той точки зрения, что они дают возможность уменьшить политическую напряженность по поводу важнейших оборонных расходов. Действительно, офсетовы несут в себе большой потенциал с точки зрения обмена технологиями, научными исследованиями и разработки новых образцов вооружений и военной техники, развития оборонно-промышленной базы, а также инвестиционных возможностей и повышения профессиональной квалификации персонала задействованных предприятий. Однако, с другой стороны, политическая борьба вокруг конкретного офсетного соглашения может полностью нивелировать необходимость или желательность соответствующей военной закуп-

³ Там же, 97.

ки. Кроме того, это приводит к возникновению серьезных проблем в отношениях между двумя ветвями правительства, принимающими участие в соответствующих процессах, т.е. министерством финансов или министерством экономики, отвечающими за офсетов, с одной стороны, и министерством обороны, которое заинтересовано в приобретении конкретного военного оборудования, с другой стороны.

Коррупционные риски офсетных схем

Коррупционные риски офсетных схем описываются и обосновываются в виде комментариев и конкретных примеров, содержащихся в открытых для общества официальных докладах, научных исследованиях, газетных публикациях, а также беседах с ответственными лицами, которые проводят представители «Транспаренси Интернешнел».

Исследование Европейского оборонного агентства по вопросам офсетов

По заказу Европейского оборонного агентства (ЕОА) группа экспертов провела исследование по вопросам оборонных офсетов, в частности, с точки зрения их влияния на развитие оборонной промышленности государств европейского континента. Результаты этого исследования были опубликованы в виде большого доклада в июле 2007 года. Хотя коррупционные риски не были главным предметом этого исследования, эксперты выказали обеспокоенность по поводу существования возможностей для коррупции, которые представляют непрозрачность и закрытый характер офсетных соглашений. В докладе, в частности, отмечается:

«Некоторые источники указывают на определенные моменты, на которые необходимо обратить внимание. Речь идет о коррупции в сфере оборонных контрактов и ее явных или гипотетических связях с офсетов. Коррупция не является характерной особенностью офсетов как таковых, но вполне очевидно, что непрозрачная и непрофессиональная реализация офсетов создает возможности для коррупции. Это может привести к выбору другой системы, которая могла бы существовать в условиях открытого и прозрачного рынка. Многие наши источники упоминали случаи, когда старая офсетная практика оказывалась неэффективной и в конечном счете от нее отказывались в пользу другой системы. Хотя представители некоторых государств Евросоюза настаивали на том, что существующие офсетные схемы работают эффективно, мы считаем, что стандарты прозрачности и профессионализма офсетной практики в разных странах Евросоюза очень разные и что существует большой потенциал для улучшения ситуации в этой сфере».⁴

Научные исследования по вопросам офсетов

В своем исследовании на тему «Влияние военных трансферов на уровень бедности и развития» эксперты Центра международного сотрудничества и безопасности отмечают:

⁴ Э. Андерс Эрикссон, М. Аксельсон, К. Хартли, М. Мейсон, А. С. Стенерус, М. Трайбас, *Исследование влияния офсетов на развитие оборонной промышленности и оборонного рынка Европейских государств* (E. Anders Ericsson, with M. Axelson, K. Hartley, M. Mason, A.S. Stenérus and M. Trybus, *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market* (Брюссель, Европейское оборонное агентство, 2007), 46, www.eda.europa.eu/Default.aspx.

«Еще один возможный путь к коррупционной практике проходит через так называемые «офсеты». Ранее важность офсетов рассматривалась с точки зрения влияния военных трансферов на оборонные расходы. Но не менее важно дать ответ и на вопрос, могут ли офсетные схемы скрывать большие взятки или комиссионные выплаты, а также могут ли они каким-то ненадлежащим образом влиять на решение государств о закупках тех или иных видов вооружений. Известно, что офсетные схемы приблизительно на 20 процентов повышают стоимость закупочного контракта; что их тяжело отслеживать с целью осуществления соответствующего надзора; что они могут не дать результатов, ожидаемых при подписании основного закупочного контракта; и что они создают благоприятные условия для коррупции. Офсеты также могут способствовать распространению коррупционных отношений внутри страны, поскольку соответствующие контракты могут предоставляться фирмам, выбранным не по уровню профессионализма или другим показателям, а по политическим связям. В одном из соглашений, которое подписывалось руководством Южно-Африканской Республики, субконтракты с местными фирмами дали должностным лицам еще больше возможностей для собственного обогащения за счет государственного бюджета».⁵

Исследованиями экономического влияния офсетов занимаются различные научные учреждения, и по крайней мере в одном исследовании рассматривается вопрос коррупционных рисков офсетной практики.⁶ Например, Тревор Тэйлор решил выяснить, какими мотивами, экономическими или политическими, руководствуются должностные лица, когда принимают решение о необходимости офсета или о конкретной офсетной модели. Для оценки этих моделей Тэйлор провел эмпирическое исследование, которое осуществлялось по результатам конкретных транзакций и позволяет сделать обобщенные оценки на примерах отдельных стран всех регионов мира. Результаты исследования свидетельствуют о том, что должностные лица государственных закупочных учреждений выбирают конкретную модель офсета, исходя из экономических мотивов, тем не менее, важную роль при осуществлении выбора играют и политико-экономические переменные. В некоторых офсетных соглашениях экономические переменные (цена, качество, операционные расходы, направления промышленного развития) имеют большее значение, чем политические переменные (максимальная роль бюрократического аппарата, интересы национальной безопасности, теория заинтересованных групп и т.п.). Однако в других случаях особенности офсетной схемы могут отражать политические приоритеты. Исследователь приходит к выводу, что борьба с коррупцией в сфере офсетов должна начинаться с повышения уровня прозрачности соответствующих соглашений и процессов. Например, каждое государство должно пользоваться услугами независимых внешних ревизоров, которые будут оценивать преимущества каждого конкретного офсетного предложения, а после его реализации осуществлять детальный анализ экономической эффективности проекта с точки зрения расходов и полученных результатов. Результаты анализа эффективности расходов должны публиковаться и подвергаться внешним проверкам.

⁵ Майк Борн, Малкольм Чалмерс, Тим Хит, Ник Хупер, Менди Тернер, *Влияние военных трансферов на уровень бедности и развития* (Mike Bourne, Malcolm Chalmers, Tim Heath, Nick Hooper and Mandy Turner, *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*), Центр международного сотрудничества и безопасности (Брэдфордский университет, сентябрь 2004 г.), 44, http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI_Arms_Transfers_and_Povetry.pdf.

⁶ Тревор К. Тэйлор, «Моделирование офсетной политики в рамках государственных закупок» (Trevor K. Taylor, *Modelling Offset Policy in Government Procurement*), *Journal of Policy Modelling* 25:9 (2003): 985-98.

Открытые интервью представителей Транспаренси Итернешнел с экспертами по вопросам обороны

Глава Управления НАТО по планированию сил и средств, оборонной политики и планированию Франк Боланд (Frank Boland):

«Офсетсы получили широкое распространение, поскольку на первый взгляд они могут казаться выгодными для правительств. Когда они расходуют средства на импорт товаров, офсетсы дают возможность правительствам возместить израсходованные валютные средства. Поэтому с этой точки зрения офсетсы могут казаться привлекательными. [Однако] во многих случаях бывает так, что офсетсы просто не дают ожидаемых результатов. Реальной проблемой является то, что офсетсы искажают механизмы принятия решений. Вооруженные силы нуждаются в конкретном оборудовании для обеспечения конкретных нужд, в то время как офсетсы приводят к тому, что закупочные решения принимаются не с учетом реальных потребностей, а исходя из совсем сторонних соображений».⁷

Ганим Аль Наджар (Ghanim Al Najjar), старший преподаватель политологии, Кувейтский университет:

«Офсетные программы в Кувейте имеют целью трансформацию новых проектов в рамках возмещения израсходованных средств. Но в действительности офсетсы почти не работают. Никто точно не может сказать, что именно происходит с офсетами. Большая часть выделенных средств фактически не используется. Осуществляется ли какой-либо надзор за реализацией офсетов? Я бы так не сказал, поскольку сумма израсходованных средств на сегодняшний день очень незначительна. Думаю, что реального надзора за реализацией офсетных соглашений не существует. Люди хотят увидеть, насколько эффективными будут офсетные программы с точки зрения местных проектов, но процедуры часто очень сложны, или программы не дают ожидаемого эффекта. Иногда средства, которые будто бы выделены, никуда не пропадают, тем не менее, эффективный надзор за их использованием не осуществляется».

Даже если не принимать во внимание коррупционные риски, офсетная практика выглядит сомнительной и с других точек зрения:

- не совсем понятно, по каким критериям оцениваются офсетные предложения;
- отсутствие государственной стратегии, определяющей результаты, которые должны быть достигнуты благодаря офсетам;
- необходимость привлечения к закупочным процессам других (кроме министерства обороны) министерств и ведомств; это несет в себе огромную угрозу потери контроля над закупочными процессами и усложняет осуществление адекватных стоимостных оценок;
- переговоры по офсету начинаются с потенциальными поставщиками только после подписания основного закупочного контракта;
- неэффективность механизмов надзора за осуществлением офсетных соглашений в процессе подготовки и после подписания основного закупочного контракта с генеральным подрядчиком и субподрядчиками (включая жизненный цикл офсетной программы).

⁷ Запись беседы, опубликованной в издании «Транспаренси Интернешнел» "Defence Anti-Corruption Digest", №17 (июнь 2007 г.), www.defenceagainstcorruption.org.

Вставка 8.1. Известные из газетных публикаций примеры коррупции при использовании офсетных схем

Португалия: Главное управление расследований и наказаний проводит расследование в связи с офсетным соглашением с германским консорциумом German Submarine Consortium, связанным с контрактом на закупку двух подводных лодок. Офсетное соглашение стоимостью 1,21 млрд. евро, которое должно было обеспечить возмещение соответствующей суммы в виде инвестиций в португальскую экономику, предлагалось и обсуждалось с министерством обороны представителями фирмы Escot, входящей в состав концерна Group Espirito Santo (GES) и являющейся объектом расследования.

Южная Африка: Военные закупки правительства ЮАР, которые осуществлялись в 1999 году, вызвали широкий резонанс в связи с рядом обвинений в коррупции, выдвинутых как против европейских компаний, так и представителей политической власти ЮАР. Хотя правительство ЮАР постоянно информирует общество о содержании офсетных соглашений, связанных с закупками вооружений и военной техники, средства массовой информации рассматривают их с более критической точки зрения. Например, в феврале 2008 года газета *'Business Day'* писала о невозможности осуществления объективной независимой оценки результатов офсетных соглашений, поскольку ее работникам постоянно отвечают отказом в предоставлении необходимой информации, ссылаясь на «конфиденциальность коммерческих операций». В печати сообщалось о том, что фирма ThyssenKrupp, по отношению к которой подчиненная правительству ЮАР Группа по расследованию наиболее резонансных преступлений проводит расследование в связи с обвинениями в коррупции во время выполнения контракта на поставку военных фрегатов, не смогла выполнить всех своих офсетных обязательств по соответствующему контракту. Кроме того, были выявлены очевидные связи между коррупцией и офсетами, связанными с закупкой истребителей 'Gripen', поставляемых фирмами BAЕ и SAAB. В номере от 20 марта 2008 года южноафриканская газета *Mail & Guardian* сообщила, что в то время, как осуществлялись закупки, тогдашний министр обороны Джо Модисе (Joe Modise) тайно получил пакет акций корпорации Conlog/Log-Tekelelectronics group, которой участие в офсетных соглашениях в сфере государственных военных закупок могло бы принести значительные прибыли.

Чешская Республика: Еще одно расследование коррупционных обвинений, связанных с офсетными соглашениями, сопровождавшими закупку истребителей 'Gripen', проводилось в Чешской Республике. Прежде всего расследовались факты получения взяток высокопоставленными должностными лицами чешского правительства в 2001 году, а также ход проведения соответствующего тендера, в частности, в связи с известными событиями, когда несколько участников вышли из тендера, обвинив его организаторов в том, что условия контракта были заранее рассчитаны на победу поставщиков «Грипенов». Что касается соответствующих офсетных соглашений, они подвергались жесткой критике со стороны СМИ и экспертов, большинство из которых считали настоящие соглашения невыполнимыми. В результате этой ситуации один за другим вынуждены были уйти в отставку два министра финансов, работавших в чешском правительстве во время осуществления этого закупочного контракта.

Великобритания и Саудовская Аравия: До сегодняшнего дня не утихают дискуссии вокруг наибольшего в истории Великобритании экспортного контракта на поставку военной техники и оборудования. Этот контракт, известный как 'Al Yamamah', обсуждался в 1980-х годах и был заключен между правительством Великобритании, которое действовало от лица фирмы BAЕ, с одной стороны, и правительством Саудовской Аравии,

с другой стороны. Офсетные требования контракта предусматривали, что часть прибылей, полученных от контракта фирмой BAE, должна быть инвестирована в развитие оборонной промышленности Великобритании. После реализации офсетных соглашений выяснилось, что полученные результаты значительно ниже ожидаемых. Эта ситуация вызвала беспокойство со стороны Министерства юстиции США, которое начало собственное расследование, в частности обстоятельств, связанных с вышеупомянутым требованием.

Израиль: В сентябре 2005 года агентство *Defense News* сообщило о том, что, в рамках ширококомасштабного расследования обвинений в подкупе представителей иностранных государств, израильская полиция провела обыски в главном офисе наибольшей в государстве оборонной и аэрокосмической фирмы Israel Aircraft Industries. Следствие изучало факты подкупа иностранных должностных лиц и получения ими «откатов» за предоставленные контракты, а также эффективность использования государственных средств при осуществлении экспортных поставок и связанных с ними офсетных соглашений.

Румыния: С коррупционным скандалом был связан и контракт румынского правительства на закупку для своих ВМС двух военных кораблей класса «фрегат». Главная часть следствия была посвящена фактам нарушений при осуществлении контракта, а также потери части государственных средств, выделенных на финансирование офсетных соглашений. В июне 2006 года газета Bucharest *Daily News* сообщила о том, что «главный коррупционный интерес этого контракта был связан с реализацией офсетного соглашения». Согласно условиям контракта, BAE Systems должна была использовать 80 процентов от суммы закупки на приобретение товаров и услуг румынских производителей в рамках прямых и непрямых офсетов. В статье, опубликованной в сентябре 2003 года в местном издании *Jurnalul National*, сообщалось, что Министерство обороны Румынии собирается подать судебный иск против фирмы BAE Systems в связи с невыполнением ею взятых на себя офсетных обязательств. В статье также сообщалось о том, что обстоятельства соответствующего контракта и связанного с ним офсетного соглашения изучаются следователями Британского Управления по борьбе с большими финансовыми аферами.

Тайвань: В статье *Defense News* по поводу обеспокоенности правительства США относительно военных закупок в Тайване, коррупция и осуществление теневых выплат должностным лицам определяются как главные проблемы в сфере заключения и реализации оборонных контрактов. Американские эксперты считают, что для преодоления коррупции в этой сфере необходимо ввести меры жесткого контроля офсетов и комиссионных выплат либо вообще полностью отказаться от подобной практики.

Источники: «Торговец вооружениями снова в суде» (*Arms deal crusader is back in court*), *Business Day* (25 февраля 2008 г.), <http://www.armsdealvpo.co.za/articles12/crusader.html>; «Возобновленное расследование военного контракта» (*Arms probe reopened*), *Mail & Guardian* (20 марта 2008 г.), www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened; Джереми Дракер, «Прага обеспокоена коррупционным расследованием контракта между Чехией и BAE (Jeremy Druker, 'Czech-BAE corruption probe worries Prague')», *ISN Security Watch* (27 февраля 2007 г.), «Полиция Израиля обыскивает офис IAI» (*Israel Police Raids IAI*), *Defense News* (30 сентября 2005 г.), «Румыния подает иск против BAE Systems в связи с нарушением условий контракта» (*Romania will Sue BAE Systems for Breach of Contract*), *Jurnalul National* (3 сентября 2007 г.), «США предупреждают Тайвань о необходимости упорядочения системы оборонных закупок» (*US warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement*), *Defense News* (11 сентября 2006 г.).

В частности, правительство США указывает на наличие таких недостатков:

- неэффективность или даже полное отсутствие механизмов наказания за невыполнение офсетных обязательств;
- неэффективность процессов надзора за соблюдением требований законодательства, а также механизмов посредничества и привлечения к судебной ответственности;
- очень короткие сроки, которые отводятся участникам тендеров для подготовки офсетных предложений;
- очень большое количество офсетных схем, и при этом отсутствие четких требований и критериев отбора поставщиков;
- многие элементы офсетных схем выходят за рамки опыта и возможностей потенциальных участников тендеров;
- недостаточное количество квалифицированных специалистов, способных осуществлять объективные оценки офсетных схем;
- представители органов надзора не обладают необходимыми знаниями и опытом в сфере оценки офсетных предложений и реализации офсетных соглашений.

Главные коррупционные риски офсетов

С офсетам связывают три вида коррупционных рисков:

Нечестное или ненадлежащее влияние на определение потребностей в определенных возможностях

На принятие правительственных решений относительно необходимости приобретения определенных оборонных возможностей (т.е. каких именно возможностей не хватает и действительно ли существует необходимость в приобретении конкретных возможностей) могут иметь влияние другие на первый взгляд привлекательные предложения, которые могут поступать в рамках конкретного оборонного закупочного контракта. Оборонные закупки являются не просто коммерческими соглашениями, которые заключаются субъектами экономической деятельности. Они также имеют международное политическое измерение, когда государство-покупатель, кроме получения определенных военных возможностей, также часто имеет целью и углубление политических отношений с государством-поставщиком. Оборонные закупки, как правило, имеют большие объемы, и с этой точки зрения они могут влиять на политические настроения внутри государства-покупателя. В таких случаях на решение политиков относительно закупки конкретных возможностей может иметь влияние возможность на первый взгляд бесплатного получения большого количества товаров. Кроме того, наличие дополнительных привлекательных преимуществ сотрудничества с тем или иным поставщиком повышает вероятность закупки изделий, не отвечающих реальным потребностям покупателя. Именно такой случай имел место в Чехии, где до сих пор стараются выяснить, действительно ли необходимо было закупать сверхзвуковые реактивные истребители за счет обеспечения других оборонных нужд. Аналогичную ситуацию можно видеть и на примере ЮАР, где оборонному ведомству предъявляют обвинение в закупке боевой тех-

ники, не отвечающей определенным потребностям, и в нарушении требований законодательства при реализации соответствующих соглашений.

Осуществление непрозрачного влияния на выбор поставщиков

Критерии оценки офсетных предложений заинтересованных поставщиков и их сравнение с другими факторами влияния на выбор поставщика могут давать большой простор для принятия необъективных решений, и отсутствие четких критериев иногда бывает не ошибкой, а результатом намеренных действий. Каким образом преимущества конкретных офсетных предложений должны сравниваться на фоне экономических, технических и других критериев? Такие сравнения осуществлять бывает тяжело из-за очень разного характера этих критериев. Есть много случаев некорректных оценок и сравнений, как видно из примеров военных закупок правительства ЮАР.

Возможность получения «откатов»

Офсетные соглашения часто заключаются и начинают выполняться спустя некоторое время после подписания основного закупочного контракта. Иногда процесс их полного согласования занимает несколько лет. За это время политики и СМИ успевают потерять интерес к офсетному соглашению и, соответственно, ослабляют свое внимание к процессам его согласования и реализации. В результате возникают возможности для заключения сомнительных соглашений и получения комиссий в виде «благодарности» за содействие в предоставлении контракта. Также существует такая проблема, как отсутствие эффективного контроля над офсетам, а в условиях отсутствия надлежащего надзора и контроля выявление фактов коррупционного поведения становится почти невозможным.

Снижение коррупционных рисков в сфере офсетов

Для снижения коррупционных рисков в этой сфере существуют два пути. Это а) полный отказ от офсетной практики при осуществлении оборонных контрактов и б) максимальное усиление надзора и контроля над процессами согласования и реализации офсетных соглашений. Механизмы строгого контроля должны действовать в течение всего жизненного цикла офсетного соглашения, даже если он составляет 20 лет и более. На сегодняшний день уже существуют четкие признаки того, что проблема коррупции в офсетной сфере начинает решаться. Приведем несколько примеров:

- За последние два-три года произошли существенные изменения в практике согласования и заключения офсетных соглашений. Если до недавнего времени офсетные соглашения начинали обсуждаться только после предоставления основного закупочного контракта, сегодня все больше и больше государств мира требуют, чтобы офсетные соглашения согласовывались и подписывались еще до подписания основного контракта. Специалисты ожидают, что такая тенденция будет продолжаться и распространяться, пока, наконец, такая практика не станет стандартным требованием офсетной политики государства, а не исключением из правил, как это пока что происходит сегодня.
- Наблюдается усиление официально установленного режима ответственности и наказания за невыполнение условий офсетной сделки. На сегодняшний день в большинстве государств мира

размер штрафных санкций составляет от 3% до 10% от стоимости невыполненных офсетных обязательств на каждом конкретном этапе жизненного цикла офсетного соглашения, в конце жизненного цикла, либо и в том, и другом случаях. В нескольких странах размер штрафных санкций устанавливается в зависимости от стоимости основного закупочного контракта. Но сегодня происходит изменение самого формата наказаний. Наказание, как правило, осуществляется в формате выплаты неустойки, размер которой заранее определен соответствующим контрактом. Это означает, что выплата штрафа «ликвидирует» или погашает оставшуюся часть обязательств. Специалисты в вопросах офсетной практики в сфере производства отмечают, что в последнее время многие страны начали постепенно переходить от «ликвидной» к «неликвидной» схеме, когда выплата штрафа за невыполненные обязательства не ликвидирует обязанность по выполнению оставшейся части обязательств. В случае отказа от выполнения оставшихся обязательств, поставщик может быть внесен в «черный список» компаний, которые не могут претендовать на получение новых государственных заказов до полного выполнения ими всех обязательств по конкретному офсетному соглашению. Кроме того, от поставщика военного оборудования, как правило, требуют предоставления гарантийного залога, который гарантирует покупателю возмещение убытков в случае невыполнения поставщиком своих офсетных обязательств. Если оборонный поставщик получает кредит для погашения своих офсетных обязательств, стоимость гарантийного залога сокращается пропорционально сумме полученного кредита.

- В мае 2008 года во время ежегодного главного заседания Международной конференции по вопросам промышленного сотрудничества, созданной из представителей ведущих офсетных ассоциаций мира, началось обсуждение коррупционных рисков офсетной деятельности и путей борьбы с коррупционной практикой в этой сфере.

Во время большой конференции НАТО «Построение целостности, воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций», состоявшейся в городе Монтеррей (Калифорния, США) в феврале 2009 года, прошло заседание рабочей группы по вопросам офсетов, в котором приняли участие представители военного руководства, а также руководители ведущих оборонных компаний Европы и США. Участники заседания согласовали ряд предложений, которые сегодня изучаются руководством НАТО. Это, в частности, необходимость реализации следующих мер:

- повышение стандартов отчетности и прозрачности офсетных процессов;
- повышение стандартов ответственности, целостности и добропорядочности;
- усовершенствование функциональных процессов;
- эффективное выявление случаев конфликта интересов и связанных с этим злоупотреблений служебными полномочиями;
- активное привлечение всех ведущих игроков.

Комплексная реализация всех предложенных мер модернизации и других предложений в определенных направлениях позволит создать положительный опыт борьбы с коррупцией в офсетной сфере. Однако при этом необходимо отметить, что такая проблема, как обеспечение целостности и добропорядочности процессов выбора поставщиков на основе сравнения их офсетных предложений, совсем

новое, а значит и почти неизвестное направление исследований. Поэтому многие предложенные меры, даже если они изначально кажутся полезными и конструктивными, еще требуют последовательного изучения, анализа и испытания.

Прозрачность и отчетность

При подаче заявки на участие в тендере заинтересованный поставщик должен указывать предложенные ценовые параметры в двух измерениях: одна цена определяется с учетом офсетного пакета, а вторая отражает только стоимость основной закупки, т.е. без учета офсета. Такое предложение отражает одну из рекомендаций, согласованных участниками заседания рабочей группы по вопросам офсетов, которое состоялось во время вышеупомянутой конференции в Монтеррее. Эта рекомендация сформулирована следующим образом:

усиление и повышение прозрачности процессов разработки, реализации и менеджмента офсетных программ, где требование прозрачности предусматривает, в том числе, рассмотрение и оценку правительством государства-покупателя реальной стоимости офсетов. Тендерные требования должны предусматривать оценку предложений с учетом и без учета предложенных офсетных программ. Это дает возможность покупателю осуществлять объективный анализ и предварительную оценку экономического эффекта от предложенной офсетной программы по отношению к ее стоимости, а также оценивать предложенную офсетную программу с точки зрения ее соответствия определенным задачам и целям офсетной политики государства⁸.

Правительство государства должно требовать ежегодного предоставления детальной отчетности о ходе выполнения всех офсетных соглашений, связанных с каждым конкретным закупочным контрактом в военной сфере. Соответствующие отчеты должны публиковаться в печати (сегодня, к сожалению, такие отчеты почти недоступны для широких слоев общества). Правительство страны должно извещать общество о критериях оценки предложенных тендерных предложений относительно основного контракта и связанного с ним офсетного пакета. Общество должно знать, каким образом правительство оценивает каждый элемент офсетного пакета и каждого из потенциальных поставщиков, вышедших в финальный тур соответствующего тендера. На сегодняшний день такая практика пока что не получила значительного распространения.

Обязательным требованием должно стать проведение независимой экспертной оценки ожидаемого экономического эффекта от предложенной офсетной программы по отношению к ее стоимости. Процесс осуществления независимых экспертных оценок должен завершаться не позднее, чем через 2-3 года после подписания основного закупочного контракта. Результаты независимой экспертизы должны публиковаться в печати, чего сегодня почти не происходит.

Эффективным механизмом освещения непрозрачных элементов предложенных контрактных соглашений может быть контроль и надзор со стороны гражданского общества. Правительство государства должно активно способствовать вовлечению гражданского общества в обсуждение предложенных офсетных программ.

⁸ *Построение целостности, воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций*, Доклад во время конференции (2009), 101.

Вставка 8.2. Прозрачность процессов менеджмента не прямых офсетов

После введения требования об обязательном офсетном возмещении части стоимости больших оборонных закупок, в 2006 году правительство Болгарии создало отдельное управление по вопросам офсетных программ, вошедшее в структуру Министерства экономики и энергетики. В компетенцию Управления по вопросам офсетных программ входит менеджмент не прямых офсетов. Управление имеет собственную страницу на веб-сайте Министерства экономики и энергетики (www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html), где предоставляется детальная информация по следующим вопросам:

- нормативно-правовая база офсетов;
- области экономики, которые правительство считает приоритетными с точки зрения привлечения инвестиций по офсетным программам;
- методология анализа офсетных проектов (при осуществлении оценки достигнутых результатов проекта, т.е. его *экономической эффективности*, на соответствие определенным офсетным обязательствам) в зависимости от промышленной области и технологического уровня;
- перечень компаний, проявивших заинтересованность в участии в офсетных программах и отвечающих установленным критериям «получателей офсетов»; по состоянию на июль 2009 года, в списке насчитывалось 64 болгарские компании;
- перечень офсетных предложений, утвержденных Министерством экономики и энергетики. По состоянию на июль 2009 года в списке насчитывалось 24 инвестиционные предложения. Об информации о размерах возможных инвестиций информируется общество. Фирма, с которой заключен оборонный контракт, может выбрать одно или несколько из этих предложений, которые отвечают ее офсетным обязательствам;
- перечень текущих офсетных проектов с указанием их чистой стоимости и ожидаемого экономического эффекта от офсетов (по состоянию на июль 2009 года коэффициент экономической эффективности офсетных проектов по отношению к их стоимости составлял в среднем 3:1);
- перечень офсетных соглашений с фирмами, с которыми заключены оборонные контракты на поставку систем вооружений и военной техники для обеспечения нужд вооруженных сил Болгарии, а также перечень соответствующих офсетных проектов с предоставлением краткого описания каждого проекта и указанием их чистой стоимости; коэффициента экономической эффективности; ожидаемых результатов; сроков реализации; а также результатов, которых планируется достичь по окончании определенных этапов проекта.

Кроме того, на веб-странице Управления по вопросам офсетных программ можно найти ссылку на соответствующие отчеты и доклады, а также материалы конференций по соответствующим вопросам. Информация на веб-странице изложена на болгарском языке, а наиболее важная информация дублируется и в английском переводе: www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html.

В разработке руководящих рекомендаций по этим вопросам могли бы помочь ассоциации предприятий оборонной промышленности (ниже приводятся рекомендации относительно соответствующей деятельности промышленных игроков и ассоциаций оборонно-промышленных предприятий). Все государственные структуры, принимающие участие в процессах выбора поставщиков вооруженных сил, в том числе тендерные комитеты и соответствующие министерства и ведомства, должны ежегодно отчитываться о выявленных случаях конфликта интересов.

Ответственность, целостность и добропорядочность

В большинстве стран мира оборонные бюджеты и фактические оборонные расходы анализируются государственным контрольно-ревизионным управлением, а результаты анализа подаются на рассмотрение парламента или высшего руководящего органа. Такой же механизм независимого контроля и надзора должен применяться и по отношению ко всем офсетным соглашениям. Учитывая риск того, что выбор участников офсетных программ может осуществляться не на основе объективной сравнительной оценки контрактных предложений, а из-за привилегированного отношения к определенному поставщику или в интересах отдельных лиц, необходимо усилить меры по изобличению случаев конфликта интересов со стороны всех участников закупочного процесса. Также необходимо очень тщательно следить за деятельностью посредников и офсетных брокеров и требовать от них добросовестного соблюдения установленных правил и процедур.

Эффективные функциональные процессы

Уровень коррупционного риска офсетного проекта снижается пропорционально его стоимости по отношению к стоимости основного закупочного контракта. Поэтому желательно было бы, чтобы стоимость офсетной программы не превышала 10-15 процентов от стоимости связанного с ней закупочного контракта. Превышение этого соотношения приводит к пропорциональному росту и коррупционных рисков, преодоление которых требует осуществления дополнительных мер.

Государственные закупочные организации должны понимать, что именно они несут большую часть ответственности за надлежащее согласование и выполнение офсетных соглашений. Офсетов являются не просто «приложениями» к основным закупочным контрактам. Менеджментом офсетной деятельности должны заниматься специально созданные для этого структуры, а согласование офсетных предложений должно быть таким же важным делом, как и подготовка основного контракта. Кроме того, перед началом закупочного процесса руководящее министерство (в случае, когда закупочной деятельностью занимается не одно, а два или более правительственных министерств или ведомств) должно утвердить официальный документ, в котором будут четко распределены полномочия других министерств, задействованных в закупочном процессе. Руководящее министерство также должно требовать согласования офсетных обязательств еще до подписания основного закупочного контракта.

Активная позиция и участие оборонных компаний

Меры оборонных компаний, направленные на обеспечение соблюдения законодательных и нормативных требований, должны в полной мере применяться и по отношению к офсетным программам, а также ко всем задействованным в них сотрудникам и консультантам. Такое требование должно стать правилом в будущем, но сегодня офсетов пока что остаются вне границ этих мер.

Во-вторых, введенные в оборонных компаниях стандарты делового поведения и деловой этики должны распространяться и четко применяться и в сфере офсетов, а, кроме того, обязательно предусматривать осуществление соответствующего надзора и контроля. Представители компаний не должны бояться высказывать свои мысли или беспокойство по поводу коррупционных рисков запланированных государственных закупок. Исходя из нашего опыта, можно утверждать, что государство-покупатель будет предъявлять конкретные требования относительно прозрачности офсетов, если оно знает, что эти требования будут поддержаны хотя бы некоторыми из заинтересованных поставщиков.

Активная позиция промышленного сообщества и надгосударственных организаций

«Транспаренси Интернешнел» пришла к неожиданному заключению: компании, принимающие активные меры для преодоления проявлений коррупционного поведения среди своих работников, почему-то не спешат с внедрением подобных мер, когда речь заходит об офсетах. То же можно сказать и об ассоциациях предприятий оборонной промышленности. Далее приводится перечень конструктивных шагов, которые могло бы осуществить промышленное сообщество, если оно действительно желает бороться с таким явлением, как коррупция в офсетной сфере:

- Ассоциации предприятий оборонной промышленности должны быть готовы к внедрению определенных стандартов хорошо контролируемой офсетной деятельности, которых будут придерживаться все члены ассоциации.
- Они также могут утвердить руководящую инструкцию, где будут детально определены требования к деятельности офсетных брокеров. В частности, такая инструкция могла бы предусматривать положение о том, что компании и офсетные брокеры должны убеждаться в том, что предприятия, получающие офсетные контракты, не имеют сомнительных связей с представителями правительства или политическими партиями.
- В частности, это касается Европейской оборонной ассоциации и Ассоциации предприятий аэрокосмической области США, учитывая, что они одними из первых начали деятельность по повышению антикоррупционных стандартов международных военных закупок.
- Повышению и распространению стандартов прозрачности закупочных процессов на европейском континенте активно содействует деятельность Европейского оборонного агентства (ЕОА). Однако, его политика относительно офсетов остается слабой, противоречивой и непоследовательной. Установленный ЕОА кодекс правил и норм в офсетной сфере, который существует на сегодняшний день, очень ограничен и не отвечает современным реалиям. Кроме того, как ни странно, эти правила и нормы полностью игнорируют такую угрозу, как коррупционные риски офсетов. Поэтому желательным было бы, чтобы ЕОА рассмотрело возможность возобновления деятельности рабочей группы по вопросам офсетов, которая создавалась именно с целью разработки мер по повышению целостности и добропорядочности процессов выбора участников офсетных программ и процессов, связанных с их реализацией.

Активная позиция гражданского общества и средств массовой информации

Несмотря на вышеупомянутые риски, офсеты по сегодняшний день остаются закрытой темой для общества. Поэтому вполне очевидно, что организации гражданского общества, деятельность которых имеет целью повышение эффективности государственного управления и внедрение стандартов прозрачности, должны значительно активизировать свои усилия в этой сфере. Необходимо поощрять и всячески поддерживать усилия государств, которые стараются приобщить гражданское общество к обсуждению офсетов и иницируют публичные дискуссии по этим вопросам.

Учитывая рост масштабов офсетов и распространение офсетной практики на другие сферы государственной закупочной деятельности, нет никакого сомнения в том, что широкое публичное обсуждение вопросов офсетов будет отвечать интересам качественного и эффективного государственного управления.

Выводы

Офсеты связаны с большим коррупционным риском. Кроме того, они несут в себе большой риск искажения нормального механизма принятия решений по вопросам оборонных потребностей, создают благоприятную среду для принятия незаконных или несправедливых решений в пользу отдельных структур или лиц. Сфера офсетов остается неурегулированной и непрозрачной. Готовность бороться с коррупционным риском, которую в последнее время демонстрируют промышленные игроки и правительства государств, является свидетельством того, что ситуация понемногу начала изменяться к лучшему. Однако проблема коррупции, связанной с офсетными операциями, почти не решается. Наилучший путь для борьбы с этим риском и, возможно, для повышения эффективности и результативности бюджетного финансирования, состоит в полном отказе от офсетной практики при осуществлении военных закупок. Если без офсетов обойтись все же невозможно, правительства государств и компании могли бы без лишних усилий принять меры, которые бы сделали офсетные операции более прозрачными и в то же время менее уязвимыми перед коррупционным риском.

Раздел 9

Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частно-государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны

Многие рекомендации, выработанные на основе положительного опыта деятельности по снижению коррупционных рисков в сфере стандартной практики оборонных закупок, могут успешно применяться и во время осуществления менее традиционных контрактных схем, в том числе аутсорсинга («испытания в условиях свободного рынка» и «выбор поставщиков на тендерной основе»), приватизации и частно-государственных партнерств (ЧГП). Ко всем этим видам деятельности должны применяться два общих требования: выбор участников через открытые тендеры и осуществление независимого надзора и контроля. Применение этих двух требований в сочетании с комплексом инструментов обеспечения целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, разработанным с учетом специфики каждой отдельной страны, может повысить для корыстолюбивых должностных лиц ожидаемые потери от участия в коррупционных действиях и, таким образом, способствовать снижению уровня коррупции.¹

Сегодня министерства обороны разных стран обеспокоены двумя вещами:

- эффективность – т.е. создание наиболее оптимальной структуры сил и средств вооруженных сил с точки зрения обеспечения интересов национальной и коллективной безопасности;
- результативность – т.е. максимально эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов.

Учитывая существующую ситуацию и ее влияние на формирование и выполнение военных бюджетов, обеспечение эффективности и результативности требует пересмотра некоторых экономических механизмов деятельности оборонной организации. Задача повышения эффективности и результатив-

¹ Симеон Дьянков и Питер Мьюррелл, «Реструктуризация предприятий в переходной период: Количественное исследование» (Simeon Djankov and Peter Murrell, 'Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey'), *Journal of Economic Literature* 40:3 (сентябрь 2002): 739-92.

ности сферы государственного управления сегодня все чаще решается за счет привлечения структур частного сектора. Государства НАТО и партнеры альянса все больше полагаются на возможности частного сектора, когда речь идет о следующем:

1. Поставка вооружений и предоставление услуг по материально-техническому обеспечению и технической поддержке военного оборудования и объектов инфраструктуры (аутсорсинг).
2. Получение дополнительных поступлений от продажи избыточного имущества или объектов инфраструктуры, которые больше не нужны военной организации (приватизация), особенно в условиях жесткого ограничения оборонного бюджета.
3. Привлечение инвестиций частного сектора к военным проектам и оборонной деятельности (частно-государственные партнерства).

Вставка 9.1. Возможные схемы выбора поставщиков

Аутсорсинг. Отдельные виды организационной деятельности передаются (как правило, через организацию соответствующих тендеров) производителям или поставщикам, специализирующимся на таких видах деятельности.

Выбор поставщиков через конкурсы. Государственные организации конкурируют с частными структурами за право участия в государственных закупках (явление также известное как «частно-государственная конкуренция» или «испытания в условиях свободного рынка»).

Приватизация. Производственные мощности и объекты инфраструктуры, находящиеся в государственной собственности, а также соответствующий персонал переходят в частный сектор – через приватизационные аукционы или на безальтернативных началах.

Частно-государственные партнерства. Общие частно-государственные предприятия, где каждый из партнеров решает задачи в соответствии со своей компетенцией, и деятельность которых наилучшим образом отвечает четко определенным государственным нуждам благодаря оптимальному распределению ресурсов, рисков и прибылей. Сегодня некоторые государства стараются создавать такие предприятия из наилучших представителей государственного и частного секторов, которые выбираются через тендеры или на безальтернативных условиях. Одним из примеров частно-государственного партнерства является проект частного финансирования (или так называемый «инициативный» проект), где деятельность фактически финансируется за счет частного сектора в обмен на получение части сэкономленных бюджетных средств или гарантии участия в государственных закупках.

Государственное предпринимательство (франчайзинг). Одно государственное ведомство специализируется на определенных функциях, которые оно передает другим государственным ведомствам или даже частному сектору (через конкурсы или без проведения предварительного конкурса).

Источники: Жак С. Ганслер и Роджер К. Липитц, *Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика* (Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*), New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansker_Report.pdf; Канадский Совет по вопросам частно-государственных партнерств (The Canadian Council for Public-Private Partnerships), www.pppcouncil.ca.

Однако, вопреки всем преимуществам аутсорсинга, приватизации и ЧГП, в сферах, где они открывают возможности для повышения эффективности и результативности деятельности вооруженных сил, существует большая угроза коррупционного риска. Для достижения желаемых результатов аутсорсинга, приватизации и ЧГП необходимо обеспечить оптимальный баланс таких аспектов, как компетентное и этическое руководство, мощные институты (рыночная конкуренция, четкая нормативно-правовая база, эффективная правовая/судебная система) и эффективный надзор и контроль (необходимые возможности для осуществления сравнительных оценок и мониторинга/аудита), которые будут препятствовать коррупции, не осуществляя при этом отрицательного влияния на эффективность и результативность деятельности вооруженных сил. Объединение целостности и добропорядочности базовых процессов и эффективности институтов является гарантией обеспечения наилучших результатов от аутсорсинга, приватизации и ЧГП. В идеале, задачами каждого из государств и партнеров НАТО должен быть поиск оптимального комплекса мер по построению целостности, воспитанию добропорядочности и повышению стандартов прозрачности, отчетности и ответственности, которые будут осуществляться совместно с другими государствами-членами и партнерами альянса и способствовать минимизации коррупционного риска аутсорсинга, приватизации и ЧГП. Хорошо скоординированные антикоррупционные меры и проекты, например инициированный Транспаренси Интернешнел проект «Пакты о добропорядочности в сфере оборонных закупок» (см. Разделы 7 и 17), будут побуждать ключевых игроков к активным действиям, направленным на повышение эффективности и результативности выполнения государствами своих обязательств в сфере национальной и коллективной безопасности.

Коррупционные риски в сфере принятия решений относительно производства или закупки определенных образцов вооружений и военной техники или услуг

Один из сложных вопросов, которые постоянно должны решать министерства обороны любой страны мира, лежит в плоскости выбора между самостоятельным производством или созданием необходимого военного оборудования, инфраструктуры, материально-технических средств и услуг, с одной стороны, и их закупкой, с другой стороны. Если говорить иными словами, выбор состоит в том, будет ли министерство обороны больше заниматься вопросами оборонного бизнеса, или увеличит долю этого бизнеса, которая передается в компетенцию частного сектора. Этот выбор в конечном счете будет зависеть от двух ключевых факторов. Первый – это анализ возможного выбора с точки зрения «эффективности», а второй – анализ с точки зрения «результативности». Примерами анализа с точки зрения эффективности могут служить анализ оборонной стратегии США 'Quadrennial Defense Review', проводимый раз в четыре года, а также анализ 'Base Realignment and Closure', где рассматривается и обосновывается целесообразность перепрофилирования или закрытия военных баз. Анализ с точки зрения эффективности обосновывает необходимость изменения размера и состава оборонной инфраструктуры, а также деятельности по материально-технической поддержке этой инфраструктуры в соответствии с существующими и будущими угрозами, и осуществляется совместно с другими членами и партнерами альянса.

Анализ с точки зрения результативности определяет оптимальную структуру сил и средств, изучает возможности снижения стоимости оборонной деятельности и /или повышения ее результативности. В результате анализа эффективности все имеющиеся ресурсы и виды деятельности распределяются по

Вставка 9.2. Военная «инфраструктура» и возможные схемы выбора поставщиков

В состав военной «инфраструктуры», как правило, входят:

- закупочные организации;
- главная служба тыла;
- главная кадровая служба;
- служба связи;
- управление строительства и развития вооруженных сил;
- объекты инфраструктуры;
- медицинская служба;
- научно-техническая служба;
- служба образования, воспитания и боевой подготовки.

Все три схемы выбора поставщиков, которые рассматриваются в этом Разделе, используются вооруженными силами стран всего мира. Например:

- Аутсорсинг используется в сфере тылового и материально-технического обеспечения.
- Частно-государственные партнерства используются в сфере строительства жилья для военнослужащих и объектов военной инфраструктуры.
- Многие функции медицинского обеспечения осуществляют приватизированные структуры.

двум категориям, определяющим их как «необходимые» или «ненужные». Ресурсы и виды деятельности по технической поддержке, которые оказались в категории «ненужных», могут в дальнейшем рассматриваться как потенциальные объекты отчуждения или приватизации. Ресурсы и виды деятельности по категории «необходимых», в свою очередь, подразделяются на те, которые являются «прерогативой государства», и те, у которых более «коммерческая» природа.

Административно-бюджетное управление при президенте США, в своей директиве 'Circular A-76', определяет в качестве «прерогативы государства» те виды деятельности, которые

«...настолько тесно связаны с государственными интересами, что требуют осуществления исключительно представителями государственной службы. Эти виды деятельности требуют реализации значительных полномочий при осуществлении функций государственного управления и/или принятии решений от имени правительства государства»².

² Митчел Э. Дениэлс мл., *Обновленная директива 'Circular A-76'* (Вашингтон, Административно-бюджетное управление при Президенте США, 29 мая 2003 г.), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf.

Инфраструктура и виды деятельности, имеющие коммерческую природу, могут рассматриваться как потенциальные объекты аутсорсинга через «испытания в условиях свободного рынка» или «выбор поставщиков на тендерной основе». В случаях, когда жесткие бюджетные ограничения делают невозможным вложение значительных инвестиций в оборонном секторе, государство может воспользоваться возможностями, технологиями, инфраструктурой или финансово-инвестиционными возможностями частного сектора с целью повышения эффективности и результативности видов «необходимой» деятельности, считающиеся «прерогативой» государства или имеющие коммерческую природу (см. Рис. 9.1). Термин «проект частного финансирования» (private finance initiative, PFI) используется в Великобритании.

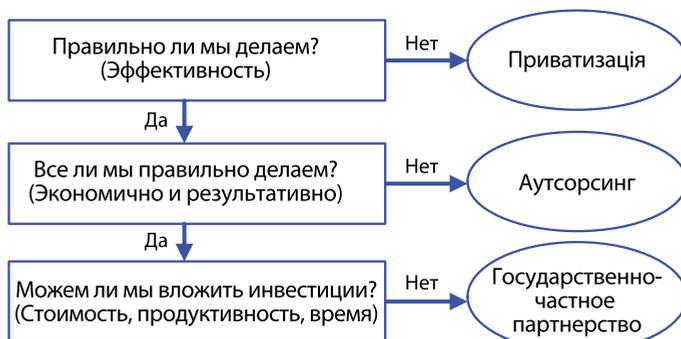


Рис. 9.1: Структура системы принятия решений в оборонном секторе

При осуществлении оценок результативности правительство должно применять систему внутренних контрольных параметров, которые будут служить эталоном при сравнении стоимости необходимых оборонных возможностей и услуг в случае их получения через организации государственного сектора или через коммерческие структуры. Это предусматривает переход к функционально-стоимостной методологии оценки, т.е. учета расходов по каждому конкретному виду деятельности, который поможет определить полную стоимость всех процессов, связанных с осуществлением определенной публичной функции. Такой комплексный учет должен учитывать и все «непрямые» расходы, связанные с реализацией определенной конкретной функции, в том числе и расходы, которые на данном этапе пока что не связаны с данной функцией, но могут быть связаны с ней в будущем, например, расходы на управление финансами, юридическое обеспечение, кадровый менеджмент и т.п.³

При расчете стоимости аутсорсинга или ЧГП необходимо учитывать не только расходы правительства на получение необходимых товаров или услуг, но и расходы, связанные с подготовкой, мониторингом и менеджментом соответствующего контракта, а также риск увеличения расходов в будущем, когда правительство начнет все больше и больше зависеть от фирмы, получившей этот контракт.

³ Ганслер и Липитц, *Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика* (2003), 11.

Вставка 9.3. Преимущества государственно-частной конкуренции при осуществлении аутсорсинга

«Испытания в условиях свободного рынка» Министерства обороны Соединенного Королевства:

- В период между 1987 и 1992 финансовыми годами Министерство обороны соревновалось за право участия в 246-ти видах деятельности, где экономия бюджетных средств на протяжении первого года деятельности составляла в среднем 24 процента.

В 1966 г. Административно-бюджетное управление (АБУ) при Президенте США издало директиву по осуществлению коммерческой деятельности (Circular A-76: Performance of Commercial Activities), которая определяла политику правительства в сфере коммерческой деятельности. В утвержденном в 1979 году приложении к директиве 'Circular A-76, АБУ определило правила и процедуры проведения сравнительного анализа расходов, по результатам которого принимаются решения о том, кто должен заниматься конкретным видом коммерческой деятельности: правительство, другое федеральное ведомство или структуры частного сектора. Целью директивы А-76 является обеспечение честной конкуренции между государством и частным сектором при выборе участников государственных заказов и определении наиболее экономически выгодных путей получения услуг, предлагаемых на коммерческом рынке.

- В период между 1979 и 1996 финансовыми годами специалисты Сухопутных войск США провели сравнительный анализ 486-ти видов деятельности, в результате чего 240 контрактов получили структуры из состава Сухопутных войск и 228 контрактов – сторонние структуры. При этом, экономия бюджетных средств в среднем составляла 28 процентов от стоимости аналогичных видов деятельности, которые осуществлялись до введения требований относительно выбора исполнителей на конкурсных началах. Общая экономия бюджетных средств за соответствующий период составила приблизительно 4 миллиарда долларов США.
- В период между 1978 и 1992 финансовыми годами Министерство обороны организовало и провело 2000 тендеров, по результатам которых государство сэкономило в среднем 30 процентов стоимости каждого из соответствующих проектов.

Ныне действующий вариант директивы 'Circular A-76' требует от правительственных ведомств: разработать документ 'Performance Work Statement', где должны быть детально определены все виды работ в рамках конкретного проекта; проведение стоимостного анализа проекта с целью определения организации, которая сможет обеспечить качественное выполнение проекта с минимально возможными расходами для государственного бюджета; организация тендера среди структур частного сектора и сравнение результатов стоимостного анализа с наиболее низким ценовым предложением частного сектора или предложением, которое обеспечит максимальный экономический эффект от бюджетного финансирования соответствующего проекта. Государство прибегает к услугам частного сектора в случаях, когда предложенная цена хотя бы на 10 процентов ниже определенных по результатам внутреннего стоимостного анализа прогнозных показателей прямых расходов на менеджмент и содержание персонала, или на 10 миллионов долларов ниже прогнозной стоимости конкретного определенного периода деятельности. Сравнительные стоимостные показатели должны рассчитываться на двухлетний срок, когда частному сектору передается одна конкретная функция, и на четырехлетний срок, когда речь идет о комплексном контракте, предусматривающем сразу

несколько различных видов деятельности. По оценкам АБУ, проведенным в конце 1990-х годов, благодаря осуществлению сравнительных стоимостных оценок в соответствии с требованиями директивы А-76 общая экономия бюджетных средств на обеспечение эксплуатационных расходов Министерства обороны в период между 1997 и 2005 годами может составить приблизительно 9,2 миллиарда долларов, а экономия в период после 2005 года будет составлять 2,8 миллиарда долларов ежегодно.

Источник: Ганслер и Липитц, Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика (2003).

И, наконец, проблемой коррупционного риска необходимо начинать заниматься еще на первых этапах осуществления сравнительного стоимостного анализа, поскольку коррупция может значительно повысить стоимость контракта и подорвать доверие общества к таким механизмам выбора поставщиков, как аутсорсинг, приватизация и ЧГП⁴.

Вставка 9.4. Некоторые примеры аутсорсинга, приватизации и ЧГП

Центральным органом исполнительной власти, занимающимся менеджментом сфер деятельности Сил обороны Австралии, является Организация военного имущества (DEO – Defence Estate Organization). Главная функция DEO – осуществление менеджмента оборонных ресурсов согласно принципам экономической деятельности, позволяющего оптимизировать поступления в государственный бюджет. Вооруженные силы выступают арендаторами многих зданий и объектов земельной собственности, которые были приватизированы, а затем переданы в пользование военной организации на условиях аренды. Поступления в государственный бюджет увеличиваются за счет приватизации государственного имущества и отчуждения объектов, которые больше не нужны вооруженным силам или используются лишь частично.

Менеджментом аналогичной деятельности в интересах Сил обороны Польши занимается Агентство военного имущества. В сферу компетенции Агентства входит продажа всего избыточного имущества вооруженных сил, от военной техники до объектов военной инфраструктуры, которые больше не нужны вооруженным силам. Все поступления от приватизации и продажи объектов военной собственности направляются непосредственно в бюджет Министерства обороны и используются для финансирования программ модернизации вооруженных сил.

Источник: Боннский Международный центр конверсии (BICC), Обзор конверсионной деятельности за 2001 год: Глобальное разоружение, демилитаризация и демобилизация (Conversion Survey 2001 – Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization) (Германия: NOMOS, 2001).

⁴ Франсуа Меле, Реймонд Френк, Дайана Энджелис и Джон Диллард, «Применение выводов теории транзакционных расходов для повышения эффективности стоимостного анализа при осуществлении государственных закупок: Пример военных закупок правительства США» (Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis and John Dillard, 'Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition'), *International Public Management Journal* 10:4 (октябрь 2007 г.): 357-85.

Государственно-частная конкуренция за право участия в государственных заказах должна строиться таким образом, чтобы при этом были максимально учтены нужды государства с точки зрения обеспечения высокого качества, надежности и стабильности видов деятельности, которые передаются подрядным организациям, а также с точки зрения экономии бюджетных средств и борьбы с коррупционными рисками. Анализы деятельности с точки зрения результативности, т.е. возможности достижения наиболее эффективного соотношения между расходами и полученными результатами, могут способствовать росту инвестиций и развитию инновационных технологий. Представители министерств обороны разных стран мира отмечают, что, благодаря государственно-частной конкуренции, государство во многих случаях имеет возможность экономить не менее 20 процентов бюджетных средств по каждому конкретному проекту, причем независимо от того, свидетельствуют ли результаты сравнительного анализа в пользу государственной организации или частной структуры. Это объясняется тем, что надлежащая организация и проведение конкурсов, четкое соблюдение тендерных процедур и правил позволяют обеспечить экономию бюджетных средств, снизить коррупционные риски и повысить эффективность деятельности оборонной организации государства.⁵

Коррупционные риски, связанные с аутсорсингом, приватизацией и ЧГП

Продажа (приватизация или отчуждение) имущества, в котором государство больше не нуждается, позволяет государству сконцентрироваться на главных видах деятельности, а также уменьшить уровень бюджетных расходов на содержание избыточного или ненужного имущества и, таким образом, уменьшить финансовую нагрузку на налогоплательщиков. Продажа с аукциона избыточного или ненужного военного имущества может создать новые возможности для развития деловой активности структур частного сектора экономики. Это также способствует росту бюджетных поступлений, которые можно было бы использовать для модернизации вооруженных сил или сокращения дефицита государственного бюджета. С другой стороны, ваучерная приватизация способствует распространению и росту акционерной собственности и предпринимательской инициативы, направленной на эффективное использование приватизированного имущества и видов деятельности в интересах акционеров. Большинство проектов, предусматривающих использование механизмов аутсорсинга, приватизации и государственно-частных партнерств, имеют целью решение следующих общих задач:

- повышение эффективности использования государственных средств и снижение необходимости государственных заимствований (экономия на расходах);
- повышение эффективности (активизация) деятельности;
- содействие распространению и росту акционерной собственности;
- получение прибылей от аукционной деятельности и их направление на финансирование программ по модернизации вооруженных сил или сокращение государственного долга;
- отчуждение лишних активов, что дает возможность государству сконцентрироваться на главных видах деятельности.

⁵ Рабочая группа по вопросам коммерческой деятельности, «Усовершенствование механизмов принятия государственных решений в сфере выбора поставщиков» (Commercial Activities Panel, Improving the Sourcing Decisions by the Government), (Вашингтон, Главное контрольно-бюджетное управление, 2002).

Несмотря на все преимущества, которые государство может получить в результате прозрачного и построенного на условиях конкурентности процесса аутсорсинга, приватизации и ЧГП, эти механизмы несут в себе и серьезные риски. Один из рисков состоит в том, что, когда конкретные активы, виды деятельности или ресурсы (земля, трудовые ресурсы, капиталы и т.п.) представляют достаточно большую ценность для частного сектора, отдельные частные интересы могут осуществить попытку совершения ненадлежащего влияния на государственные органы с целью получения желательного для себя решения в сфере аутсорсинга, приватизации или ЧГП. Если говорить в контексте оборонной деятельности, этот риск состоит в том, что те, кому это выгодно, действуя через легальное лоббирование или через подкуп либо другими незаконными путями, могут прибегнуть к осуществлению влияния на политические и бюрократические процессы таким образом, что ценные оборонные активы или ресурсы будут признаны «неперспективными» с точки зрения будущей оборонной деятельности. В результате такого влияния ценные оборонные активы и ресурсы могут быть включены в список объектов, передаваемых для приватизации, и, в конечном счете, оказаться в собственности частных лиц. С другой стороны, легальное или незаконное влияние с использованием политических и бюрократических механизмов может осуществляться с целью «покупки» выгодных решений в сфере аутсорсинга или государственно-частных партнерств.

Существует еще один не менее серьезный риск, который по своей сути является противоположностью первого. Министерства обороны часто подвергаются серьезному давлению со стороны общества, а также лоббированию (легальному или нелегальному) со стороны других государств, муниципальных органов, местных общин и определенных бизнес-интересов, которые стараются препятствовать мерам по ликвидации военных баз или отчуждения – через аутсорсинг, приватизацию или ЧГП – государственной собственности, которые могут привести к потере рабочих мест или прибылей, даже в случаях, когда соответствующие активы, ресурсы и виды деятельности уже потеряли свою актуальность с точки зрения обеспечения интересов национальной безопасности.

В течение последних нескольких десятилетий правительству США удавалось довольно успешно решать проблемы, связанные с этими двумя противоположными рисками. В ходе нескольких проведенных за последнее время анализов «эффективности» оборонной инфраструктуры и деятельности по ее поддержанию, правительство США создало независимый орган, получивший название «Комиссия по репрофилированию и ликвидации военных баз» (Base Realignment and Closure Commission, см. Вставку 9.6). Было реализовано одно важное нововведение, позволившее минимизировать возможности для легального лоббирования и осуществления противоправного влияния. Рекомендации Комиссии не могут никоим образом изменяться и не подлежат обсуждению. После представления разработанных Комиссией рекомендаций на рассмотрение и утверждение Президента и Конгресса, существует только два варианта: они могут быть либо утверждены, либо не утверждены, но только все вместе как единое целое.

Аутсорсинг, приватизация и ЧГП могут осуществляться посредством таких механизмов, как:

1. Выбор поставщика без предварительного конкурса, или создание совместного предприятия, или продажа активов непосредственно стратегическому инвестору.
2. Конкурсные (закрытые или электронные) аукционы по продаже активов или предоставление контрактов поставщикам, предлагающим наиболее высокую (наиболее низкую) цену.
3. В случае приватизации – первичное публичное размещение акций (акционирование); ваучеризация или прямая продажа акций населению; планы распределения акций среди работников ком-

паний и/или выкуп контрольного пакета акций компании ее руководством; либо объединение некоторых из этих приватизационных схем.

Все эти механизмы восприимчивы к коррупционному риску.

Вставка 9.5. Некоторые критерии оценки необходимости военного имущества, которые учитываются в процессе принятия решений относительно реперофилирования или ликвидации военных баз вооруженных сил США

Оценочные критерии, использованные Комиссией по реперофилированию и ликвидации военных баз, были полностью прозрачны для акционеров и остальной части общества. Например, Комиссия рассматривала:

- возможности, необходимые для выполнения текущих и будущих военных задач, и их влияние на состояние боеготовности всех подразделений, подчиненных Министерству обороны;
- наличие и состояние земельных ресурсов, объектов инфраструктуры и воздушного пространства на территориях, которые уже используются вооруженными силами или планируются к передаче в распоряжение вооруженных сил;
- возможности для размещения резервных, мобилизационных и всех запланированных сил и средств на территориях, уже используемых вооруженными силами или планируемых к передаче в распоряжение вооруженных сил;
- возможное влияние принятых решений на стоимостные показатели и человеческие ресурсы.

Вставка 9.6. Коррупционное поведение при осуществлении процессов акционирования

После завершения программ ваучерной приватизации в некоторых странах руководители предприятий или владельцы контрольных пакетов акций, используя разные пути, старались получить контроль над соответствующими предприятиями. Один из путей получения контроля над предприятием за счет других акционеров состоит в «размывании» акционерного капитала, когда прибыль на одну акцию или ее балансовая стоимость уменьшаются в результате искусственного увеличения количества акций, находящихся в обороте. Некоторые механизмы «размывания» акционерного капитала в той или иной мере применяются в большинстве стран мира. Например, «размывание» акционерного капитала происходит, когда руководители предприятий получают возможность приобретения дополнительных акций по ценам, которые значительно ниже их рыночной стоимости.

Рекомендации для руководителей государственных управлений по вопросам приватизации и паевых/доверительных фондов, которые помогут снизить уровень коррупционного риска среди их работников:

- Обеспечение высокого уровня профессиональной подготовки работников государственного управления по вопросам приватизации или паевого/доверительного фонда (путем приема на работу только лиц, имеющих соответствующую квалификацию, а также посредством программ повышения квалификации, которые осуществляются на определенных этапах профессиональной карьеры каждого работника); осуществление эффективного надзора за деятельностью работников и их защита от коррупционного влияния;

- соблюдение требований относительно периодического открытого декларирования всеми руководителями и работниками государственного управления по вопросам приватизации и паевого/доверительного фонда всех своих прибылей, состояний и возможного конфликта интересов;
- обеспечение адекватного уровня заработной платы руководителям и работникам государственного управления по вопросам приватизации и паевого/доверительного фонда;
- строгое соблюдение руководством и всеми работниками государственного управления по вопросам приватизации и паевого/доверительного фонда четких требований, касающихся конфликта интересов (т.е. запрет совместительства занимаемой должности с должностью в коммерческой структуре). В частности, необходимо избегать случаев, когда назначение на должности происходит не на основе оценки профессиональной квалификации претендента или результатов его деятельности, а благодаря политическим связям;
- требовать от всех руководителей и отдельных работников, принимающих участие в принятии приватизационных решений, взятия на себя обязательств относительно соблюдения требований этического поведения (например, никогда не принимать и не требовать взятку самому и не допускать проявлений коррупционного поведения со стороны других работников, либо обязательно информировать о риске возникновения конфликта интересов);
- государственные ведомства по вопросам приватизации должны привлекать к своей работе независимых внешних экспертов для осуществления оценок некоторых технических вопросов, которые приватизационный орган не может решить самостоятельно за неимением необходимой квалификации и опыта;
- введение и постоянное соблюдение требований относительно ротации руководящего персонала (срок пребывания на определенной ответственной должности должен ограничиваться периодом, после которого возникает вероятность того, что должностное лицо может установить сомнительные связи или стать зависимым от лиц или структур, которые могут предлагать взятки);
- внедрение и строгое соблюдение всеми руководителями и работниками государственного органа по вопросам приватизации или паевого/доверительного фонда, а также всеми должностными лицами, принимающими участие в принятии приватизационных решений, обязательства об информировании соответствующих органов о своих подозрениях или уже существующих фактах коррупционного поведения, независимо от того, касаются ли эти подозрения и факты государственного должностного или частного лица; обеспечение гарантий надлежащей защиты и безопасности информаторов.

В случаях, когда вопросами приватизации занимается одно из технических министерств, а не специализированный государственный приватизационный орган, необходимо обеспечить применение вышеупомянутых требований (с учетом специфики соответствующего министерства) ко всем руководителям и работникам министерства, принимающим решения в сфере приватизации государственного имущества.

Источники: Майкл Х. Вайхен, *Предотвращение коррупции в сфере приватизации: Практическое руководство* (Michael H. Weihen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*), (Германия, GTZ, 2004 г.); отдельные примеры из проекта Division 42 Sector Project: Разработка и испытания стратегий и инструментов предотвращения коррупции (Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption), 20-25: www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf; Джеффри Миллер, «Оценка массовой приватизации в Болгарии» (Jeffrey Miller, 'Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria'), William Davidson Institute Working Paper #814 (март 2006 г.).

Коррупционный риск может исходить со стороны как заинтересованного поставщика (предложение незаконного вознаграждения (взятки) с целью осуществления противоправного влияния на окончательное решение), так и государственного должностного лица (требование вознаграждения (вымогательство) с целью осуществления противоправного влияния на окончательное решение). Как отмечает Роуз-Аккерман, «...фирма может платить за свое включение в список возможных поставщиков или за сокращение количества возможных поставщиков. Она может платить за занижение стоимостной оценки государственного имущества, которое передается для приватизации или аренды, либо за получение определенных преимуществ над другими заинтересованными поставщиками при сравнении тендерных предложений... Фирмы, которые платят «откаты», рассчитывают не только на победу в соответствующем тендере или аукционе, но и на получение финансовой поддержки, увеличивающей стоимость контракта, а также привилегий и преимуществ монопольного поставщика и регуляторных послаблений в будущем».⁶

Кроме того, высокий уровень коррупционного риска отрицательно влияет на способность государства привлекать прямые инвестиции или новые технологии на внешнем рынке. Коррупция также сужает круг потенциальных поставщиков, а вместе с этим и возможность выбора наиболее экономически выгодного предложения. Поэтому желательно было бы рассмотреть возможность создания независимого государственного антикоррупционного органа, который бы осуществлял надзор за нетрадиционными формами закупок, в том числе через аутсорсинг, приватизацию и ЧГП. При условии мощной поддержки со стороны законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, такой антикоррупционный орган имел бы возможность осуществлять расследование случаев коррупции во всех сферах государственной деятельности и привлекать коррупционеров к ответственности перед законом и обществом.

Выводы

Уровень коррупционного риска зависит не только от наличия конкурентной среды и выбранных методов осуществления аутсорсинга, приватизации и ЧГП, но и от целостности и добросовестности государственных должностных лиц и частных поставщиков, а также от уровня прозрачности, отчетности и ответственности институтов и механизмов государственного управления.

Коррупционный риск можно существенно уменьшить за счет реализации практики подписания пактов о добросовестности, разработанных «Транспаренси Интернешнел». Пакты о добросовестности требуют прозрачности контрактных схем на всех этапах их реализации, предусматривающих, в том числе, контроль и надзор со стороны гражданского общества.

Еще больше возможностей с точки зрения уменьшения коррупционного риска дают соглашения о кодексах поведения, требующих от государственных должностных лиц и частных поставщиков подписания обязательства о воздержании от участия в коррупционных действиях и, что наиболее важно, предусматривающих привлечение к ответственности нарушителей этого обязательства. Участники соглашения за-

⁶ Сьюзан Роуз-Аккерман, *Когда коррупция становится вредна* (Susan Rose-Ackerman, *When Corruption is Harmful*), (Вашингтон, Мировой Банк, 1996 г.).

Вставка 9.7. Рыночные принципы аутсорсинга, приватизации и ЧГП

Ганслер и Липитц определяют четыре принципа рыночного подхода к аутсорсингу, приватизации и ЧГП:

1. Главной предпосылкой успеха является переход от монополии к конкурентной среде.
2. Конкуренция должна быть направлена на получение не наиболее дешевого предложения, а наиболее выгодного предложения с точки зрения соотношения стоимость/качество.
3. Передача государством определенных функций сторонней организации не снимает с нее ответственности за осуществление надлежащего менеджмента этих функций.
4. Очень важно создать эталонные показатели для измерения качества деятельности и стоимости, которые будут постоянно отслеживаться и доводиться до ведома правительства.

Источник: Ганслер и Липитц, Переход к государственному управлению на рыночных условиях: Изменение роли правительства как поставщика (2003), 9-11.

ранее согласовывают конкретные санкции, которые могут быть применены в случае нарушения антикоррупционных обязательств. Это могут быть такие санкции, как, например, потеря полученного контракта, конфискация гарантийного залога поставщика, возмещение убытков от коррупционных действий или запрет участия в новых тендерах на государственные закупки. Такие международные организации, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейский Союз и Мировой банк предлагают комплексы антикоррупционных мер, которые могут служить мощным дополнением к пактам о добропорядочности и предусматривать четкие требования относительно открытого декларирования политиками и государственными должностными лицами собственных доходов, состояний и возможных конфликтов интересов.

В завершение хотелось бы добавить, что наиболее эффективное использование оборонных ресурсов иногда можно обеспечить только через механизмы аутсорсинга, приватизации или ЧГП. Многие антикоррупционные меры, разработанные на основе положительного опыта деятельности в сфере стандартной практики оборонных закупок, могут успешно применяться и во время реализации этих менее традиционных контрактных схем. Общими требованиями ко всем этим видам деятельности должны быть честная и открытая конкуренция, прозрачность контрактных схем, независимый надзор и контроль. Применение этих требований в сочетании с комплексом инструментов обеспечения целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, разработанных с учетом специфики каждой отдельной страны, могут снизить для корыстолюбивых должностных лиц ожидаемые преимущества от коррупционной деятельности и, в то же время, повысить уровень ожидаемых потерь от участия в коррупционных действиях и, таким образом, способствовать снижению уровня коррупции.

Вставка 9.8. Предотвращение коррупции в сфере приватизации

Факторы коррупционного риска:

- Парламент/законодательный орган подвергается неправомерному влиянию со стороны частного сектора, из-за, в том числе, отсутствия эффективной нормативно-правовой базы по вопросам финансовой поддержки избирательных кампаний.

- Непрозрачность механизмов государственного управления в целом, а также непубличное и непрозрачное принятие правительственных решений.
- Широкие слои населения (в том числе и организации гражданского общества) не имеют полного и свободного доступа к информации по вопросам правительственных программ, процессов и решений; отсутствие возможностей для публичного обсуждения правительственных программ и механизмов принятия решений, а также возможностей для участия населения и организаций гражданского общества в разработке концепций и принципов приватизации, законодательства по вопросам приватизации, приватизационных институтов и программ.
- Отсутствие:
 - эффективной системы контроля (со стороны парламента, руководства и/или независимых внешних организаций) государственной программы приватизации;
 - системы ответственности и механизмов контроля деятельности политиков и государственных должностных лиц, принимающих участие в реализации государственной программы приватизации;
 - возможностей для населения и государственных должностных лиц осуществлять информирование – на условиях конфиденциальности и анонимности – соответствующих органов о своих подозрениях относительно наличия признаков коррупционного поведения;
 - механизмов криминальной, гражданской и административной ответственности по отношению к политикам и должностным лицам, которые уже привлекались к ответственности за коррупционное поведение или снова подозреваются в участии в коррупционных действиях;
 - эффективных инструментов и институтов уголовной ответственности в сочетании с неэффективным применением существующих инструментов и институтов;
 - национального законодательства, которое требует от политиков и государственных должностных лиц, задействованных в процессах принятия решений в сфере приватизации государственной собственности, публичного декларирования собственных доходов, состояний и возможных конфликтов интересов;
 - независимых и объективных СМИ;
 - инструментов и институтов корпоративной этики;
 - эффективных механизмов ротации, отсутствие которых позволяет некоторым политикам и должностным лицам оставаться на ответственных должностях даже тогда, когда имеет место очевидный случай конфликта интересов, или даже когда политик или должностное лицо обвиняется в коррупции или раньше уже привлекался к ответственности по коррупционным обвинениям.

Системы аудита и контроля в поддержку антикоррупционной деятельности:

- внедрение и поддержание эффективных систем и функций ревизии и контроля (внутренние и внешние аудиты, парламентский надзор и т.п.) всех решений, принимаемых Государственным управлением по вопросам приватизации и Паевым/Доверительным фондом, в том числе и решений, которые

касаются определения приватизационной концепции или выбора поставщиков без проведения соответствующего тендера:

- соответствующие полномочия государственных контрольно-ревизионных органов должны распространяться на все без исключения приватизационные решения, в том числе и решения Государственного управления по вопросам приватизации;
- полная прозрачность оценок и решений контрольно-ревизионных органов;
- все сообщения о нарушении или неполном соблюдении антикоррупционных требований должны внимательно отслеживаться, а по результатам проверок соответствующих сообщений должны приниматься меры по ликвидации выявленных нарушений и исправлению ситуации;
- предоставление организациям гражданского общества, которые осуществляют контроль и мониторинг приватизационных процессов, доступа ко всей необходимой документации, в том числе и документам ограниченного доступа, при условии соблюдения требований конфиденциальности полученной информации, за исключением случаев, когда выявленные нарушения антикоррупционных требований не ликвидируются или не исправляются;
- обеспечение и мониторинг эффективности функционирования инструментов и институтов ревизии и контроля; неотвратимость криминального, гражданского и дисциплинарного наказания политиков и государственных должностных лиц в случае доказательства фактов нарушения ими норм и требований законодательства, в том числе:
 - привлечение к дисциплинарной ответственности, в том числе в виде лишения предоставленных функций или возможности осуществлять публичные функции в будущем;
 - конфискация имущества, полученного незаконным путем;
 - требование возмещения ущерба;
 - лишение свободы или денежные штрафы.

Источник: Майкл Х. Вайхен, Предотвращение коррупции в сфере приватизации: Практическое руководство (Германия, GTZ, 2004 г.), www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

Рекомендации:

- четкость и прозрачность директив министерства обороны, концепций, бюджетов и процессов принятия решений, а также параметров измерения эффективности и результативности деятельности;
- регулярное осуществление оценок эффективности (т.е. с точки зрения создания необходимой структуры сил и средств) выполнения военной организацией государства своих функций по обеспечению необходимого оборонного потенциала, начиная со вспомогательных функций, таких, как развитие и техническая поддержка военной инфраструктуры или медицинское обеспечение и т.д., и заканчивая функциями боевого обеспечения, например, возможностей для воздушной дозаправки боевой авиации или поддержки подразделений на боевых позициях. Учет таких оценок при осуществлении стратегических оборонных анализов и других подобных процессов;

Вставка 9.9. Прозрачность в сфере частно-государственных партнерств

Канадский Совет по вопросам частно-государственных партнерств (<http://www.pppcouncil.ca>) был основан в 1993 году как организация, которая существует за счет финансовой поддержки своих членов и состоит из представителей как государственного, так и частного секторов экономики. Действуя в поддержку политики развития частно-государственного партнерства, Совет проводит соответствующие исследования и публикует их результаты, поддерживает форумы для публичного обсуждения вопросов ЧГП, ежегодно организует научно-практические конференции по вопросам ЧГП (как внутри государства, так и на международном уровне), и отмечает наилучших участников частно-государственного партнерства (через программы избрания лауреатов государственных премий). Выступая как авторитетный национальный форум по вопросам частно-государственного партнерства, Совет оказывает поддержку представителям политической власти и руководства при принятии решений по вопросам развития партнерства государства с частным сектором экономики. С другой стороны, Совет старается создавать для частного сектора благоприятные возможности для сотрудничества с государством в совместных частно-государственных проектах на самых разных уровнях партнерства – от простых контрактов до полной приватизации. Кроме создания и предоставления информации относительно частно-государственного партнерства, Совет способствует развитию диалога между руководителями государственных и частных структур по финансированию и предоставлению публичных услуг, проводит среди населения информационные кампании по вопросам ЧГП, осуществляет объективные исследования по ключевым вопросам, от которых зависит эффективность использования механизмов ЧГП, а также публикует аналитические материалы, результаты исследований отдельных проектов ЧГП, руководящие рекомендации, анализы возможных вариантов ЧГП и национальные информационные анкеты по ключевым вопросам частно-государственного партнерства. С целью обеспечения прозрачности своей деятельности Совет ведет базу данных проектов в сфере ЧГП (PPP Project Tracker), доступ к которой открыт для всех заинтересованных сторон (www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp). В базе данных содержится информация обо всех проектах в сфере ЧГП, находящихся на всех стадиях их развития, от обсуждения до конкретной реализации, а также о проектах, которые обсуждались, но не были утверждены. О каждом из текущих проектов ЧГП общество имеет возможность получить такую информацию: название проекта, краткое описание, общая стоимость проекта, конкретная модель частно-государственного партнерства, сроки реализации проекта, текущий и следующий этапы проекта, веб-сайт, где можно получить дополнительную информацию о конкретном проекте, а также контактные телефоны.

В мае 2009 года Министр обороны Канады сообщил о том, что один из больших проектов по развитию инфраструктуры безопасности будет осуществляться в рамках частно-государственного партнерства. Хотя производители и поставщики в рамках этого проекта должны пройти проверку службы безопасности, которая выдает разрешение на работу с секретными материалами, сообщение об открытии соответствующего тендера размещено на сайте Совета по вопросам частно-государственного партнерства.

О моделях частно-государственного партнерства читайте на сайте http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp.

- регулярное осуществление оценок результативности (т.е. с точки зрения эффективности использования военного бюджета) выполнения военной организацией государства своих функций по обеспечению необходимого оборонного потенциала, в том числе через использование альтернативных контрактных схем, например аутсорсинга или частно-государственного партнерства, учитывая при этом эффективность бюджетных расходов и нужды государства с точки зрения обеспечения высокого качества, надежности и стабильности видов деятельности, которые передаются подрядным организациям;
- создание четкой нормативно-правовой базы по вопросам аутсорсинга, приватизации и частно-государственных партнерств и обеспечение четкого соблюдения ее требований;
- обеспечение эффективности и прозрачности функционирования законодательных, правовых и бюрократических институтов, в том числе внешних и внутренних аудитов, парламентского надзора и свободного доступа общества к соответствующей информации (при условии соблюдения требований конфиденциальности определенных видов информации с ограниченным доступом).

Раздел 10

Утилизация избыточного имущества и инфраструктуры

В процессе адаптации среды безопасности после завершения периода «холодной войны», страны НАТО и бывшего Варшавского договора начали широкомасштабные меры по сокращению своих вооруженных сил. В результате этого процесса высвободилось значительное количество военной техники, вооружений, боеприпасов и военных объектов, которые утратили свою актуальность с точки зрения обеспечения интересов обороны и безопасности. Оборонные организации государств НАТО встретились с определенными серьезными проблемами на этом пути, но наличие эффективных механизмов оборонного менеджмента, в сочетании с парламентским надзором и постоянным вниманием со стороны общества, позволили обеспечить эффективное решение этих проблем. В отличие от стран НАТО, государства Восточного блока были вынуждены решать проблемы утилизации избыточных военных ресурсов в условиях перехода к принципам свободного рынка и демократического управления. К этому добавились еще и такие проблемы, как военные конфликты на собственной территории или на территориях соседних государств, очень низкий уровень прозрачности и, как правило, отсутствие достаточно мощных демократических институтов. Поэтому не удивительно, что оборонные организации государств Восточной, Юго-Восточной Европы и других регионов не имели возможности эффективно решать вопрос утилизации этого наследства времен «холодной войны» да и до сих пор не решились многие связанные с этим проблемы.

Во-первых, содержание избыточной инфраструктуры и оборудования требует значительных расходов и без того ограниченных военных ресурсов. Во-вторых, ненадлежащие условия защиты, хранения и обслуживания избыточного имущества представляют непосредственную угрозу окружающей среде, а также жизни и здоровью военнослужащих, сотрудников и людей, работающих или проживающих на территориях, где расположены соответствующие объекты. Это также повышает такие риски, как незаконная торговля избыточным имуществом и неконтролируемый рост криминальной или даже террористической деятельности. И, в-третьих, непрозрачный, неконтролируемый и безответственный менеджмент избыточных ресурсов несет в себе очень большие коррупционные риски.

В этом Разделе рассматриваются проблемы этих трех категорий и приводятся примеры положительного опыта в их решении. В завершающей части предоставляется перечень рекомендаций, реализация которых позволит существенно уменьшить коррупционный потенциал деятельности по утилизации избыточного военного имущества.¹

¹ В данном контексте под термином «утилизация» имеется в виду выведение избыточного военного имущества или объектов инфраструктуры из состава военной организации через продажу, обмен, безвозмездную передачу, конверсию, ликвидацию и другие законные пути.

Непродуктивное расходование ограниченных ресурсов

Стоимость утилизации избыточного военного имущества может быть довольно высока. Однако, с другой стороны, содержание избыточных систем вооружений, военной техники, боеприпасов или объектов инфраструктуры требует значительных человеческих и финансовых ресурсов, которые можно было бы направить на развитие необходимых оборонных возможностей или на поддержание военных операций в интересах укрепления безопасности государства, его союзников и партнеров.

Как видно из примера, приведенного во Вставке 10.1, низкий уровень утилизации избыточных возможностей отрицательно влияет и на возможности стратегического развития оборонного потенциала государства.

Риски для безопасности людей и окружающей среды

Хранение в одном месте любого количества боеприпасов, взрывоопасных материалов или взрывных устройств создает угрозу для безопасности людей, отвечающих за их охрану и надлежащее содержание, а также для окружающей среды и населения, которое проживает близ соответствующих объектов. Когда такие объекты обслуживаются представителями действующего состава вооруженных сил и в условиях четкого соблюдения всех установленных требований и процессов, уровень этой угрозы снижается до минимально возможного уровня, а соответствующая деятельность ничем не отличается по уровню риска от других видов деятельности вооруженных сил.

Но ситуация становится совсем другой, когда вооруженные силы начинают избавляться от лишних боеприпасов и уменьшают до минимума количество персонала, который занимается обслуживани-

Вставка 10.1. Прямые потери от несвоевременной утилизации

Как член НАТО (с 2004 года) и Европейского Союза (с 2007 года) Болгария продолжает решать проблемы своих вооруженных сил, которые достались ей в наследство со времен «холодной войны». После падения Берлинской стены прошло уже два десятилетия, а военная организация до сих пор не может избавиться от большого количества вооружений, десятков тысяч тонн боеприпасов и сотен военных объектов, ставших ненужными. Темпы утилизации избыточного военного имущества почти не превышают темпов пополнения военных arsenалов более современными и мощными образцами вооружений и боеприпасов и темпов строительства новых объектов инфраструктуры. С другой стороны, государство старается придерживаться своих союзнических обязательств в сфере поддержки международных операций и помощи в развитии оборонных возможностей, отвечающих стандартам совместимости. Таким образом, большая часть стоимости содержания избыточных возможностей компенсируется за счет пропорционального ограничения стратегических инвестиций в оборонном секторе. Например, только расходы на аутсорсинг услуг по охране избыточных объектов инфраструктуры превышают объемы средств, которые Болгария вкладывает в программы научных исследований и технологических разработок в сфере обороны.

Вставка 10.2. Риски и угрозы, связанные с взрывами на складах боеприпасов

Сообщения о серьезных авариях на складах боеприпасов появляются на страницах газет по несколько раз в год. К этому необходимо добавить еще и большое количество менее серьезных аварий, о которых прессу не извещают. Все эти события имеют разрушительные последствия для местных общин, проживающих на соответствующих территориях. Взрывы на складах боеприпасов часто приводят к многочисленным человеческим жертвам, разрушению инфраструктуры на больших территориях и нарушению нормальной жизнедеятельности городов и целых регионов. Кроме непосредственной угрозы для жизни, здоровья и благосостояния людей, такие инциденты могут иметь очень отрицательные последствия и для окружающей среды, особенно в государствах, не имеющих возможностей для адекватного финансового обеспечения деятельности по ликвидации последствий этих аварий, которая вдобавок является очень сложным делом с технологической точки зрения. В таких регионах местное население, особенно дети, очень часто рискуют своим здоровьем или даже жизнями в случаях, когда находят взрывоопасные предметы, которые в результате взрыва разлетелись по территории, и начинают с ними контактировать. Во многих случаях большое количество опасных боеприпасов можно легко найти в местах близ складов, пострадавших от взрывов, особенно там, где последствия взрывов, как это часто бывает, не ликвидируются в течение довольно продолжительного времени после аварии. В следующей таблице приводятся данные о некоторых случаях аварий на складах боеприпасов, имевших место, начиная с середины 1990-х годов и по сегодняшний день.

Дата	Страна	Регион	Объекты	Количество жертв	Возможная причина
Март 1997 г.	Албания	15 регионов	56	59	Человеческий фактор, несоблюдение техники безопасности
6 мая 2004 г.	Украина	Новобогдановка	5	10	Пожар (человеческий фактор – курение)
31 марта 2005 г.	Камбоджа	Андонг Чен	6	20	Жара
8 декабря 2005 г.	Пакистан	Джандола	12	50	Ненадлежащее обслуживание
8 июля 2006 г.	Черногория	Вир	0	32	Удар молнии
19 октября 2006 г.	Сербия	Парацин	0	10	Неизвестна
2 марта 2007 г.	Словакия	Новаки	8	45	Неизвестна
26 июля 2007 г.	Сирия	Алеппо	15	50	Возгорание ракетного топлива
9 июля 2008 г.	Узбекистан	Каган	3	21	Пожар
4 декабря 2008 г.	Индия	Гандидамн	2	6	Пожар
19 марта 2009 г.	Казахстан	Дарбаза (Арис)	4	16	Пожар

Источник: Возможные опасные последствия аварий на складах боеприпасов (*The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas*) (Кент, Соединенное Королевство, ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15 июля 2009 г.), www.lansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf.

ем этих избыточных запасов. Эти функции по обыкновению передаются сторонним организациям, а охрану складов боеприпасов осуществляют частные охранные структуры, часто не имеющие соответствующей квалификации и не требующие от своих работников строгого соблюдения требований, связанных с работой на потенциально опасных объектах. Уровень угрозы повышается еще больше, когда речь идет о территориях, где происходили военные конфликты и где осталось большое количество покинутых или поврежденных боеприпасов. Во Вставке 10.2 дается описание такой угрозы, и приводятся примеры ее возможных последствий, в том числе гибель людей в результате взрывов на складах боеприпасов.

Кроме угрозы для людей и окружающей среды, ненадлежащая охрана и обслуживание объектов, где хранятся избыточные вооружения и боеприпасы, создаёт большую угрозу и с точки зрения интересов национальной безопасности. Например, Европейский Союз постоянно настаивает на том, что надлежащий менеджмент избыточных военных запасов является важным инструментом в деятельности по ликвидации каналов незаконной торговли вооружениями и боеприпасами. Под деятельностью по «менеджменту вооружений» Евросоюз имеет в виду целый ряд вопросов, в том числе менеджмент запасов, маркировку и учет вооружений и боеприпасов, маркировку избыточных вооружений, утилизацию вооружений и борьбу с коррупцией.

Масштабы и интенсивность конфликтов можно существенно уменьшить и за счет блокирования притока боеприпасов в зону конфликта, в частности, путем ликвидации незаконных каналов их поставок. Избыточные запасы боеприпасов незаконно вывозятся с военных складов и оказываются в зонах нестабильности, где способствуют превращению нестабильности в военный конфликт. Предназначенные для утилизации избыточные боеприпасы могут оказаться не только в нестабильных регионах, но и в руках криминальных группировок или террористов.²

Целый ряд международных организаций хорошо понимают эти риски и содействуют деятельности по предоставлению помощи и сотрудничеству в ликвидации избыточных запасов вооружений и боеприпасов. Вставка 10.3 дает краткое описание механизмов международной помощи, согласованных в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В течение последних десяти лет важная роль в решении проблем утилизации избыточных запасов вооружений и боеприпасов принадлежит Североатлантическому альянсу. НАТО выступает своего рода «координирующим центром» по вопросам донорской помощи, предоставляемой через Трастовый фонд Программы «Партнерство ради мира», в то время как Агентство по техническому обеспечению и снабжению НАТО (NAMSA) играет роль главного ответственного исполнителя. Дополнительная информация о деятельности НАТО в сфере ликвидации избыточных запасов вооружений и боеприпасов представлена в тексте Вставки 10.4.

Очень большую работу в этой сфере проводит соответствующий Трастовый фонд Программы «Партнерство ради мира». Только в течение первых пяти лет своей деятельности Фонд привлек более 16

² *Продолжается обсуждение рекомендаций Конференции по вопросам стрелкового оружия (Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations)*, Генеральная Ассамблея ООН DC/3008, Организационный комитет Обзорной конференции по вопросам незаконной торговли стрелковым оружием (16 января 2006 г.), www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm.

миллионов евро добровольных взносов для поддержки ряда проектов, осуществляемых в странах всего североатлантического пространства, и обеспечил ликвидацию около 2,5 миллионов противопехотных мин, 325-ти высотных зенитных ракет, 320-ти тонн ракетного топлива, 28-ми тысяч единиц стрелкового оружия и легких вооружений, а также 1800 тонн боеприпасов.³

Вставка 10.3. Международная помощь в сфере менеджмента избыточных запасов неядерных вооружений

Государства-участники ОБСЕ признают, что угроза, исходящая со стороны избыточных запасов обычных боеприпасов, а также взрывоопасных материалов и взрывчатых устройств, часто является результатом ненадлежащих условий их хранения. Поэтому государства ОБСЕ согласились с тем, что необходимо уделять особое внимание вопросам надлежащего хранения избыточных запасов и что предотвращение таких рисков, как неконтролируемые взрывы, отравление окружающей среды и потеря части запасов в результате краж, коррупции или небрежности персонала, невозможно без внедрения государственной системы эффективного контроля за соблюдением требований техники безопасности и надлежащей охраны избыточных запасов неядерных боеприпасов, взрывоопасных веществ и взрывчатых устройств. При определении уровня риска деятельности, связанной с содержанием избыточных запасов неядерных боеприпасов, взрывоопасных веществ и взрывчатых устройств, ОБСЕ учитывает три таких фактора:

- эффективность процедур по обеспечению соблюдения требований техники безопасности при транспортировании неядерных боеприпасов, взрывоопасных веществ и взрывчатых устройств;
- наличие программ подготовки персонала по вопросам эффективного менеджмента избыточных запасов и надлежащей охраны соответствующих объектов;
- наличие системы мер по надзору, контролю и ревизии запасов.

ОБСЕ создала механизмы для предоставления технической, финансовой, консультационной и других видов помощи государствам, где существует высокий уровень угроз в связи с содержанием большого количества избыточных боеприпасов и взрывоопасных веществ. Такая помощь предоставляется на началах добровольности, а государство, которое нуждается в помощи, действует полностью прозрачно и соглашается с тем, что менеджмент соответствующего проекта по предоставлению помощи будет осуществляться совместно с представителями ОБСЕ и стран-доноров.

Источник: ОБСЕ, Документ по вопросам запасов неядерных боеприпасов (OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition), (Вена, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, ноябрь 2003 г.), www.osce.org/item/1538.html.

³ «Пятая годовщина Трастового фонда по уничтожению вооружений» (“Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund”), NATO News (16 ноября 2005 г.), www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en.

Вставка 10.4. НАТО и ликвидация избыточных вооружений и боеприпасов

Трастовый фонд Программы НАТО «Партнерство ради мира», созданный в сентябре 2000 года, сегодня занимается вопросами ликвидации всех видов вооружений и неядерных боеприпасов. На первых этапах деятельности Фонда соответствующие проекты разрабатывались в интересах государств Балканского региона и стран бывшего Советского Союза, которые содержали большое количество избыточных вооружений и боеприпасов, но не могли обеспечить их надлежащее обслуживание и охрану. В основе программ Фонда лежат четыре основных вида деятельности: получение соответствующей заявки от государства, нуждающегося в помощи; сбор необходимых средств государством, которое осуществляет руководство соответствующим проектом; разработка, согласование и подписание правовых и финансовых соглашений; реализация проекта. Осуществление последнего вида деятельности, как правило, поручается Агентству по техническому обеспечению и снабжению НАТО (NAMSA). Уничтожение боеприпасов является главным направлением деятельности этой организации, владеющей всеми необходимыми полномочиями и возможностями для заключения контрактов и осуществления менеджмента проектов и финансового менеджмента. На сегодняшний день в программах «Партнерство ради мира», «Средиземноморский диалог» и «Стамбульская инициатива о сотрудничестве» принимают участие 34 государства. В рамках этих программ уже реализованы или планируются к реализации проекты в интересах следующих государств: Афганистан, Албания, Азербайджан, Белоруссия, Босния-Герцеговина, Грузия, Иордания, Казахстан, Молдова, Черногория, Таджикистан, Сербия и Украина. Деятельность в рамках Трастового фонда НАТО активно способствует развитию международного сотрудничества и, скорее всего, будет осуществляться еще в течение нескольких лет. Сегодня имеется большой потенциал для привлечения и других международных организаций к деятельности по разработке и реализации проектов в сфере ликвидации избыточных запасов вооружений и боеприпасов.

Источник: Питер Кортни-Грин, «НАТО и ликвидация избыточных вооружений и боеприпасов» (Peter Courtney-Green, NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition), *Contemporary Security Policy* 29:1 (апрель 2008 г.): 15-31.

Действуя через свои трастовые фонды, НАТО не только решает уже существующие проблемы, но и помогает странам в создании собственных возможностей, которые позволяют им в будущем самостоятельно осуществлять утилизацию избыточных запасов⁴, а также организовать эффективный менеджмент избыточных запасов с целью обеспечения их надлежащего и ответственного содержания, обслуживания и защиты.⁵

⁴ «НАТО поможет Грузии в ликвидации еще одной партии ракет» (“NATO to Help Georgia Destroy More Missiles”), NATO News (24 октября 2007 г.), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en.

⁵ «НАТО помогает Афганистану повысить безопасность содержания запасов избыточных боеприпасов» (NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety”), NATO News (7 мая 2008 г.), www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en.

Проблемами менеджмента избыточных запасов занимается и такая организация, как Мировая ассоциация деятельности по вопросам стрелкового оружия (IANSA – International Action Network on Small Arms). Эта организация разработала ряд рекомендаций относительно повышения эффективности деятельности по определению, оценке и уничтожению избыточных запасов систем вооружений и боеприпасов (см. Вставку 10.5). Некоторые из этих рекомендаций непосредственно касаются коррупционного риска, связанного с содержанием избыточных запасов вооружений и боеприпасов.

Вставка 10.5. Некоторые рекомендации IANSA по менеджменту запасов избыточных боеприпасов

Охрана запасов:

- хранение запасов в помещениях, оборудованных надлежащим образом и с использованием систем безопасности, расположенных в наиболее приспособленных для этого местах, которые определяются после оценки возможных угроз для местного населения;
- поддержание оптимального температурного режима и климатической среды, в которой хранятся вооружение и боеприпасы;
- доступ на соответствующие объекты должны иметь только лица, которые владеют соответствующими полномочиями и профессиональной квалификацией и прошли проверку соответствующих служб;
- ведение учета и отчетности о гуманитарных последствиях нарушения (даже неумышленного) правил содержания или использования запасов.

Определение и оценка излишка боеприпасов на основе или с учетом:

- оценки внешних и внутренних угроз, а также стратегии национальной безопасности/обороны и военной доктрины;
- соответствующих концепций и законодательства, а также приоритетных направлений бюджетной политики и расходов;
- численности подразделений государственных сил безопасности, которые необходимо вооружить;
- реалистического, планомерного и регулярного пересмотра и переоценки военных резервов;
- наличия надлежащим образом оборудованных и безопасных складских помещений и возможностей для их надлежащего обслуживания и охраны.

Утилизация и уничтожение:

- обеспечение надлежащих условий хранения, охраны и транспортировки запасов вплоть до момента уничтожения;
- своевременное уничтожение ненужных, избыточных или поврежденных запасов взрывоопасных веществ;
- процесс уничтожения должен происходить на объектах, которые имеют надлежащее оборудование и инфраструктуру;

- соблюдение конкретных требований и процедур уничтожения, определенных в докладе (пункт 19) Генерального секретаря ООН от 15 ноября 2000 года;
- осуществление мер по снижению до минимально возможного уровня угрозы для жизни и здоровья людей, окружающей среды, а также минимизация материального ущерба (домашний скот, имущество и т.п.);
- планирование, разработка и осуществление мер по уничтожению избыточных, ненужных или поврежденных запасов должны осуществлять только специалисты, имеющие соответствующую профессиональную квалификацию.

Источник: IANSA, Менеджмент запасов и утилизация излишков (Stockpile management & surplus disposal) (2007), <http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>.

Коррупционный потенциал деятельности по утилизации избыточных вооружений и боеприпасов

Интерес парламента и общества к вопросам обороны очень часто ограничивается лишь закупками новых систем вооружений или строительными проектами, особенно, когда речь идет о контрактах большой стоимости. Однако случаи продажи Министерством обороны излишков систем вооружений, военной техники или инфраструктуры остаются почти незамеченными, хотя они несут в себе большой потенциал коррупции. Вставка 10.6 приводит один из примеров коррупции, связанной с реализацией избыточной партии боевых танков. Удивительно, но в данном случае речь идет о Финляндии, т.е. стране, которая по оценкам «Транспаренси Интернешнел» входит в число стран с самым низким в мире уровнем коррупции.⁶

В данном конкретном случае, коррупционные действия были оперативно разоблачены, а виновные лица уволены со своих должностей и привлечены к суду. Но такие случаи являются скорее исключением из правил, когда речь идет о странах с низкими стандартами прозрачности, отчетности и ответственности в сфере менеджмента оборонной деятельности. В таких странах существует четыре категории коррупционных рисков в зависимости от соответствующего этапа или вида деятельности по утилизации. Первый этап – это заключение контрактов на утилизацию (уничтожение) избыточных систем вооружений, военной техники или боеприпасов. Как и при заключении любых других оборонных контрактов, коррупционные риски в этой сфере можно минимизировать за счет проведения открытых, честных и прозрачных тендеров, где четко определены все сравнительные критерии и требования, в том числе и требования относительно безопасности окружающей среды. И, наоборот, коррупционный потенциал возрастает в условиях ограничения конкуренции или когда тендерные требования выписаны в пользу конкретного поставщика. В наихудшем случае, министерство обороны может обратиться к использованию схемы безальтернативного выбора поставщика, которым, например, может быть пред-

⁶ По результатам глобальных оценок индексов коррумпированности (Corruption Perception Index) за 2008 год, Финляндия находилась на 5-ом месте среди государств, имеющих наиболее низкие индексы коррумпированности.

приятие, подчиненное непосредственно министерству обороны. В одном таком случае исполнительный директор оборонной компании был арестован по обвинениям в перепоручении деятельности по контракту субподрядной организации из частного сектора.⁷

Второй вид коррупционного риска связан с аутсорсингом конкретных услуг, например услуг по охране складов вооружений и боеприпасов. Как и в предыдущем случае, главным средством предотвращения коррупции в данном случае выступает прозрачная, открытая и честная конкуренция. Но представители министерства обороны очень часто стараются ограничивать количество участников тендера или даже прибегают к прямым переговорам с одним единственным поставщиком. В таких случаях коррупция может привести к возникновению проблем с соблюдением требований безопасности содержания и надлежащей защиты излишков вооружений и боеприпасов, о которых уже говорилось выше. Речь идет о том, что обе стороны заинтересованы в том, чтобы действие контракта продолжалось по возможности дольше, а это означает и соответствующую задержку с уничтожением излишков, со всеми ее отрицательными последствиями.

Третью категорию рисков связывают с деятельностью по реализации излишков военной техники, вооружений, оборудования и инфраструктуры. Хотя в данном случае отношения между покупателем и продавцом несколько отличаются от их традиционных отношений при закупке новой техники или вооружений, антикоррупционные требования в этой сфере ничем не отличаются от требований к другим сферам деятельности. Требования относительно прозрачности касаются процедур, соответствующих правил и норм, объектов продажи и их состояния.

Нечетко определенные правила и процедуры, в сочетании с низким уровнем прозрачности, значительно повышают возможности для принятия должностными лицами единоличных решений, а вместе с этим повышают и коррупционный потенциал деятельности по утилизации избыточных ресурсов. Требование относительно открытой, прозрачной и честной конкуренции в той же мере касается этого вида деятельности, как и двух предыдущих. Наилучшим примером положительного опыта в сфере утилизации избыточного военного имущества можно считать деятельность Министерства обороны Австралии. Министерство обороны рассматривает утилизацию избыточного/ненужного военного имущества как отдельный этап комплексной согласованной деятельности по менеджменту жизненного цикла объектов инфраструктуры.⁸

Процедура утилизации простая, четкая (см. Рис. 10.1) и доступная (через Интернет) для всех заинтересованных сторон.⁹

Все, кого интересует этот вопрос, могут без проблем получить необходимую информацию относительно главных этапов или составляющих процесса утилизации, критериев принятия решений, вероятных результатов конкретного вида деятельности, соответствующей нормативно-правовой базы и даже текстов нормативно-правовых актов.

⁷ «Арестован исполнительный директор оборонной компании 'Терем'» ("The Executive Director of the Defence Company Terem was Arrested"), *DarikNews* (9 сентября 2009 г.), http://www.dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074.

⁸ Правительство Австралии, Министерство обороны, *Менеджмент инфраструктуры*, www.defence.gov.au/IM.

⁹ Правительство Австралии, Министерство обороны, *Руководящие принципы утилизации избыточного военного имущества*, Версия 4.9 (сентябрь 2009), <http://defence.gov.au/im/disposa./main.htm>.

Вставка 10.6. Коррупционные обвинения, связанные с утилизацией избыточных систем вооружений

Государственный прокурор Финляндии Йорма Айала (Jorma Äijälä) выдвигает криминальное обвинение против пяти человек. Двое из обвиняемых занимали руководящие должности в Силах обороны, а остальные работали на предприятии по утилизации техники и оборудования. Дело касается тендера Сил обороны на утилизацию 360-ти устаревших образцов бронетехники в период с 2007 по 2009 гг. Прокурор утверждает, что победитель тендера был выбран незаконным путем, в результате чего другому участнику были нанесены убытки в размере 350,000 евро.

Что касается обвиняемых со стороны Сил обороны, самые серьезные криминальные обвинения будут выдвинуты по отношению к бывшему руководителю коммерческой службы, который сегодня уже уволен из рядов вооруженных сил. По словам прокурора, этот чиновник получал взятки от представителей фирмы, которая в результате выиграла тендер, а потом убедил тендерный комитет в том, что предложение этой фирмы будто бы лучшее из предложений других претендентов. Государственный прокурор требует наказания чиновника по обвинениям в получении взяток, масштабных подтасовках и махинациях, злоупотреблении служебными полномочиями, что нанесло государству большой ущерб, а также в нарушении законодательства о государственной тайне. По словам Й.Айала, взятки в данном случае предоставлялись в виде угощений и развлечений, но следователи подозревают обвиняемого и в получении денежной взятки в размере 6 тыс. евро. Один из высокопоставленных сотрудников фирмы, получившей контракт, признал, что, действуя по указанию своего руководства, он действительно передавал подозреваемому коричневый конверт с указанной суммой наличности. Тем не менее, государственный прокурор считает, что эпизод с получением денежной взятки не может фигурировать в деле за неимением достаточного количества доказательств.

Против руководителя другой службы Сил обороны будут выдвинуты обвинения в пренебрежении своими служебными обязанностями, или, проще говоря, в служебной небрежности. Этот чиновник, предварительно не проверив сравнительные оценки ценовых предложений, фальсифицированные руководителем коммерческой службы, подготовил проект решения о выборе победителя тендера. Проект решения проходил утверждение на всех уровнях командной вертикали Сил обороны, и никто из должностных лиц не побеспокоился о том, чтобы проверить расчеты руководителя коммерческой службы. Наконец проект решения о выборе победителя тендера по утилизации бронетехники был утвержден тогдашним министром обороны.

Против представителей фирмы-подрядчика, в свою очередь, будут выдвинуты обвинения в фальсификации и подтасовках, нарушении правил использования коммерческих тайн и подкупе должностного лица. Следователи подозревают в злоупотреблениях также генерального директора и заместителя генерального директора фирмы, тем не менее государственный прокурор не считает эти подозрения полностью обоснованными.

Источник: «Контракт по утилизации бронетехники заканчивается коррупционным расследованием» ("Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial"), *Helsingin Sanomat, International Edition* (26 ноября 2009 г.), <http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606>.

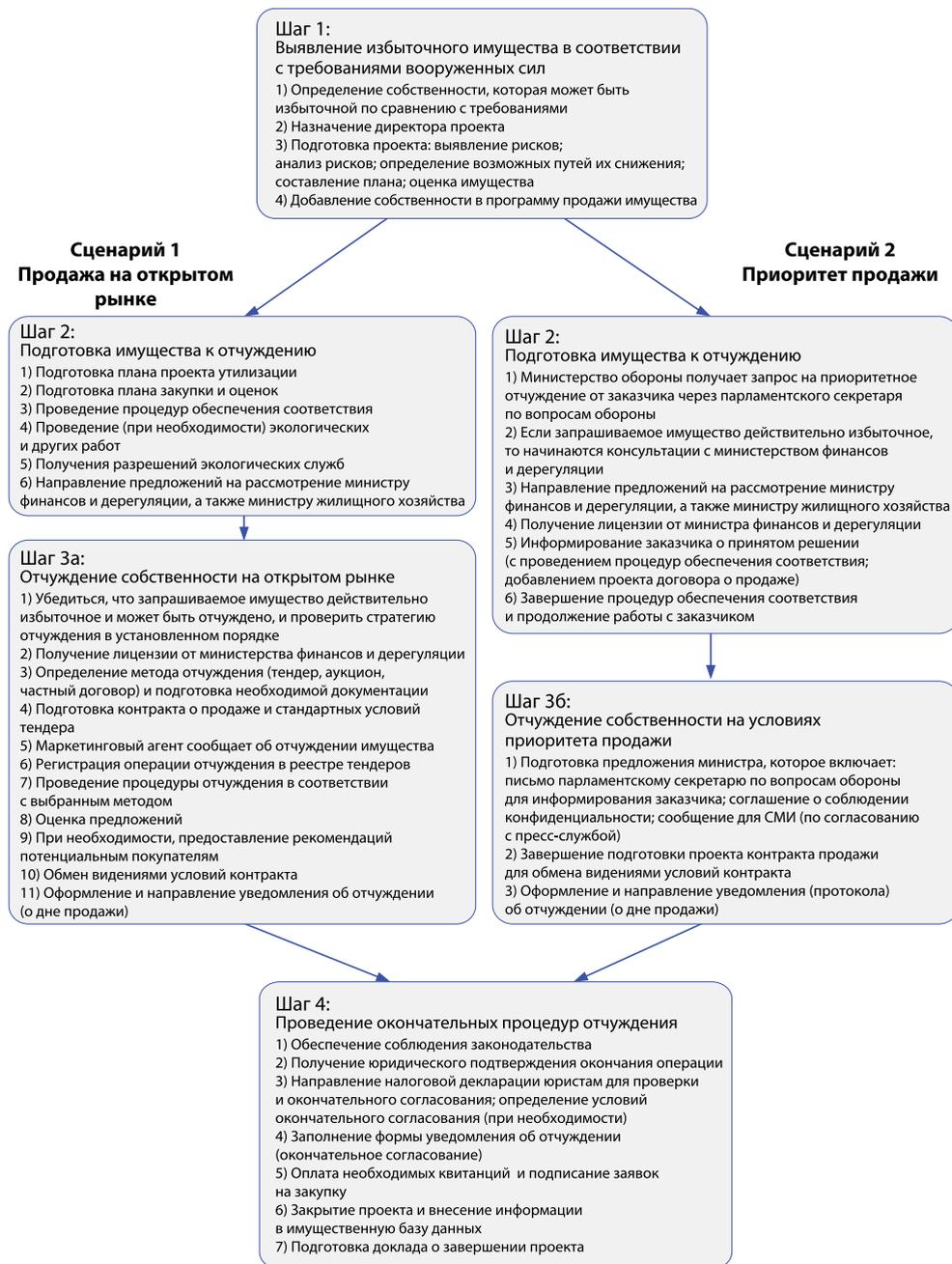


Рис. 10.1: Менеджмент деятельности по утилизации избыточного военного имущества

Ограничение возможностей для принятия единоличных решений государственными должностными лицами, в сочетании с требованиями открытой, прозрачной и честной конкуренции, значительно уменьшает коррупционный потенциал утилизации.

Четвертая и последняя категория коррупционных рисков связана с бартерными операциями. Именно бартер, возможно, наиболее коррупционно опасный вид деятельности в сфере утилизации. Например, в некоторых государствах мира вооруженные силы входят в число наибольших владельцев государственного имущества, и некоторая часть этого имущества, которая фактически стала уже ненужной вооруженным силам, расположена в наиболее привлекательных местах, например, в центре города. Бывают случаи, когда должностные лица вооруженных сил, действуя под лозунгом «заботы о военнослужащих», продают эти привлекательные объекты в обмен на жилье, при этом выбирая поставщиков жилья по собственным субъективным оценкам. Эффективным и, возможно, единственным средством борьбы с коррупцией в этой сфере является законодательный запрет подобных обменов.

Рекомендации

В заключительной части этого Раздела подытоживаются рекомендации по усилению механизмов государственного управления и снижению коррупционного потенциала деятельности по утилизации избыточного военного имущества (рекомендации относительно выбора поставщиков и заключения контрактов рассматривались в предыдущем параграфе).

Информированность общества в сфере утилизации избыточных военных ресурсов

Министерства обороны, парламенты и общественные организации должны повышать уровень информированности общества по всем аспектам и проблемам утилизации избыточных вооружений, военной техники, боеприпасов и инфраструктуры, в том числе и по проблеме коррупционного потенциала утилизации.

Оборонное планирование и оборонные планы

Необходимой предпосылкой эффективного менеджмента избыточного военного имущества является рациональное оборонное планирование, рассматривающее этот процесс с точки зрения стратегической перспективы. Во-первых, рациональное оборонное планирование позволяет избегать случаев, когда оборонная организация вкладывает ресурсы в создание определенных систем вооружений или объектов инфраструктуры, которые в дальнейшем процессе пересмотра структуры сил и средств определяются как ненужные или избыточные.

Во-вторых, качественно разработанные оборонные планы содержат достоверную прогнозную информацию о конкретных видах и количестве военной техники и объектов инфраструктуры, которые в будущем будут высвобождены из состава вооруженных сил как «ненужные», а также о запасах боеприпасов, которые будут подлежать ликвидации.

В-третьих, структуры бизнеса, в частности предприятия оборонной промышленности, могут использовать эту информацию во время принятия решений относительно инвестирования в развитие определенных возможностей и, таким образом, повысить свою конкурентоспособность на внутреннем, а, возможно, и на международном рынках.

Заинтересованность и активное участие государства в решении проблем утилизации излишков военного имущества

Внешние игроки часто играют ведущую роль в процессах ликвидации арсеналов стрелкового оружия и избыточных запасов другого военного имущества, особенно на начальных этапах этой деятельности. Многие страны желали бы ликвидировать хотя бы часть из своих избыточных военных резервов, но не могут (по финансовым или техническим причинам) или не хотят самостоятельно вкладывать в это дело значительные ресурсы. Однако активные самостоятельные усилия по решению этой проблемы могут принести таким странам большую пользу, в частности, с точки зрения развития отношений со странами-донорами. Страны-доноры, в свою очередь, должны настаивать на том, чтобы правительство государства-получателя помощи взяло на себя полную ответственность за успешную реализацию программ утилизации¹⁰ и, в то же время, требовать повышения стандартов прозрачности процессов утилизации, а также стандартов отчетности и ответственности участников соответствующих процессов.

Необходимость внедрения программного подхода к менеджменту деятельности по содержанию и утилизации избыточного военного имущества

С точки зрения краткосрочной перспективы может казаться, что содержать избыточные запасы вооружений и боеприпасов выгоднее, чем заниматься их утилизацией, поскольку утилизация требует от государства значительных финансовых и технологических ресурсов. Однако конечные последствия такого «близорукого» подхода могут оказаться очень печальными. Поэтому проблему утилизации избыточного военного имущества, как и любую другую проблему, доставшуюся в наследство нынешнему поколению от предыдущих времен, необходимо решать с учетом стратегической перспективы. Такой программный подход, в частности, предусматривает:

- определение четких задач и критериев оценки эффективности и результативности деятельности;
- расчет стоимостных показателей на среднесрочную перспективу;
- разработку и сравнение альтернативных путей;
- что утилизация должна занимать свое заметное место в структуре программ оборонной организации;
- централизацию менеджмента соответствующей государственной программы.

Привлечение иностранных государств к национальным программам утилизации

На международную помощь могут рассчитывать страны, где вопрос утилизации избыточного военного имущества стоит особенно остро. Большие аварии на складах боеприпасов заставляют международное сообщество уделять больше внимания проблемам утилизации. С этой точки зрения, было бы желательно, чтобы страны, владеющие большими избыточными запасами вооружений и боеприпасов и, в то же время, не имеющие достаточного количества финансовых и технических ресурсов для их утилизации, активно занимались поисками возможностей для получения международной помощи. Повышение уровня прозрачности и применение программного подхода помогут убедить стран-доноров в необхо-

¹⁰ Сами Фалтас, «Болгария и Румыния: Быстрый старт, сомнительные достижения» (Sami Faltas, «Bulgaria and Romania: Quick Start, Ambiguous Progress»), *Contemporary Security Policy* 29:1 (апрель 2008 г.): 78-102.

димости предоставления такой помощи, так как они будут уверены в том, что их финансовая поддержка будет использована по назначению и что она поможет стране-реципиенту создать собственные возможности, которые в будущем позволят ей самостоятельно решать проблемы утилизации.

Частно-государственные партнерства

Государственная программа утилизации может осуществляться с использованием таких схем, как частно-государственное партнерство. Такая схема уже доказала свою эффективность, в частности, в сфере развития инфраструктуры двойного назначения. При этом, такое партнерство должно базироваться на тщательном анализе и сравнении оценок экономической эффективности запланированной деятельности с точки зрения соотношения стоимость/результат, а также на прозрачности процессов выполнения договоренностей, согласованных между двумя сторонами во время переговоров.

Необходимость внедрения менеджмента оборонных систем с учетом всего их жизненного цикла

Для избежания аналогичных проблем в будущем, менеджмент деятельности по закупке систем вооружений и развития инфраструктуры может осуществляться с учетом всего жизненного цикла этих систем и инфраструктуры.

В завершение хотелось бы отметить, что эффективное и результативное решение проблем утилизации излишков военного имущества и инфраструктуры возможно только при условии внедрения принципов эффективного государственного управления. Рациональный менеджмент запасов вооружений и боеприпасов, а также соблюдение высоких стандартов прозрачности, отчетности и ответственности при осуществлении программ утилизации избыточных вооружений и военной инфраструктуры являются ключевыми предпосылками эффективного решения общей проблемы излишков и резкого снижения коррупционных рисков в сфере утилизации.

Раздел 11

Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности

Введение

В странах, находящихся на переходном этапе демократического развития, вооруженные силы до сих пор пользуются большим влиянием в политической и экономической жизни этих стран. В некоторых из таких стран ведущая роль вооруженных сил сформировалась в трудные времена их истории, когда это диктовалось политической ситуацией и интересами безопасности государства. Вооруженные силы создали такие социально-политические условия, где их деятельность оставалась вне границ контроля и надзора со стороны гражданского общества, поскольку именно вооруженные силы использовались государством в качестве главного инструмента «политики насилия». Поэтому вполне понятно, почему вооруженные силы по сей день сохраняют такую большую власть в обществах некоторых стран мира. Удивительно, но этой ситуацией иногда успешно пользуются гражданские политики, которые, через «политику насилия», создают взаимовыгодные отношения с представителями вооруженных сил с целью удержания при власти или препятствования процессам демократизации. Одним из наиболее заметных последствий вмешательства вооруженных сил в политическую и экономическую системы государства является их трансформация как субъектов экономической деятельности, когда вооруженные силы, используя свои ресурсы (личный состав, активы и имущество), начинают активно участвовать в хозяйственной деятельности. Из этого краткого объяснения можно понять, что эта деятельность касается как личных, да и институциональных аспектов вооруженных сил (т.е. отдельных представителей и вооруженных сил в целом). В конечном счете, такая экономическая деятельность приводит к искажению главной функции вооруженных сил как государственной институции, а также создает благоприятные условия для нарушений в сфере прав человека.

В этом Разделе анализируются отрицательные последствия привлечения военного персонала и других ресурсов вооруженных сил к экономической деятельности (в частности, с точки зрения трансформации вооруженных сил как экономического игрока) на конкретном примере коммерческой деятельности вооруженных сил Индонезии (*TNI: Tentara Nasional Indonesia*).

Трансформация вооруженных сил как субъекта экономической деятельности

Оборона является наиболее затратной и сложной сферой государственной деятельности. Хорошо известно, что для того, чтобы создать военные возможности, идеально отвечающие оборонным нуждам, государство должно тратить огромные суммы средств из своего бюджета. Тем не менее, государство не должно забывать и о финансовом обеспечении других важных сфер государственной деятельности, как образование, социальное обеспечение или здравоохранение, которые требуют все больше и больше расходов из государственного бюджета. Но это вовсе не означает, что для обеспечения стабильных поступлений в оборонный бюджет государства его вооруженные силы должны обязательно превращаться в субъект экономической деятельности. Короче говоря, вооруженные силы создаются не для того, чтобы получать прибыли, а для того, чтобы профессионально выполнять задачи обороны и безопасности государства, даже в условиях жестких бюджетных ограничений. Однако тенденция к росту экономической роли вооруженных сил пока что сохраняется. В таких странах, как Бангладеш, Филиппины, Пакистан, Китай или Россия, вооруженные силы продолжают активно участвовать в коммерческой деятельности, в том числе в тех ее видах, которые запрещены законом. Сохранение такой тенденции свидетельствует о том, что многие люди считают трансформацию вооруженных сил в субъекты экономической деятельности вполне логичной и закономерной.

Как считают Броммельхорстер и Паеш, вооруженные силы привлекаются к экономической деятельности по нескольким причинам. Во-первых, вооруженные силы имеют доступ к материальным и человеческим ресурсам, которые менее доступны гражданскому обществу и которые, кроме их главной функции, т.е. обеспечения обороны и безопасности государства, позволяют им решать и другие задачи. Во-вторых, стимулом для участия вооруженных сил в предпринимательской деятельности часто бывает необходимость обеспечения дополнительных поступлений в военный бюджет, который не может обеспечить финансирования даже самых необходимых оборонных потребностей. В-третьих, слабость институтов государственного управления и низкий уровень надзора и контроля над деятельностью вооруженных сил со стороны гражданского общества создают дополнительные стимулы для участия руководства оборонной организации в предпринимательской деятельности. В-четвертых, некоторые виды предпринимательской деятельности вооруженных сил связаны своими корнями с мерами, которые в свое время принимались для поддержки возможностей для обеспечения автономной, самостоятельной деятельности формирований боевиков или повстанческих движений. И, в конце концов, даже при условии ослабления угроз для безопасности государства, сокращение вооруженных сил связано с необходимостью решения большого количества проблем, а вооруженные силы теряют свой былой вес и влияние и начинают использоваться для решения второстепенных задач.¹

Учитывая вышеизложенное, можно выделить две общие группы факторов, стимулирующих вооруженные силы к участию в экономической деятельности и превращающих их в субъектов такой деятельности. Это политико-экономические факторы и недостаточные возможности для наполне-

¹ Под редакцией Йорна Броммельхорстера и Вольфа-Кристиана Паеша, *Вооруженные силы как субъект экономической деятельности: Военнослужащие и бизнес* (Jorn Brommelhorster and Wolf-Christian Paes, eds., *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*), (Нью-Йорк, Palgrave Macmillan, 2003 г.).

ния государственного бюджета. Политика и экономика – две стороны одной медали. Из этого логически вытекает, что, если военные игроки имеют политическое влияние и власть, они будут играть заметную роль и в экономической жизни страны, и, наоборот, мощные экономические игроки будут иметь соответствующее влияние и власть и в политической среде государства. В таком случае экономическая деятельность вооруженных сил способствует значительному усилению политической власти военного руководства или их гражданского союзника. Такой тип отношений между вооруженными силами и политико-экономической властью часто имеет место в государствах с деспотическим режимом правления, например, в Индонезии времен правления генерала Сухарто.

Однако экономическая деятельность вооруженных сил не всегда связана только с их политической властью. В государствах с неавторитарной формой правления или находящихся на переходном этапе демократического развития, после устранения вооруженных сил от политической власти активизировалась кампания за переход к формированию вооруженных сил на профессиональной основе. К сожалению, усилия, направленные на создание профессиональной армии, не находят соответствующей финансовой поддержки со стороны правительств этих государств. Как следствие невозможности правительства обеспечивать адекватное финансирование военных потребностей, вооруженные силы вынуждены заниматься экономической деятельностью и таким образом пополнять свой бюджет. При этом утверждается, что такие внебюджетные поступления используются для финансирования дефицита военного бюджета, хотя на самом деле результатом такой экономической деятельности является пополнение личных счетов руководства вооруженных сил.

Болл и Хендриксон считают, что внебюджетному финансированию военных нужд могут способствовать несколько факторов. Это мощная культура принятия исполнительных решений; роль, которую играют вооруженные силы в социально-политической жизни страны; проблемы безопасности; слабость институтов государственной власти; и участие вооруженных сил в деятельности по охране или продаже природных ресурсов.²

В обоих случаях (т.е. когда участие вооруженных сил в экономической деятельности обуславливается политико-экономическими факторами или невозможностью правительства обеспечить надлежащее финансирование оборонного бюджета) экономическая деятельность вооруженных сил, как мы увидим дальше на примере вооруженных сил Индонезии, является не целью, а только средством для достижения определенных целей.

Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии

Исторически Индонезийские вооруженные силы начали принимать активное участие в экономической деятельности во времена авторитарного режима генерала Сухарто, который правил страной с 1967 по 1998 гг. В то время вооруженные силы получили возможность самостоятельно управлять собственным бюджетом и деятельностью без какого-либо надзора и контроля со стороны парламента или организаций гражданского общества. Оборонная доктрина наделяла вооруженные силы большими полномо-

² Дилан Хендриксон и Николь Болл, «Внебюджетные расходы и поступления вооруженных сил: Проблемы и политические перспективы для доноров» (Dylan Hendrickson and Nicole Ball, "Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors"), Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002 г.).

чиями в решении социально-политических задач государства. Согласно этой доктрине Индонезийские вооруженные силы выступали как защитники государственного суверенитета и, в то же время, как главная движущая сила социально-политического развития страны.³

Таким образом, оборонная доктрина фактически возлагала на вооруженные силы функции по обеспечению развития страны и в первую очередь в сфере ее экономического развития.⁴

В результате усиления роли вооруженных сил на фоне других государственных институций, в 1970-х годах Индонезийские вооруженные силы создали собственную империю бизнеса, формировавшуюся путем создания соответствующих фондов и военных кооперативов. Согласно результатам исследований экономической деятельности вооруженных сил Индонезии за 2006 г., которые осуществлялись экспертами Human Rights Watch (неправительственная международная организация со штаб-квартирой в Нью-Йорке, проводящая исследования в сфере защиты прав человека), в экономической деятельности еще со времен правления генерала Сухарто задействованы определенные категории военного персонала, активов и собственности вооруженных сил⁵:

а. Сферы бизнеса, контролируемые вооруженными силами Индонезии

- *Фонды:*

Военные фонды создавались в 1960-годах с целью обеспечения социальной поддержки военнослужащих и членов их семей, в частности, в виде обеспечения жильем и предоставления возможностей для повышения уровня образования. Со временем такие фонды превратились в субъекты предпринимательской деятельности, целью которых, как считают эксперты, было повышение жизненного уровня военнослужащих. Эти фонды освобождены от налогообложения и фактически руководят деятельностью многих из ведущих субъектов хозяйственной деятельности вооруженных сил. В частности, подчиненный Сухопутным вой-

³ Леонард С. Себастиан, *Идеология «реальной политики»: Использование вооруженных сил в Индонезии»* (Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force*), (Сингапур: ISEAS, 2006 г.), 323-325. Также см.: GlobalSecurity.org, «Вооруженные силы Республики Индонезия» ("ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia"), www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. Кроме того, вооруженные силы имеют свою квоту мест в парламенте, которые они получают автоматически (без участия в выборах), а также играют важную роль как «охранники» правительства Сухарто.

⁴ Детальнее об участии вооруженных сил Индонезии в экономической и политической жизни страны во времена правления Сухарто читайте здесь: Гарольд Кроуч, *Армия и политика в Индонезии* (Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*), (Джакарта/Куала-Лумпур, Equinox Publishing, 2007 p); Сукарди Ринакит, *Вооруженные силы Индонезии после введения «нового порядка»* (Sukardi Rinakit, *The Indonesian Military After the New Order*) (Копенгаген, NIAS Press, 2005 г.); Леонард С. Себастиан, *Идеология «реальной политики»: Использование вооруженных сил в Индонезии»* (Сингапур: ISEAS, 2006 г.).

⁵ Детали читайте здесь: Human Rights Watch, *Слишком высокая цена: Потери от экономической деятельности Индонезийских вооруженных сил с точки зрения прав человека* (Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities*) 18:5 (C) (июнь 2006 г.), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

скам фонд Kartika Eka Paksi Foundation (УКЕР) объединяет 26 компаний и 7 совместных предприятий вооруженных сил.⁶

Руководство экономической деятельностью фонда УКЕР осуществляет холдинговая компания PT Tri Usaha Bhakti. Экономические интересы Сухопутных войск охватывают разнообразные сферы деятельности. В частности, сюда входят Центральный деловой район (Sudirman Central Business District) в так называемом «золотом треугольнике» Джакарты, банк «Artha Graha Bank», страховая фирма «Cigna Indonesia Assurance», гостиничный комплекс «Danayasa Artatama» (отель «Borobudur»), другие объекты недвижимости, лесозаготовительные промыслы, школа игры в гольф, а также производственные мощности⁷.

Военно-морским силам принадлежит фонд Bhumyamca Foundation. Он объединяет пять компаний, имеющих совокупные активы стоимостью 200 миллиардов рупий (25 миллионов долларов США). Бизнес-интересы фонда охватывают такие сферы, как морские перевозки (судоходная компания "Admiral Lines"), курортный бизнес, нефтепереработка, аренда недвижимости, экспортно-импортные операции, выращивание и сбыт какао-бобов, производство электронных приборов для кораблей ВМС, телекоммуникации, таксомоторный бизнес и водолазные работы. И, наконец, Военно-воздушным силам принадлежит фонд Adi Uraya Foundation, объединяющий 17 предприятий, в том числе один банк.⁸

Это банк Bank Angkasa, акционерами которого также выступают Пенсионный фонд Государственной энергетической компании и частные инвесторы. В сферу интересов фонда входят школы игры в гольф, контейнерные перевозки, гостиничный бизнес, лесозаготовки, авиация и услуги аэрофотосъемки.⁹

Кроме сфер экономической деятельности, которые касаются интересов вооруженных сил в целом, военнослужащие, от представителей руководства до рядовых солдат, активно задействованы в таких видах бизнеса, как лесозаготовки, добыча полезных ископаемых, нефтедобыча и охранные услуги.¹⁰

- *Военные кооперативы:*

Военные кооперативы создавались с целью повышения благосостояния военнослужащих, в частности, путем обеспечения военнослужащих и членов их семей товарами определенных категорий (рис и т.п.) по сниженным ценам.

⁶ Рейчел Лангит, «Вооруженные силы Индонезии: просто бизнес» (Rachel Langit, "Indonesia's Military: Business as Usual", *Asia Times Online* (16 августа 2002 г.), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH116Ae06.html).

⁷ Энджел Рабаза и Джон Хейзман, «Вооруженные силы и демократия в Индонезии: Проблемы, политика и власть» (Angel Rabasa and John Haseman, "The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power"), Monograph Report (Питсбург: RAND, 2002 г.), 74.

⁸ Лангит, «Вооруженные силы Индонезии» (2002 г.).

⁹ Рабаза и Хейзман, Вооруженные силы и демократия (2002 г.), 76.

¹⁰ Там же, 75.

Вставка 11.1. Рэкет

Практика рэкета в вооруженных силах Индонезии существует в виде предложения военнотружущими «крыши» для криминальной деятельности. Например, в местности Медан (Medan, Северная Суматра) участие представителей вооруженных сил в криминальной деятельности имеет признаки организованной преступности. Согласно результатам исследований Human Rights Watch, осуществленных на основе опроса местного населения провинции Медан, рэкет со стороны военнотружущих стало уже нормальной практикой, когда владельцы торговых заведений и водители-дальнобойщики вынуждены ежемесячно платить определенную сумму за «защиту» и предъявлять «удостоверение» с указанием конкретного военного формирования или связанной с ним криминальной группировки, под «крышей» которых они находятся. В качестве другого примера можно привести незаконные лесозаготовки, когда представители вооруженных сил, особенно в пограничных регионах с Малайзией, предлагают регулярно платить за «защиту» структурам, которые занимаются нелегальным вырубыванием лесов, или конфисковывают древесину в процессе транспортировки, которую они со временем выгодно реализуют, а доходы присваивают. В той же сфере нелегальных лесозаготовок довольно большие прибыли приносит и деятельность, когда выявленные в процессе транспортировки грузы незаконно добытой древесины не конфискуются, а их владельцы не арестовываются, а отпускаются или освобождаются от ответственности за определенную сумму «отступных».

Источники: Human Rights Watch, Слишком высокая цена: Потери от экономической деятельности Индонезийских вооруженных сил с точки зрения прав человека (Human Rights Watch, Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities) 18:5 (С) (июнь 2006 г.), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1; А. С. Кассон и др., Многосторонний план действий по борьбе с нелегальными лесозаготовками и усилению эффективности правоохранительной деятельности в Индонезии (A.C. Casson, et. al., A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia), Индонезийское отделение Международного фонда защиты природы, Мировой банк, DFID-Multistakeholder Forestry Program (октябрь 2006 г.), www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

Однако военные кооперативы, как и вышеупомянутые фонды вооруженных сил, со временем начали расширять сферы своей экономической деятельности, которые сегодня охватывают такие направления, как, например, гостиничный бизнес и грузовые перевозки.

- *Лесозаготовки:*

В 1967 году правительство Сухарто отдало подчиненной вооруженным силам компании PT Yamaker в концессию более одного миллиона гектаров лесов в районах, расположенных вдоль малайзийской границы. Такое решение обосновывалось «интересами национальной безопасности» в связи с территориальными спорами, существовавшими на то время между Индонезией и Малайзией. С тех пор количество предприятий вооруженных сил и их отдельных представителей, получивших такие концессии, значительно возросло.¹¹

б. Сотрудничество между вооруженными силами и структурами частного бизнеса

Этот вид экономической деятельности вооруженных сил касается экономического сотрудничества вооруженных сил с бизнес-структурами частного сектора – как индонезийскими, так и иностранными. В данном случае вооруженные силы выступают в качестве профессионального брокера. Поддержка таких взаимовыгодных отношений может осуществляться, например, путем содействия в получении частной структурой государственной лицензии на осуществление определенных видов деятельности; ограничения круга потенциальных поставщиков в пользу конкретной структуры; получения доступа к определенным товарам или услугам; предоставления военного транспорта для перевозки грузов в обмен на денежное возмещение, а также предоставление в аренду земельных ресурсов вооруженных сил.

Частные структуры также поддерживают так называемые «фонды дружеских отношений» вооруженных сил. Например, фирма-застройщик предоставляет земельный участок и здания на общую сумму 18,5 миллиардов рупий (\$1,95 млн.) для создания военной базы на территории промышленной зоны «Джабабека» (Jababeka) на западе о. Ява. Как утверждает один из представителей руководства промышленной зоны, подобная инвестиция очень выгодна с той точки зрения, что «наличие в регионе военной базы будет действовать как фактор сдерживания преступности в данной местности».

в. Участие вооруженных сил в преступной деятельности

Одними из примеров экономической деятельности такого типа являются незаконные лесозаготовки и рэкет (когда представители вооруженных сил осуществляют «крышевание» криминального бизнеса, например, игорного бизнеса, проституции или наркоторговли). Именно рэкет является наиболее распространенной формой экономической деятельности среди представителей Индонезийских вооруженных сил низшего и среднего уровней командования (см. Вставку 11.1).

г. Коррупция в вооруженных силах

Среди всех видов военной деятельности наибольший коррупционный потенциал имеет деятельность в сфере оборонных закупок. Например, в 2004 году Сухопутные войска планировали закупить в России партию вертолетов Ми-17. Парламентский комитет по вопросам обороны получил информацию о том, что такая партия может стоить \$17,6 миллионов, т.е. на 25 процентов дешевле суммы (\$21,6 млн.), выделенной под соответствующий проект руководством Сухопутных войск. Вертолеты должны были прибыть в Индонезию до конца февраля того же года, но, как сообщило издание "Tempo", российский

¹¹ Бывший секретарь Министерства лесного хозяйства, а ныне один из руководителей Партии «Расцвет справедливости» Сурипто (Suripto) утверждает, что представители вооруженных сил принимали участие в получении концессий на лесозаготовительную деятельность приблизительно на 500-х лесных участках. Соответствующие фрагменты интервью с Сурипто приведены в книге Андреаса Гарсоно «Индонезийские вооружены силы и «крышевание» проституции» (Andreas Harsono, *Indonesian Military and Prostitution Racket*), www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

производитель прекратил деятельность по контракту из-за неуплаты заказчиком первого взноса в размере \$3,2 млн.¹²

Экономическая деятельность вооруженных сил Индонезии обуславливается не только их активным участием в политической жизни страны как «гаранта» сохранения режима Сухарто, но и тем фактом, что правительство имеет возможность финансировать не более 25-30 процентов общих оборонных расходов государства. Т.е. это означает, что остальную часть необходимого финансирования вооруженные силы должны обеспечивать самостоятельно за счет прибылей от коммерческой деятельности. Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии в поддержку государственного оборонного бюджета имеет пирамидальную конфигурацию, как видно на Рисунке 11.1.¹³

На вершине этой пирамиды находится оборонный бюджет, который, как уже говорилось выше, покрывает не более трети всех необходимых оборонных расходов. На втором уровне находятся государственные предприятия, где руководящие должности занимают бывшие высокопоставленные лица вооруженных сил. Таким образом, поддерживается ситуация, когда контракты с государственными предприятиями (например, государственной нефтегазовой компанией «Пертамина») получают преимущественно структуры, подчиненные вооруженным силам. Третий уровень занимают военные кооперативы и фонды, которые уже рассматривались выше. И, наконец, на самом базовом уровне расположились все другие структуры и ресурсы.



Рис. 11.1: Структура экономической деятельности вооруженных сил Индонезии в поддержку государственного оборонного бюджета

¹² Цитируется по материалам статьи Мунира «Коррупция угрожает оборонной системе Индонезии» (Munir, "Corruption threatens Indonesia's defense system"), *The Jakarta Post* от 3 января 2004 г., <http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html>. Дальнейшие исследования, осуществленные Национальной комиссией по борьбе с коррупцией (Timnas Tipikor), свидетельствуют об участии представителей вооруженных сил в коррупционном скандале, связанном с оборонными закупками. См. «Вооруженные силы Индонезии замешаны в коррупции в Министерстве обороны» (The Corruption in Do involves TNI!), *Republika Daily* (25 марта 2006 г.).

¹³ Рабаза и Хейзман, «Вооруженные силы и демократия» (2002), 73.

В качестве примеров деятельности вооруженных сил по обеспечению дополнительных поступлений в оборонный бюджет можно привести совместные проекты между вооруженными силами и структурами частного бизнеса, а также участие представителей вооруженных сил в преступной деятельности (рэкет или «крышевание» нелегального бизнеса).

В 1998 году экономический кризис, охвативший Азиатский регион, больно ударил по индонезийской экономике и привел к общественным волнениям, которые поставили под угрозу дальнейшее существование режима Сухарто. В результате массового народного движения в поддержку реформ, которое возглавили студенческие организации и активисты политических партий, в мае 1998 года Сухарто вынужден был уйти в отставку. После отстранения от власти генерала Сухарто, народное движение в поддержку реформ стало катализатором процессов демократизации, подтолкнувших руководство вооруженных сил (а также органов внутренних дел) к реформированию собственных институтов и подразделений. В 2004 году парламент государства утвердил новую редакцию Закона «О вооруженных силах» (Закон №34/2004, см. Вставку 11.2).

В соответствии с требованиями нового закона все виды хозяйственной деятельности, которые непосредственно или опосредованно связаны с вооруженными силами, должны были до 1 октября 2009 г. перейти под контроль правительства. В 2005 году правительство создало комиссию по трансформации и надзору за коммерческой деятельностью вооруженных сил, в компетенцию которой входит, в том числе, и консультирование правительства по вопросам передачи коммерческой деятельности вооруженных сил под контроль правительства. В 2006 году комиссия подготовила доклад, согласно которому вооруженные силы имеют в своем подчинении 53 предприятия в составе 23-х фондов, а также 1321 военный кооператив. Вооруженным силам принадлежат 1618 объектов хозяйственной деятельности, которые занимают территорию общей площадью более 16500 гектаров и состоят из 6699-ти зданий.

Вставка 11.2. «Закон о вооруженных силах Индонезии» №34/2004

В статье 2 (г) Главы II этого Закона говорится:

«Профессиональные военнослужащие, являющиеся хорошо подготовленными, образованными и обеспеченными всеми необходимыми средствами и оборудованием, не имеют права заниматься политической и не имеют права заниматься экономической деятельностью; благосостояние военнослужащих гарантируется государством; военнослужащие поддерживают государственные политические решения, которые принимаются на основе принципов демократии, верховенства гражданской власти над военной, прав человека, национальных законов и международных законов, ратифицированных государством».

Кроме того, статья 39 этого Закона запрещает кому-либо из представителей вооруженных сил принимать участие в:

1. Деятельности политических партий;
2. Политической деятельности;
3. Коммерческой деятельности;
4. Любой деятельности, целью которой являются избрание в парламент и/или назначение на другие политические должности.

Источник: Закон «О вооруженных силах Индонезии» (№34/2004).

По оценкам комиссии, общая стоимость всех задействованных в экономической деятельности активов вооруженных сил составляет 2,2 трлн. рупий, или 235,4 млн. долларов США.¹⁴

Однако, несмотря на успешную инвентаризацию всех видов предпринимательской деятельности вооруженных сил, их полная передача под контроль правительства состоится еще очень не скоро. Сегодня вопрос предпринимательской деятельности вооруженных сил остается главным препятствием на пути к военной реформе в Индонезии, поскольку правительство не спешит с решением этого вопроса. Самые сложные проблемы связаны с бюджетным обеспечением военного персонала. Бюджет вооруженных сил не в состоянии обеспечить надлежащее финансирование программ по формированию профессионального кадрового состава. В общей структуре оборонного бюджета Индонезии не менее 45 процентов бюджета идет на финансирование фонда заработной платы и программ социальной поддержки личного состава и около 30 процентов составляют расходы на обслуживание, техническую поддержку и развитие оборонной инфраструктуры, вооружений и военной техники.¹⁵

Кроме того, нынешнее правительство в состоянии обеспечить финансирование только половины всех необходимых оборонных нужд. Таким образом, ограниченность государственного финансирования ставит под сомнение возможность быстрого решения проблем, связанных с лишением вооруженных сил их коммерческих функций.¹⁶

Отрицательные последствия превращения вооруженных сил в субъект экономической деятельности

Профессионализм

Прямым следствием трансформации вооруженных сил как субъекта предпринимательской деятельности является снижение уровня профессионализма военного персонала. Принимая участие в видах деятельности, цель которых не поддержка обороны и безопасности, а получение прибылей, вооруженные силы могут потерять свою роль гаранта безопасности государства. В таком случае вооруженные силы начинают больше интересоваться коммерческой деятельностью, нежели своими прямыми обя-

¹⁴ «Передача под контроль правительства бизнеса вооруженных сил Индонезии: Просто формальность» ("TNI Business Takeover: Merely a Formality"), *The Jakarta Post* (15 ноября 2009 г.), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html.

¹⁵ См. Эрик Гендра, «Бизнес вооруженных сил Индонезии» (Eric Hendra, "The TNI's Business"), *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*, под редакцией Бени Сукадис (Beni Sukadis), (Джакарта, LESPERSI & ДКЗС, 2007 г.), 121.

¹⁶ Эксперт Вашингтонского университета по вопросам Индонезии Дениэл Лев (Daniel Lev), говоря о проблемах государственного финансирования оборонных нужд в Индонезии, как-то отметил, что: «...Если вашего бюджета хватает на финансирование только одной трети ваших потребностей, вам не остается ничего другого, как получить остальное путем кражи». Цитируется по материалам статьи Тауфика Дарусмана «Выведение вооруженных сил из бизнеса» (Taufik Darusman, "Putting the Military out Business"), *The Jakarta Globe* (27 сентября 2007 г.), <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

занностями по обеспечению безопасности государства и его граждан. Наихудшим следствием потери вооруженными силами своих профессиональных навыков может быть полное отстранение государства от контроля над деятельностью вооруженных сил. Когда вооруженные силы имеют возможность самостоятельно обеспечивать финансирование оборонного бюджета (даже только малой его части), они начинают чувствовать свою независимость от государства. Это несет в себе такую угрозу, как более широкое вмешательство вооруженных сил в другие сферы жизнедеятельности общества, в том числе социальную, политическую и экономическую.

Подотчетность и ответственность

Еще одним отрицательным следствием трансформации вооруженных сил в субъект предпринимательской деятельности является снижение уровня отчетности и ответственности. Если вооруженные силы имеют возможность наполнять собственный бюджет посредством самостоятельной экономической деятельности, необходимость отчитываться перед государством о выполнении военного бюджета и оборонной деятельности будет постепенно снижаться. Такая ситуация может быть очень опасна. Если государство не может контролировать бюджет и деятельность вооруженных сил, вооруженные силы, в свою очередь, могут начать выполнять другие функции или задачи, которые не отвечают требованиям национального законодательства или могут даже представлять угрозу для безопасности государства и его граждан. В таком случае вооруженные силы теоретически могут превратиться в источник серьезной внутренней угрозы для государства и общества.

В развитых демократиях оборонный бюджет жестко контролируется с помощью таких механизмов демократического гражданского контроля, как парламент и негосударственные организации гражданского общества. Такой подход базируется на четком понимании того, что вооруженные силы являются составляющей государственного аппарата, в обязанности которой входит обеспечение безопасности и которая полностью финансируется государством. Однако в странах, находящихся только на пути к реальной демократии, существуют определенные проблемы с осуществлением гражданского надзора за оборонными расходами. Это объясняется несколькими причинами, одна из которых состоит в необходимости соблюдения требований секретности некоторых аспектов оборонной стратегии, которая находит свое отражение и в военном бюджете. В некоторых случаях вооруженные силы не делают достоянием гласности данные о своем бюджете, так как не желают, чтобы информация о реальных возможностях вооруженных сил стала известна гражданскому обществу, не говоря уже о возможных неприятелях.

Другая причина состоит в недостаточном уровне доверия к вооруженным силам со стороны гражданского общества, прежде всего парламента, и, соответственно, в нежелании осуществлять эффективный надзор и критический анализ деятельности оборонной организации. Главной проблемой в данном случае является имидж вооруженных сил, отрицательно влияющий на общие настроения и правила игры в сфере государственного управления. Представление о вооруженных силах как организации, которая стоит над гражданским обществом, которая имеет привилегированный статус, которая является единственной патриотичной силой и, вдобавок, может на вполне законных основаниях прибегать к насилию, иногда создает барьеры, не позволяющие гражданскому обществу адекватно реагировать на проблемы с военным бюджетом. Безусловно, возникновению такой ситуации способствует, в том числе, низкий уровень осведомленности членов парламента по вопросам бюджетного процесса в вооруженных силах и их деятельности.

Нарушение прав человека

Более общим следствием коммерческой деятельности вооруженных сил может быть нарушение прав человека. Как уже отмечалось выше, вооруженные силы представляют государственный аппарат, который наделяет их правом прибегать к «законному насилию». Однако в странах, где существуют проблемы с осуществлением гражданского демократического контроля и надзора за деятельностью вооруженных сил, коммерческая деятельность вооруженных сил, объединяющая в себе стремление получить прибыли и возможности осуществления «законного насилия», может привести к катастрофическим последствиям. Примером экономической деятельности вооруженных сил и связанных с этим нарушениями прав человека является соглашение между вооруженными силами Индонезии и добывающей компанией «Freeport» об обеспечении охраны объектов фирмы Freeport на территории индонезийской провинции Западное Папуа (см. Вставку 11.3).

Настоящее соглашение открывает до сих пор неиспытанные альтернативные пути, позволяющие вооруженным силам Индонезии продолжать свое участие в коммерческой деятельности. Статья 7 (2) новой редакции Закона «О вооруженных силах Индонезии» определяет как одну из главных функций вооруженных сил охрану особо важных государственных объектов. Но в действительности такая функция оказалась одним из главных источников внебюджетного финансирования деятельности вооруженных сил. В январе 2006 г. Координационное министерство по политическим и правовым вопросам и вопросам безопасности включило в список особо важных государственных объектов инфраструктуру компаний Freeport Indonesia, ExxonMobil и PT Arun LNG. Фирма Freeport Indonesia, осуществляющая свою деятельность на территории провинции Западное Папуа, публично признала, что ее деятельность, которая наносит большой ущерб окружающей среде провинции, почти не приводит к улучшению жизненного уровня представителей коренного народа. Со временем продолжение деятельности Freeport Indonesia стало причиной акций протеста и массовых волнений среди племен аборигенов и, в конечном счете, привело к созданию движения за отделение провинции Папуа от Индонезии (OPM, Organisasi Papua Merdeka). К сожалению, статус особо важного государственного объекта дает возможность вооруженным силам (а также подразделениям внутренних дел) обеспечивать полноценную охрану инфраструктуры фирмы Freeport Indonesia. В данном случае представители коренных народов, и в первую очередь члены Организации OPM, рассматриваются вооруженными силами как наибольшая угроза для безопасности собственности фирмы Freeport на территории Индонезии.

Вывод: Вооруженные силы должны быть отстранены от экономической деятельности

Как свидетельствует индонезийский опыт, вмешательство вооруженных сил в экономическую деятельность может быть очень активным. Участие вооруженных сил в экономической деятельности отрицательно влияет на их профессиональный уровень как гарантов безопасности государства, способствует снижению уровня прозрачности оборонного бюджета и даже может приводить к нарушениям в сфере прав человека. Если говорить в общем, главная проблема экономической деятельности вооруженных сил связана с оборонным бюджетом. Если бы государство имело возможность взять на себя полную ответственность за обеспечение благосостояния военнослужащих и членов их семей, это могло бы существенно уменьшить стимулы для участия вооруженных сил в экономической деятельности. Но при

Вставка 11.3. Деятельность Индонезийских вооруженных сил по охране объектов фирмы Freeport на территории Индонезии и связанные с этим нарушения в сфере прав человека

Присутствие подразделений Индонезийских вооруженных сил на объектах фирмы Freeport является странным во многих отношениях. С одной стороны, вооруженные силы обеспечивают охрану особенно важных экономических интересов способом, грубо нарушающим права человека, в частности, путем преследования местного населения и членов движения ОРМ за независимость провинции Папуа, а с другой стороны, они получают средства от фирмы Freeport, деятельность которой нельзя считать прозрачной. Например, в середине 1990-х годов разгорелся скандал в связи с использованием военными подразделениями собственности фирмы Freeport, в частности, транспортных средств, офисных помещений и контейнеров для транспортировки грузов. Эти средства, как утверждали эксперты, использовались военными для транспортировки и содержания лиц, которых они считали угрозами для безопасности объектов или членами организации ОРМ и которых они со временем подвергали пыткам или убивали. Руководство фирмы, в свою очередь, заявило, что оно не несет ответственности за последствия использования военными подразделениями ее имущества и оборудования. Индонезийская комиссия по правам человека (Komnas HAM) пришла к выводу, что охранная деятельность Индонезийских вооруженных сил на объектах Freeport на территории провинции Западное Папуа осуществляется с грубыми нарушениями прав человека. За последние годы значительно выросло количество персонала силовых структур Индонезии, обеспечивающих охрану этих объектов. По состоянию на 2005 г., охрану объектов и деятельности фирмы Freeport на территории Индонезии осуществляли подразделения государственных силовых структур общей численностью более 2400 человек. Только в 2005 году фирма израсходовала \$66 миллионов на охранные услуги подразделений вооруженных сил и полиции. Представители фирмы утверждали, что эти средства были уплачены за услуги по транспортировке, питанию и строительству казарм для членов охранных подразделений. Однако результаты расследования, озвученные в 2005–2006 гг. неправительственной организацией Global Witness и опубликованные в газете New York Times, свидетельствуют о том, что большая часть этих средств оказалась в карманах отдельных лиц. Эксперты Global Witness утверждали, что фирма платила большие суммы непосредственно отдельным представителям Индонезийских вооруженных сил и полиции, а также членам подразделений, которые выполняли охранные функции. New York Times, ссылаясь на документы фирмы, которые оказались в ее распоряжении и были признаны аутентичными, заявила, что в период с 1998 по 2004 гг. общая сумма таких выплат достигла \$20 млн.

Источники: Курниаван Три Юнато, «Индонезийская комиссия по правам человека считает, что деятельность фирмы Freeport в провинции Папуа является отголоском эпохи колониализма» (Kurniawan Tri Yunanto, "Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua"), VHRmedia (2 декабря 2009 г.), <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Слишком высокая цена: Потери от экономической деятельности Индонезийских вооруженных сил с точки зрения прав человека* (Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of Indonesian Military's Economic Activities*) 18:5 (С) (июнь 2006 г.), 48–56, www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

этом необходимо иметь в виду, что обеспечение прозрачности оборонного бюджета – более важная задача с точки зрения интересов государственной безопасности, чем повышение уровня благосостояния членов военной организации. Вооруженные силы могут быть полностью отстранены от экономической деятельности только в том случае, если они будут нести ответственность за эффективное и результативное использование оборонного бюджета.

Необходимо отметить еще одну важную деталь. Экономическая деятельность вооруженных сил, особенно в случае коммерческой деятельности вооруженных сил Индонезии, связана не только с проблемами повышения жизненного уровня военнослужащих или наполнения оборонного бюджета. Коммерческая деятельность Индонезийских вооруженных сил является очень комплексной, многовекторной и тесно связанной с будничными реалиями жизнедеятельности всего общества. Эти связи стали настолько глубокими и тесными, что большинство индонезийского населения считает военный бизнес вполне приемлемой формой деятельности вооруженных сил.

Учитывая существующую ситуацию и общее отношение к этой проблеме, отстранение вооруженных сил от экономической деятельности в Индонезии может занять еще очень много времени. В данном случае правительство должно не только ограничивать возможности для участия вооруженных сил в экономической деятельности, но и ограничивать возможности или наказывать тех членов индонезийского общества, которые активно поддерживают практику экономического сотрудничества с военным персоналом или военными организациями. Такой стратегии индонезийское правительство никогда не придерживалось.

В завершение этой темы напомним, что экономическая деятельность всегда имеет две важные составляющие: предложение и спрос. В случае экономической деятельности вооруженных сил, последние выступают со стороны предложения, в то время как спрос исходит со стороны общества. Таким образом, вполне очевидно, что для того, чтобы полностью отстранить вооруженные силы от участия в экономической деятельности, необходимо не только ограничить предложение со стороны вооруженных сил, но и, в первую очередь, сократить спрос со стороны общества.

Раздел 12

Вопрос добропорядочности в контексте военных операций

Коррупция сопровождает не только менеджмент оборонной структуры в мирное время, но и подготовку сил и средств к оперативному развертыванию, проведению миротворческих миссий, а также стабилизационные операции и операции по восстановлению. В начале двадцать первого столетия наибольшую обеспокоенность вызывает широкое распространение использования подрядчиков-контракторов, в частности, их привлечение в качестве частных военных компаний и служб безопасности. Итак, этот раздел посвящен проблеме коррупции, главным образом, в контексте использования контракторов в военных операциях. В нем также идет речь о наилучшем опыте повышения добропорядочности при использовании частных охранных и военных компаний на разных театрах военных операций.

Коррупция не только деморализует миротворцев, но и снижает доверие к национальным и интернациональным миротворческим усилиям. Например, обеспокоенность коррупцией в Афганистане приближается к той грани, когда она станет непосредственной угрозой успешности правительства Афганистана, а также миссии под эгидой НАТО.

Сегодня военные силы стран-членов НАТО не могут провести ни одной операции, с любой целью, своими силами или совместно с союзниками по коалиции без поддержки и активного участия "частных военных контракторов". Такая быстро возрастающая зависимость военных НАТО от частного сектора развивалась на протяжении последних двух десятилетий после окончания "холодной войны". Это явление неожиданное и, в определенной мере, впечатляющее, учитывая его масштабы, поскольку Конвенция ООН 1989 года против наемников¹ воспринималась в общем как такая, что скорее сдерживает (чем поощряет) рост роли частных военных сил, а также ставит вне закона их использование государствами-членами ООН.

Первым ответом на этот очевидный парадокс является то, что частные военные контракторы (ЧВК), без помощи которых НАТО сейчас не может обойтись в зоне боевых действий коалиции, в техническом значении слова не являются "наемниками". Сама по себе Конвенция ООН против наемников характеризует "наемника" как лицо, которое наняли и применяют для использования солдатом с оружием в руках на службе правительства иного, а не своего родного, государства. В противоположность этому, подавляющее большинство сотрудников ЧВК не носят какого-либо оружия, они также непосредственно заняты на службе военным структурам или дипломатическим миссиям собственных стран и направляются под эгидой своих правительств исполнять обязанности на чужой земле.

¹ United Nations General Assembly, *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, 72nd plenary meeting (4 December 1989), A/RES/44/34.

Критическая зависимость военного и дипломатического персонала стран-членов НАТО от частного сектора не является следствием целенаправленной политики стран-членов с целью приватизировать свои вооруженные силы. Скорее случилось то, что во время, которое характеризуется добровольной, непризывной воинской службой и очень серьезными экономическими ограничениями, оказалось чрезвычайно востребованным и более экономически выгодным применять аутсорсинг из частного сектора к ряду не боевых, но критически важных для успеха миссии, операций и услуг. К определенным для аутсорсинга или "приватизационным" функциям по обыкновению включают ряд услуг – от поставки

Вставка 12.1. Вызовы коррупции и лучший опыт деятельности накануне командировки за границу

Международные организации часто обращаются к разным странам с предложением направить войска для участия в миротворческих операциях. Нередко такие предложения поступают в срочном порядке, когда военные подразделения страны не готовы к направлению за границу и требуют дополнительных систем вооружения, средств связи, индивидуального и другого снаряжения для того, чтобы отвечать условиям определенного театра операций.

Соответственно, процедуры закупок проводятся за более короткое время, без надлежащего тендерного процесса. В дополнение, вопросами экономии средств часто пренебрегают, учитывая необходимость как можно скорее достичь минимальных требований совместимости и "благородную заботу" о безопасности солдата, моряка или военнослужащего воздушных сил. Вместе с тем, процессы закупок, которые уже до этого могли быть недостаточно честными в обычных условиях, станут еще более уязвимыми перед давлением коррупции.

Другая уязвимость порождается недостаточно четкими критериями и недостаточной прозрачностью процедур выбора персонала для направления в командировку, в частности, когда выплаты во время командировки в несколько раз выше, чем обычное жалование. Случаи, когда некоторые военнослужащие платят за то, чтобы попасть в список откомандированных, или когда в спешке закупленное оборудование оказывается низкого качества, могут иметь деморализующее влияние на подразделение, которое откомандировывается. Большинство примеров лучшего опыта – повышение уровня добропорядочности в закупках и менеджмента человеческих ресурсов, которые рассматривались в предыдущих разделах, – могут иметь место также и в этом контексте. Это касается, прежде всего, стандартов прозрачности и отбора на основе заслуг для персонала, а также состоятельности во время приобретения и контроля качества закупаемого оборудования. Однако, делом фундаментальной важности является не развертывание за границей континентов, т.е. подразделений, которые специально сформированы и укомплектованы для конкретной миссии и расформируются по возвращении домой, а регулярных (или штатных) подразделений. Такой подход еще более эффективен, если страна имеет прозрачную оборонную политику и отработанные механизмы оборонного планирования. В таких случаях подразделения, предназначенные для развертывания, определяются заранее; они имеют возможности, необходимые для конкретной миссии и театра операции, и могут нуждаться лишь в минимальных дополнительных средствах и подготовке для достижения нужного уровня готовности, который не был известен ранее.

и приготовления пищи до обеспечения содержания и уборки на военных базах и даже до управления процессом подготовки местных военных сил и полиции во время миротворческих и стабилизационных операций (как, например, в Боснии, Косово и сейчас в Афганистане).

Наибольшее внимание среди всех видов частных услуг привлекает возрастающее использование вооруженных частных охранных компаний-контракторов (ВЧОК) для предоставления услуг по охране дипломатических миссий и персонала, защите важных поставок и даже охране военных баз, на которых персонал ВЧОК исполняет обязанности караула или полиции. Так же, как и с общим феноменом возрастающего использования частного сектора в военных операциях, указанное решение полагаться на ВЧОК не было результатом целенаправленного, коллективного или даже хорошо продуманного стратегического или политического решения стран-членов НАТО. Вместо этого, возрастающая зависимость от частных сил безопасности в зоне боевых действий в целом является результатом распространения обычной внутренней практики отдельных стран-членов. В частности, в большинстве стран НАТО частные фирмы уже довольно давно нанимаются для обеспечения охранниками, караульными и дорожной полицией для домашних, т.е. внутренних, военных объектов так же, как другие фирмы уже давно нанимаются на те же самые военные объекты, чтобы обеспечивать службу в автомобильных парках, осуществлять повседневное содержание зданий и участков земли или поставлять, доставлять, готовить и подавать пищу для военных в столовой.

Итак, быстрое усиление зависимости от частного сектора в интересах обеспечения военных миссий НАТО за границей может в определенной мере рассматриваться как одно из весомых общих условий достижения успеха в выполнении определенных задач. Другими словами, настоящая зависимость

Вставка 12.2. Обман, проблемы менеджмента и нарушение дисциплины в операциях ООН

Рабочая группа ООН выявила распространенную схему коррупции и манипуляций, которая оперирует сотнями миллионов долларов и использует контракты на горючее, продукты, строительные и другие материалы и услуги, потребляемые миротворческими операциями ООН, и которая приобрела наиболее распространенный характер за последние 15 лет. Группа задокументировала многочисленные случаи обмана, коррупции, расточительства и неэффективного менеджмента в штаб-квартире ООН и штабах миротворческих миссий, включая десятки наибольших случаев обмана и коррупции суммарной стоимостью свыше \$610 миллионов американских долларов.

В дополнение к коррупции, существуют также проблемы с другими формами злоупотреблений. По состоянию на 2006 год, около 300 лиц из числа миротворческого персонала ООН находились под следствием за сексуальные преступления. 170 миротворцев, включая 17 гражданских и 16 полицейских, были отправлены домой. В результате в том же году США и Япония – два крупнейших контрибутора миротворческих операций ООН – угрожали задержать финансирование, если ООН не примет действенные меры против коррупции.

Источники: "Peacekeeping: Cleaning up Corruption", Strategy Page (March 2, 2006), www.strategypage.com/htmw/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, "U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping", *Washington Post* (December 18, 2007), A06.

от частного сектора происходит от естественного распространения обычных внутренних практик на сферу международной деятельности, преимущественно вследствие необходимости или выгоды и без существенных размышлений о долгосрочных последствиях и влиянии от расширения таких практик. Одолжив выражение у философа Анны Арендт, мы можем квалифицировать это явление как “банальность” частного сектора, которая будет явно контрастировать с исторически угрожающей моральной репутацией, которую придавали (например, Макиавелли) любой зависимости от наемной военной силы. Однако, от их определения банальными или угрожающими ситуация едва ли изменится. Каким же образом военные силы или дипломатические миссии НАТО могут наиболее адекватно преодолеть влияние этой новой черты современных военных операций?

Ожидаемые преимущества частного сектора

Защитники этого значительного повышения уровня зависимости от частного сектора скорее всего будут утверждать, что частно-государственное партнерство в военной сфере явление скорее положительное, чем отрицательное. Действительно, девиз коммерческого или корпоративного сектора “быстрее, дешевле, лучше” кажется достаточно подходящим для предоставления надежных и качественных продовольственных и коммунальных услуг военным стран НАТО, находящимся за границей для участия в миротворческих или стабилизационных операциях, например, в случае гуманитарной катастрофы (часто между предупреждением и развертыванием у них было очень мало времени на подготовку). Эта не очень заметная политика дает возможность увеличить количество хорошо подготовленного военного персонала, который будет иметься в наличии для выполнения сугубо военных задач сохранения жизни, миротворчества или помощи местному населению, оставляя при этом все логистические заботы на усмотрение невоенного персонала обеспечения. Точно так же приверженцы существующего состояния дел приводят аргумент, что частный сектор способен быстро мобилизоваться и обеспечить технологически сложную логистическую поддержку, например, обслуживание систем вооружения, оперативную совещательную и техническую консультативную помощь. Обычному военному подразделению нужны месяцы, а иногда и годы, чтобы отобрать, подготовить и развернуть в нужном месте обычных военнослужащих с этими требуемыми техническими навыками. В противоположность этому, путем подписания контракта с частным подрядчиком, можно обеспечить требуемый подготовленный персонал во время кризиса за очень короткое время.

Необходимо дополнительно учитывать и такой экономический фактор, как определенный период времени, на который военный персонал призывается или нанимается на службу своей стране. На протяжении этого определенного периода военнослужащие получают денежное обеспечение и все виды социальной помощи независимо от того, отправляют ли их принимать участие в военных операциях или нет. После увольнения с военной службы такой персонал может иметь право на полный перечень “ветеранских льгот”, от образования до медицинского обеспечения, до конца своей жизни. А работники частного военного подрядчика, наоборот, руководствуются лишь условиями своего контракта с работодателем. По обыкновению, им довольно щедро платят, однако, лишь на протяжении периода командировки, и при этом, как правило, они самостоятельно решают вопросы собственного социального обеспечения (медицинского обслуживания и страхования жизни) за счет своего жалования. Частные работники могут быть быстро уволены или направлены выполнять другую задачу после того, как

контракт с ЧВК (или потребность в их индивидуальных услугах) заканчивается. Для них нет гарантий пожизненного обеспечения за счет государства.

В конце концов, защитники этого значительного повышения уровня зависимости от частно-государственного партнерства в военной сфере отмечают, что “нерегулярные” операции или военные операции в особых условиях, в которых войскам стран НАТО наверняка придется принимать участие в обозримом будущем, – антиповстанческие операции, гуманитарная помощь или миротворчество в “несостоятельных странах” – нередко имеют экономические предпосылки и источники возникновения. Частные подрядчики из стран-членов НАТО часто, сразу по прибытии на территорию “несостоятельной страны” либо в зону нестабильности или конфликта, предлагают роботу местным жителям (готовить пищу, убирать, выполнять другую работу, а иногда даже работать переводчиками). Таким образом, использование ЧВК во время подобных “нерегулярных” операций дает возможность получить надежный источник трудоустройства и дохода для самых бедных и нуждающихся слоев населения в стране, а также способствует установлению экономической стабильности и более приемлемой безопасности в конфликтных регионах мира. Именно по этим причинам военные руководители и эксперты по вопросам политики безопасности вообще делают вывод о том, что современные и будущие военные операции невозможно будет обеспечивать, не полагаясь на частный сектор.

Этические вызовы и вопросы лидерства

Существующие аргументы в поддержку нынешнего частно-государственного партнерства в военной сфере, однако, не должны приводить к снижению внимания к ряду сложных этических вызовов, которые этот феномен уже наверняка создал и, вероятно, еще продолжит создавать.

В идеале, например, контракты, необходимые для предоставления специфических услуг военным и дипломатическим службам, должны обсуждаться прозрачно, через полностью открытые и состязательные тендеры и закупочные процедуры, определенные таким образом, чтобы обеспечить самое высокое качество услуг за наилучшую цену. Подобным образом защитники действующей системы часто утверждают, что условия соблюдения, указанные в самом контракте, будут в достаточной мере обеспечивать подотчетность и контроль и для деятельности ЧВК, и для поведения ее работников. Соответственно, низкое качество услуг, недостаточное соблюдение подрядчиком условий контракта или недостойное поведение представителей компании в стране пребывания должны быть основаниями для увольнения этих работников или прекращения действия контракта с фирмой. Существование таких коммерческих санкций в среде “свободного рынка” часто принимается в качестве достаточного механизма обеспечения соблюдения контракта, гарантирования приемлемого качества услуг и соблюдения уроков лучшего опыта всеми сторонами.

К сожалению, в реальной действительности эти идеалы “свободного рынка” редко достигаются. Прозрачность во время тендерных процедур и контрактных закупок часто отсутствует, а возможности для фаворитизма, “блата”, кумовства, взяточничества и коррупции довольно распространены. Достаточно часто страны-члены НАТО даже при отсутствии коррупционных мотивов и имея желание скрупулезно придерживаться правил, просто не имеют достаточного количества подготовленных и опытных офицеров по вопросам закупок, чтобы надлежащим образом контролировать эти закупки. А те, которые

Вставка 12.3. Саморегуляция частных военных и охранных компаний путем применения кодекса поведения

Кодексы поведения – это добровольно принятые корпоративные обязательства, которые налагают нормативные стандарты, не являющиеся неотъемлемой частью сферы основной деятельности компании. С корпоративной точки зрения, кодексы поведения являются частью агитационной работы, менеджмента рисков и социально-политического вклада компании.

Хотя частные военные и охранные компании обычно осознают то, что они действуют не в правовом вакууме, однако, часто наблюдается неопределенность относительно того, какие именно правила действуют, в частности, в регионах конфликтов, а также нередко наблюдается определенный уровень незнания международных стандартов. Таким образом, кодекс поведения для частной военной и охранный компании является полезным инструментом преодоления недоразумений на уровне установок и их выполнения, обеспечения интересов третьей стороны (например, активистов неправительственных организаций), а также защиты интересов корпораций.

Целью кодекса поведения для частной военной и охранный компании является, в первую очередь, определение обязанностей на основе международных стандартов защиты прав человека и международного гуманитарного права, которые бизнес должен уважать. Соответственно, кодексы поведения должны определять вопрос защиты права на жизнь и нанесения вреда здоровью личности, права на работу, в частности, вопрос уважения к гендерным особенностям и запрета сексуального насилия и эксплуатации, а также запрет коррупции.

Другой главной составляющей кодексов поведения является положения о необходимости выполнения обязательств, включая процедуры подотчетности и ответственности частных военных и охранных компаний, а также механизмов мониторинга и отчетности.

Источник: Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

назначаются на соответствующие должности, более того, даже при условии их высокой компетенции и наилучших гражданских намерений, могут быстро становиться перегруженными объемами и многогранностью своих задач, в частности, в хаотичных и трудных условиях, характерных для вооруженной интервенции в «несостоятельную» страну либо среди бушующего гуманитарного кризиса. Насущная необходимость иметь широкий спектр разнообразных услуг прямо в гуще боевых действий не всегда создает (мягко говоря) идеальную ситуацию для того, чтобы публиковать, получать, изучать контракты и определять их победителя честным и нормированным путем, так же, как и не способствует установлению эффективного внешнего контроля, чтобы обеспечить полное соблюдение условий.

Даже если перегруженные офицеры, отвечающие за правительственные контракты, не поддаются взятничеству и коррупции, все равно существует множество возможностей для недобросовестных и даже некомпетентных частных подрядчиков или отдельных недобросовестных работников, чтобы воспользоваться этими неупорядоченными обстоятельствами. Сегодня, например, не существует общепринятой и общепризнанной системы – наверняка ее нет на международном уровне – чтобы оценивать, регистрировать или лицензировать частных подрядчиков или иным образом определять либо обеспечивать соблю-

дение приемлемых профессиональных стандартов деятельности со стороны компаний и их сотрудников. Когда делаются ошибки в закупках или выявляются случаи некомпетентности, то часто для недовольной стороны бывает тяжело найти что-то другое, чем просто прекратить действие контракта.

Более того, даже самые лучшие и самые надежные частные фирмы (так же, как иногда бывает и с их коллегами дома) могут нанять некомпетентного или недобросовестного работника. При этом санкции, имеющиеся для реагирования на недостойные, некомпетентные или даже преступные действия, зачастую довольно неадекватны и совсем не достаточны, чтобы сдерживать недостойное поведение. Едва ли выглядит достаточным, например, наказать работника, избившего в участии в преступных заговорах, похищении и нелегальном транспортировании людей (как случилось, например, в Косово), просто лишь увольнением, лишением жалования и привилегий. Однако, в существующих условиях, нет реальной возможности сделать что-то большее. Таким образом, установление и поддержание того, что иногда определяется как "сугубо правительственные" функции контроля над выполнением контрактов, а также обеспечение контроля и подотчетности (в первую очередь – индивидуального персонала) в зоне боевых действий на самом деле представляет довольно значительный вызов.

Выглядит так, что неспровоцированное и безжалостное убийство охранниками бывшей американской фирмы Блэквотер Уолдвайд 17 сентября 2007 года семнадцати гражданских иракских случайных прохожих на площади Мосур в Багдаде стало драматической иллюстрацией широкого круга проблем, которые ассоциируются с воспитанием добропорядочности и придерживанием уроков наилучшего опыта частными подрядчиками в зоне конфликта. Тот отдельный эпизод стал олицетворением отрицательного примера равнодушия, непрофессиональности и отсутствия заботы частных охранников о благосостоянии гражданского населения. Вместе с тем, вся эта критика вместе все же не учитывает еще один очень досадный момент этого несчастного эпизода. "Благосостояние гражданского населения" по определению не входит (или включается очень редко) в перечень принципов или соответствующих мотиваций для частного коммерческого подрядчика. Вместо этого, все внимание частной охранной компании и ее работников в целом сосредоточено на безопасности заказчика или клиента-плательщика.

Этот фактор четко указывает на основополагающую разницу организационных ценностей и намерений между публичными и профессиональными организациями (такими, как вооруженные силы демократического государства) и частными, коммерческими организациями. Первые существуют ради служения своему государству и его легитимным интересам. Соответственно, их отдельные представители в своей профессиональной подготовке и ориентации постоянно и глубоко воспитываются на началах этики служения народу и государству и самопожертвования. В противоположность этому, частные коммерческие организации существуют, чтобы предоставлять услуги своим заказчикам и клиентам. Благосостояние общества вокруг них гарантируется в их деятельности лишь тогда, когда эти коммерческие фирмы действуют в рамках четко определенной системы правовых норм и подотчетности – такой, которая, например, будет компетентной выявлять и наказывать и частные фирмы, и их отдельных работников за то, что не обеспечена надлежащая забота надлежащей заботы или за преступную небрежность. В регионах вооруженных конфликтов, не говоря уже о "несостоятельных странах", именно эти системы правовых норм и подотчетности существенно деградировали. При отсутствии надежного обеспечения верховенства права, местному населению остается полагаться лишь на добрую волю частной фирмы или на адекватный характер ее отдельных работников. Если этого нет, то остается очень мало надежды на справедливость для потенциальных жертв.

Признавая эту дилемму, профессиональные вооруженные силы стран-членов НАТО воспитываются в традициях публичной службы и публичной подотчетности. Воспитание личности с положительными чертами характера является основным ориентиром профессионального военного образования в этих странах. Цель воспитания надлежащей ценностной ориентации и "профессионального военного сознания" – обеспечить, чтобы отдельные представители вооруженных сил каждой страны использовали оружие тогда, когда это необходимо, чтобы они это делали ответственно и экономно, и лишь в той мере, которая необходима для достижения легитимных национальных интересов. Частные случаи несоблюдения этой высокой ответственности, например, втягивание в преступную деятельность (ограбление, изнасилование, похищение или убийство) либо проявление небрежности, легкомысленности или неразборчивости во время применения силы, попадают под влияние жестких требований военных законов и дисциплины. Все это существенно отличается от того, что считается этическими нормами частного сектора или "корпоративной" этики, сосредоточенной на корпоративных амбициях и достижениях в рамках конкурентной среды, в которой "успешная деятельность" оценивается почти исключительно уровнем удовлетворенности клиента или заказчика. Бывший руководитель Блэквотер, Эрик Принс, например, гордо подчеркивал чрезвычайно положительный опыт его (бывшей) организации, согласно которому на протяжении семи лет предоставления охранных услуг в очень опасных и непредвиденных условиях зон военных конфликтов не было допущено ни одного случая телесных повреждений ни одного клиента. Конечно, это выдающееся достижение, свидетельствующее о высоком уровне профессиональных стандартов в обеспечении безопасности клиента. Это как раз тот уровень услуг, который корпорация Блэквотер Уолдвайд обязалась предоставлять.

Однако, проблема состоит в том, что эти заслуги перед собственными клиентами корпорации не единственный критерий, по которому нужно оценивать деятельность частных охранных компаний. Критики со стороны военных экспертов не удовлетворены тем, что такой послужной список сам по себе представляет существенную проблему. Агрессивное, воинствующее и враждебное поведение персонала охранной компании, которое является основным методом обеспечения безопасности клиента, обижает и озлобляет местное население и, как это произошло на площади Монсур, часто угрожает ему слишком непропорциональным риском повреждений или смерти. Это происходит потому, что благосостояние внеконтрактной третьей стороны, которой выступает местное население, просто не учитывается в условиях выполнения контракта. Таким образом, именно эти критерии успешности и профессионализма частной охранной компании (если судить по их корпоративным и контрактным стандартам) одновременно создают проблемы для более высоких задач вооруженных сил относительно обеспечения поддержки и доверия местного населения в «несостоятельной стране» путем гарантирования его безопасности и внедрения верховенства права.

Распространение лучшего опыта частных военных компаний и воспитание добропорядочности в операциях НАТО

Появление значительной части этих этических вызовов было спровоцировано одним лишь присутствием частных охранных компаний в зонах боевых действий, вопросы соблюдения законности и подотчетности были довольно неоднозначны. Вместе с тем, частные охранные компании составляют только незначительную часть частных военных компаний, действующих в зонах конфликтов. Более того, противоречие, созданное этими компаниями, было специально и довольно детально описано в

аналитическом докладе международных специалистов права под эгидой Международного комитета Красного Креста, который был обобщен в “Документе Монтрё”². Этот документ детально формулирует и выдвигает предложения относительно усовершенствования правовых уставов, уточнения и расширения соответствующих правовых норм относительно деятельности частных охранных компаний в зонах боевых действий, ликвидации сфер неопределенности в интересах всех заинтересованных сторон, а также в целом способствует соблюдению уроков лучшего опыта представителями государств-участников. Учитывая изложенное, этот документ должен быть прочитан и критически оценен всеми странами-членами НАТО, а его положения относительно законодательства и уроков лучшего опыта по вопросам использования ВЧОК, насколько это возможно, должны быть соблюдены.

Рекомендации

Управление войсками, связь взаимодействия и всесторонний подход³ к операциям

Офицеры среднего звена из соответствующих служб стран-членов НАТО и стран-партнеров постоянно утверждают, что главным вызовом для эффективного взаимодействия с частными подрядчиками во время операций являются вопросы управления войсками и связь взаимодействия. При отсутствии четко определенных вопросов ответственности и подчинения или детальных оперативных процедур, командиры вынуждены полагаться на активную индивидуальную инициативу и сотрудничество с подразделениями частных компаний, действующими в своих зонах ответственности. Безопасная и эффективная координация, как оказалось, в общем зависела от доброй воли и способности обеих сторон определять и уважать общие интересы.

Нынешний универсальный подход к менеджменту деятельности военных, дипломатов, неправительственных организаций и частных компаний не должен ослеплять лидеров относительно сложности управления значительным количеством организаций под единой командной “крышей”. Под этой крышей будут находиться организации, в которых главные задачи и корпоративные ценности могут быть в состоянии серьезного противоречия. Это напряжение можно будет снять лишь путем создания объединенной системы управления, в которой военное руководство будет находиться на вершине командной иерархии, с надлежащей полнотой прав и обязанностей в зоне боевых действий, подчиняя все события своей власти.

Закон или характер

Обычная война, военный конфликт или борьба с повстанцами – все они представляют определенные условия, при которых обычные атрибуты верховенства права, т.е. механизмы подотчетности, контроля и

² United Nations General Assembly & International Committee of the Red Cross, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict* (2008), A/63/467-S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908.

³ NATO Website, “A Comprehensive Approach” (March 2009), <http://www.nato.int/issues/comprehensive-approach/index.html>.

Вставка 12.4. Документ Монрё о частных военных и охранных компаниях

На протяжении последних лет наблюдался рост использования услуг частных военных и охранных компаний, а также усиление требований к разъяснению соответствующих правовых обязательств, вытекающих из норм международного гуманитарного права и законов о правах человека. Документ Монрё от 17 сентября 2008 г. определяет и поощряет уроки передового опыта по таким вопросам деятельности частных охранных компаний:

- *Квалификация услуг:* какую услугу можно, а какую – нельзя заказывать частной военной или охранный компании, принимая во внимание такие факторы, как потенциальная возможность определенной услуги стать причиной привлечения персонала компании к участию в боевых действиях.
- *Процедура выбора и подписания контракта с частной военной или охранный компанией:* оценка способности частной военной или охранный компании осуществлять свою деятельность по соблюдению соответствующего национального и международного законодательства; обеспечение соответствующими ресурсами и наличие необходимого опыта для выбора и подписания контракта с частной военной или охранный компанией; обеспечение прозрачности и контроля за выбором и подписанием контракта с частной военной или охранный компанией путем открытого опубликования нормативных актов, регулирующих подписание контрактов, и общей информации о конкретных контрактах; обнародование материалов рассмотрения случаев нарушений, жалоб и наложения санкций; обеспечение контроля со стороны парламентских структур, включая ежегодные доклады или сообщения этим структурам о конкретных контрактах.
- *Критерии выбора частной военной или охранный компании:* обеспечить, чтобы наиболее низкая стоимость была не самым главным критерием выбора, принимая во внимание предыдущую деятельность компании и ее персонала, финансовые, экономические и менеджерские возможности компании, подготовку персонала как к любой отдельной командировке, так и вообще по разным вопросам, включая меры борьбы с взяточничеством, коррупцией и другими преступлениями; наличие механизмов мониторинга, надзора и внутренних механизмов подотчетности и т.п.
- *Условия контракта с частной военной или охранный компанией:* указание в контракте с компанией соответствующих положений и требований к деятельности, которые будут обеспечивать уважение соответствующего национального законодательства, международного гуманитарного права и законодательства по вопросам прав человека.
- *Мониторинг соблюдения и обеспечения подотчетности:* обеспечение криминальной юрисдикции в национальном законодательстве относительно нарушений международного права, осуществленных частной военной или охранный компанией либо ее персоналом; рассмотрение возможности внедрения корпоративной уголовной ответственности и криминальной юрисдикции относительно серьезных преступлений, совершенных персоналом компании за границей.

Такие же подходы и требования применяются там, где это целесообразно и в случаях, когда частной военной или охранный компанией занимается в качестве субподрядчика другая такая компания.

Хотя Документ Монрё адресован государствам, однако, уроки лучшего опыта могут понадобиться и другим образованиям, таким как международные организации, неправительственные организации и компании, подписывающим контракт с частной военной или охранный компанией, а также самой частной военной или охранный компании.

соблюдения порядка, существенно деградируют. При таких нерадостных условиях использование оружия должно быть разрешено только тем лицам, чьему индивидуальному характеру и чьей организационной "профессиональной этике" мы можем доверять, а также держать их под контролем в случае нарушений.

Это ключевая ценность для военной профессии. Дезинтеграция правопорядка и следующая за ним эрозия нормального надзора и подотчетности представляют вызов для моральных принципов любой личности. Вооруженные силы настойчиво работают над культивацией такого типа личности, который позволял бы выстоять перед соблазнами, оставаться стойким в обстановке неопределенности и таким образом помочь восстановить правопорядок.

В противоположность этому, частная или "корпоративная" этика совсем не ориентируется на такие проблемы. По определению, корпорации полагаются на внешний надзор со стороны общества и закона, чтобы удерживать нездоровые амбиции под контролем. Таким образом, мы не можем и не должны привлекать вооруженных частных подрядчиков для выполнения обязанностей караульных, охранников, а также тюремных надзирателей в зонах повстанческой активности. Частные охранные подрядчики должны привлекаться лишь в тыловых районах (как это сейчас и делается странами-членами НАТО у себя дома), т.е. только в местности, где в общем соблюдаются нормы закона, безопасности и ответственности за правонарушения.

Эрозия профессиональной военной этики

Во время проведения антиповстанческих операций, как и вообще в военных конфликтах низкой интенсивности, достижение доверия местного населения рассматривается как наилучшее оружие НАТО. Если же, при этом, частные охранные подрядчики могут выполнять те же задачи, которые военные считают своей основной миссией, то возникает вопрос – зачем тогда вообще содержать вооруженные силы? Однако, мы настаиваем, что существует определенная особенность профессиональной военной этики, которая акцентирует значение "самоотверженной службы государству и его союзникам".

Соответственно, правительства отдельных стран-членов НАТО не должны придерживаться политики или подходов относительно использования частных военных или охранных подрядчиков, снижающих значение или подвергающих эрозии такую этику, или как-то иначе подрывающих действенность гражданско-военных отношений в своих странах. Среди основных военных задач во время военных конфликтов, операций стабилизации и реконструкции или, например, восстановления национальной способности в государствах, главные профессиональные ценности военных НАТО, такие как самопожертвование и самоотверженная служба народу и государству, должны считаться единственными испытанными средствами достижения и сохранения общественного доверия как внутри своей страны, так и за границей.

Контракторы и гуманитарные интервенции

Единственное возможное исключение из указанного правила может иметь место во время проведения гуманитарных военных интервенций (ГИ). Это особый случай, предусматривающий существенное отклонение от понятия "оборонные операции". Гуманитарные интервенции – это такие "оборонные операции", которые имеют содержание, достаточно отличающееся от, например, выполнения "оборонных" обязанностей караульного или, скажем, тюремного надзирателя (и, даже, сопровождение колонн). В ГИ, наоборот, защита (оборона) невинных жертв геноцида предусматривает военные действия: вхождение

в непосредственный контакт с врагом, взаимное огневое поражение и преследование агрессоров. При отсутствии прямого национального интереса либо, даже, желания среди стран-членов ООН прийти на помощь жертвам геноцида перспективы вовлечения частных охранных контракторов заслуживают отдельного рассмотрения.

В общем, организационные “векторы” государственных и коммерческих (частных) военных организаций не совсем хорошо объединяются в зонах боевых действий. Однако, ГИ представляет среду, в которой корпоративный вектор, направленный на защиту клиента по контракту (в этом случае – потенциальных жертв геноцида), может неожиданно оказаться намного более эффективным, чем государственный вектор национальных вооруженных сил (который направлен на оборону своего собственного государства, сограждан и союзников).

Сугубо правительственные функции

Широко распространенная дискуссия в дипломатических кругах НАТО относительно того, что именно включает понятие “сугубо правительственный”, кажется неуместной. К правительственным функциям принадлежит обеспечение подотчетности и надзора; руководящим ориентиром для них выступает обеспечение “прозрачности” в интересах общества. Кроме указанного, не существует четко определенных границ между публичным (государственным) и частным. В тех случаях, когда девиз частного сектора относительно “лучше, дешевле и быстрее” имеет преимущество (как в случаях продовольственного обеспечения, авторемонтного и инжинирингового сопровождения, и, даже, знания местных языков и диалектов), продолжительное плодотворное партнерство является желательным. Роль правительственных органов в таких случаях состоит в улучшении системы закупок и возможностей контроля за соблюдением контракта в пределах существующих нормативно-законодательных рамок.

Контракторы и боевое обеспечение

Использование частных контракторов для логистического и боевого обеспечения кажется целесообразным, гибким и экономичным. Роль правительственных органов и военных в этих обстоятельствах заключается в улучшении способности выполнять закупки, осуществлять менеджмент и сопровождение контрактов, обеспечивать законодательные рамки для юрисдикции персонала частного контрактора, а также обеспечивать полное соблюдение как условий каждого контракта, так и общих принципов верховенства права в соответствии с положениями лучшего опыта, определенными в Документе Монтрё (ООН/Красный Крест) 2008 года. Вместе с тем, нужно постоянно следить за тем, чтобы решение полагаться лишь на частный сектор в этих вопросах не привело к логическому провалу усилий (например, во время чрезвычайного обострения кризиса или боевых действий) частных контракторов относительно продолжения предоставления необходимого обеспечения (продовольствие, горючее, другие виды снабжения) для военного персонала, когда его выживание и выполнение задач зависит от этого обеспечения.

Лицензирование контракторов

ЧВК и ВЧОК жалуются на то, что в их среде действует много низкоквалифицированных и недобросовестных организаций и персонала. Их профессиональные ассоциации должны сотрудничать с организациями НАТО, чтобы развивать эффективную систему лицензирования и регулирования контракторов,

устанавливать минимальные квалификации, опыт и ресурсы, определяющие наличие возможности у частной фирмы принимать участие в состязании (тендере) за военные, оборонные и дипломатические контракты, а также исключать или не допускать к участию тех лиц или организации, которые нарушают определенные нормы.

Кодекс профессиональной этики

Подобным образом, профессиональные ассоциации должны быть обязаны собирать своих членов для выработки общего кодекса этики, чтобы им руководствоваться в вопросах профессионального поведения во время выполнения разнообразных контрактных задач. Соблюдение этого кодекса должно быть обязательным условием для лицензирования и допуска к участию в тендерах.

Перспективы противостояния с частными подрядчиками противника

В конце следует также отметить, что независимо от политики, которую НАТО и отдельные члены Альянса введут относительно частных охранных подрядчиков, другие государства за пределами Альянса наверняка будут продолжать использовать и командировать за границу частные военные и охранные компании. Существует обеспокоенность относительно возможности возникновения напряжения между подрядчиками из стран-членов НАТО и подрядчиками стран-союзников, например, во время обеспечения безопасности на море. Подобным образом, выглядит возможной ситуация, когда военные силы НАТО или ВЧОК, представляющая одну из стран-членов НАТО, в определенный момент в будущем где-то в Африке или Юго-Восточной Азии вынуждены будут противостоять подобной ВЧОК, представляющей страну-противника.

Подготовка будущих военных лидеров

Оборонные колледжи и академии должны разработать курсы и создать необходимые ресурсы для того, чтобы преподавать вопросы деятельности ЧВК и ВЧОК, особенно что касается этических и управленческих вызовов, указанных выше. Для этого было бы полезно привлекать опыт младших и старших офицеров, недавно возвратившихся из командировки в зону проведения операции. Во многих случаях их опыт будет полезнее знаний постоянного преподавателя соответствующего учебного заведения. Также было бы мудро привлекать и сам частный сектор путем приглашения ведущих специалистов из авторитетных частных военных или охранных компаний выступать с лекциями и обсуждать их собственный опыт и рекомендации в аудиториях оборонных колледжей и академий.

Раздел 13

Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами

Нерешенные территориальные проблемы и замороженные конфликты могут значительно увеличивать уровень коррупционных рисков в регионе. Наиболее известные примеры тому – нерешенные территориальные противоречия по поводу сепаратизма на территории бывшего Советского Союза: Нагорный Карабах в Азербайджане, Приднестровье в Молдове и, до августа 2008 г., Абхазия и Южная Осетия в Грузии. К ним также можно отнести ситуацию вокруг конфликта между греческой и турецкой общинами Кипра и индо-пакистанский конфликт вокруг Кашмира.

В общем, страны, в которых есть замороженные конфликты, имеют и высокий уровень коррупции. Во Вставке 13.1 показаны рейтинги некоторых соответствующих стран в Индексе восприятия коррупции организации «Транспаренси Интернешнел» за 2008 год. Нерешенные территориальные противоречия и замороженные конфликты, очевидно, добавляют ряд особых моментов в ситуацию с коррупцией, однако их влияние не следует преувеличивать. Уровень коррупции в отдельно взятой стране зачастую больше зависит от общественных и экономических факторов, чем от наличия замороженного конфликта. Например, высокий уровень коррупции в сфере обороны, который наблюдался в Грузии перед “Революцией роз” 2003 года, был намного теснее связан с фактором финансового кризиса в министерстве обороны Грузии, чем с угрозой, которую представляли сепаратистские регионы Абхазия и Южная Осетия. Специфической особенностью постсоветского пространства, как одного из наиболее коррумпированных регионов мира, является то, что здесь тяжело отделить “традиционную” коррупцию от коррупции, которая по обыкновению связывается с существованием нерешенных территориальных конфликтов.

Замороженные конфликты и рост коррупционных рисков

Принципиальными факторами, повышающими коррупционные риски в структурах безопасности и обороны в регионах с нерешенными территориальными проблемами и замороженными конфликтами,

Вставка 13.1. Индексы восприятия коррупции и процент ВВП на оборону в отдельных странах с нерешенными территориальными проблемами и замороженными конфликтами

Конфликт	Страна	Индекс, 2009 (наилучший = 10)	% ВВП на оборону (среднемировой = 2,2%)
Кашмир	Индия	3,4	2,5 2007
	Пакистан	2,4	3,1 2007
Нагорный Карабах	Азербайджан	2,3	3,4 2006
	Армения	2,7	3,0 2007
Ю.Осетия/Абхазия	Грузия	4,1	9,2 2007
	Россия	2,2	3,5 2007
Приднестровье	Молдова	3,3	0,5 2007
Кипр	Греция	3,8	3,3 2007
	Турция	4,4	2,5 2007
Дарфур	Судан	1,5	4,4 2006

Источники: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi; SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

являются: повышение военных расходов, снижение прозрачности, создание правовых “серых зон” и существование полувоенных формирований с неурегулированным статусом. Часто это все осложняется еще и идеологией “национального выживания” и высоким уровнем общественной поддержки вооруженных сил, которая может привести к определенной терпимости по отношению к коррупционным злоупотреблениям как к цене, которую платят за национальную безопасность.

Повышенные расходы

Замороженные конфликты характеризуются противостоянием, недоверием и милитаризацией, делающими гонку вооружений обычным явлением для каждой из конфликтующих сторон. В частности, конфликт вокруг спора относительно территории Кашмира способствовал тому, что Индия стала вторым наибольшим импортером вооружений в мире, Пакистан расходует самую большую долю государственного бюджета на оборону, а обе страны создали ядерные арсеналы. Территориальные споры вокруг Абхазии и Южной Осетии (оба поддерживались Россией) заставили Грузию увеличить свой оборонный бюджет с 42 миллионов лари (\$20 миллионов) в 2003 году до 1,4 миллиарда лари (\$830 миллионов) в 2007 году, что оказалось одной из наибольших в мире пропорций государственного бюджета, которая выделяется на оборону (по данным СИПРИ – 9,2% ВВП в 2007 году).¹ В то время, как этот факт представ-

¹ SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>.

лялся международному сообществу как необходимый для имплементации связанных со вступлением в НАТО реформ, для домашней аудитории грузинские официальные лица часто упоминали именно о существовании замороженных конфликтов в качестве аргумента в пользу большого военного бюджета. Две другие страны Южного Кавказа – Армения и Азербайджан – имея между собой нерешенный территориальный спор в Нагорном Карабахе, также уделяли особое внимание военным приготовлениям и существенно увеличили расходы на оборону. Вставка 13.1 демонстрирует, что почти все из ранее упомянутых стран, где есть замороженные конфликты, тратят значительно большую, чем среднемировой уровень (2,2% ВВП), часть ВВП на оборону.

Этот повышенный уровень расходов значительно увеличивает возможности для коррупции, особенно там, где страх перед возобновлением конфликта омрачает целесообразность прозрачности. Он также способствует смещению акцентов коррупции – от низкого уровня и вызванной нуждами выживания, до высокого уровня и вызванной жадностью.

Снижение прозрачности

В дополнение к увеличению военных бюджетов, милитаризованная среда замороженных конфликтов приводит к уменьшению прозрачности оборонных структур, оправдываемому необходимостью противодействовать угрозам безопасности, которые страна ожидает от сепаратистских регионов. Многочисленные статьи расходов, от боевых операций до строительства и закупок, могут быть закрыты для проверок, ссылаясь на потребности национальной безопасности. Например, бывший министр обороны Иракий Окруашвили гордо заявлял о том, что он “закрыв министерство обороны”, поскольку многие должностные лица “работали не на свою страну, а на другую” в то время, когда “две неподконтрольные армии” дислоцируются на территории Грузии.² Чрезмерное засекречивание под поводом того, что рядом есть “враги за линией прекращения огня”, также уменьшает эффективность внешнего контроля, например, парламентских комитетов и счетных палат, и создает трудности для общественного контроля со стороны институтов гражданского общества. Политический климат и нормативные стандарты в странах с территориальными спорами или замороженными конфликтами тоже могут содействовать коррумпированным элитам контролировать прессу и другие информационные ресурсы под предлогом необходимости предупреждения вражеского идеологического саботажа и информационных войн.

Правовой вакуум

Прозрачность и подотчетность существенно теряют от существования сепаратистских анклавов, которые являются черными дырами в международной системе, не имея признания и будучи связанными нормами международного права. Часто бывает так, что сепаратистская сторона замороженного конфликта способна установить (как правило, во время “горячей” фазы конфликта) и поддерживать (на протяжении “замороженной” фазы) де-факто независимые территории, нередко с помощью военной, финансовой и информационной поддержки со стороны большого регионального патрона. Не имея формальных отношений, однако, имея потребность проводить встречи, дискуссии, переговоры и даже подписание соглашений, единственно возможным путем для таких трансграничных отношений

² Interview with Rezonansi newspaper, 11/07/05.

становятся неофициальные контакты. Такие контакты недостаточно прозрачны, а значит – повышается вероятность того, что они будут принимать коррупционный или преступный характер. Подобным образом, сепаратистские образования также существуют в правовом вакууме, поскольку они не связаны ни национальным законодательством страны, в состав которой они номинально входят, ни законодательством страны-патрона. Поэтому не должен быть неожиданностью тот факт, что коррупционная и преступная деятельность часто становятся главным источником доходов для таких образований.

Силовые структуры сепаратистов

Правовой вакуум еще больше осложняется распространением силовых структур сепаратистов, включающих военизированные формирования сепаратистов и полувоенные формирования. Военизированные формирования сепаратистов не имеют международного признания, поэтому могут достать оружие лишь путем нелегальных военных закупок. Контрабанда вооружений, причем, как легких, так и тяжелых, часто осуществляется через коррумпированные сделки с гражданскими и военными должностными лицами по обе стороны конфликта, а также посредством третьей стороны. Например, во время войны в Чечне российские военнослужащие принимали участие в нелегальных оружейных сделках с чеченскими сепаратистами, а также в разворовывании значительной части щедрых военных инвестиций во время пост-конфликтного восстановления. Вместе с тем, из России нелегально поставлялись танки, бронетранспортеры, тяжелая артиллерия, военные вертолеты и легкие вооружения для сепаратистов Абхазии и Южной Осетии, а также предоставлялась помощь в боевой подготовке их вооруженных сил.

Полувоенные формирования, часто состоящие из неподконтрольных “добровольцев”, по обыкновению наиболее склонны к грабежам и коррупции, поскольку они менее дисциплинированы и менее институцированы, нежели регулярные вооруженные силы. Вместе с тем, слабость правоохранительных органов в сочетании с культурой жестокости, жадности и ненависти создают питательную почву для широкого распространения преступности и коррупции. Таким образом, коррумпированными субъектами могут быть правительственные и военные должностные лица, оборонные компании, армейские офицеры и солдаты, повстанцы, профессиональные контрабандисты и даже гражданские. Они осуществляют широкий спектр нелегальной деятельности: торговлю оружием, торговлю людьми, контрабанду наркотиков и вымогательство денег и других ценностей у мирного населения. Последнее может быть чрезвычайно разрушительно, поскольку оно ведет к криминализации безопасности.

Влияние замороженных конфликтов на формы коррупции

В общем смысле, коррупция может быть трех видов: коррупция по необходимости, или “мелкая” коррупция; коррупция из жадности, или “элитная” коррупция; а также коррупционная “пирамида”, которая связывает между собой высоких правительственных и военных должностных лиц и военнослужащих низшего и среднего уровня.³ Замороженные конфликты имеют влияние на все три формы коррупции,

³ Mats R. Berdal and David M. Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* (London: Lynne Rienner, 2000).

создавая условия для объединения коррупции низкого и высокого уровня с организованной преступностью и контрабандой. Эти сети часто хорошо работают по обе стороны в зоне конфликта и без существенного уважения к вопросам лояльности.

Мелкая коррупция втягивает военнослужащих низшего и среднего уровней, которые не в состоянии удовлетворить свои основные социальные потребности низкого жалования и незначительных социальных льгот. В нормальных условиях такой уровень коррупции может выглядеть сравнительно несущественным, даже учитывая то, что в нее вовлекаются широкие массы военнослужащих, принимающих участие в мелких кражах и злоупотреблениях средствами. Однако, в зонах конфликтов мелкая коррупция может стать грубой. Военнослужащие ощутили вкус крови, получили личный опыт боевых действий и даже военных преступлений. В послевоенных или замороженных ситуациях солдаты часто считают себя достойными – учитывая свое участие в боевых действиях – лучшей жизни; однако, они не видят другого способа достичь своей цели, нежели преступным путем. В такой жестокой среде для военнослужащего становится психологически легко терроризировать местное население путем грабежей, убийств, похищений, взятия заложников и даже пыток.

Элитная коррупция часто включает в себя высоких военных и правительственных должностных лиц, а также частные компании и посредников/агентов. Наиболее распространенным способом является использование закупок и торговли оружием на национальном и международном уровнях. Прямые взятки, консультативные премии и переплаты субподрядчикам за поставку предметов низкого качества являются распространенными схемами закупок. Строительство – еще одна сфера высокого коррупционного риска, особенно в случаях строительства или восстановления разрушенных военных объектов и инфраструктуры в послевоенные периоды. Благодаря своему контролю над финансовыми, военными и правоохранительными ресурсами, высокопоставленным чиновникам по обыкновению не обязательно полагаться на организованные преступные группы. При этом, иногда может происходить симбиотическое слияние государственных и криминальных структур, особенно в составе и вблизи сепаратистских анклавов. Поскольку элитная коррупция менее заметна для широкой общественности, чем мелкая коррупция, она напрямую не затрагивает интересы простых граждан и может находиться вне поля зрения политиков (если только не используется с политической целью). Однако, в конечном счете, она может иметь чрезвычайно серьезное отрицательное влияние на состояние национальной безопасности государства.

Коррупционные пирамиды связывают между собой высоких правительственных и военных должностных лиц и военнослужащих низшего и среднего уровня. В результате происходит перераспределение нелегальных доходов и наблюдается перетекание коррупционных денег снизу вверх. Это явление часто включает прямую связь между коррумпированными официальными лицами и военнослужащими и организованными преступными группами и профессиональными контрабандистами оружия, и оно типично для авторитарных стран, постсоветских государств и сепаратистских анклавов. В некоторых случаях профессиональные криминальные группировки захватывают контроль над государством и даже создают систему “криминального тоталитаризма”. Связь между коррумпированными должностными лицами и преступниками может приводить к значительной криминализации оборонных структур в такой степени, что становится тяжело найти разницу между “просто” коррумпированными военнослужащими и профессиональными преступниками. Военные и полувоенные структуры (иногда при участии миротворцев) могут принимать участие в преступных сетях, осуществляющих контрабанду оружия, наркотиков, сигарет, краденых машин и людей под прикрытием коррумпированных правительственных чиновников, поэтому

замороженный конфликт становится выгодным источником доходов для всех конфликтующих сторон. Поддерживаемая как сверху, так и снизу, коррупция становится системной и пронизывает все уровни военных, полувоенных и гражданских структур. Она часто проникает и в гражданское общество, особенно в социально уязвимые общины переселенцев и беженцев. Поддерживаемая конфликтом коррупция становится интегральной частью общественной жизни и способствует становлению таких общин, которые могут оказывать сопротивление урегулированию конфликта.

Коррупция среди миротворцев также, к сожалению, не редкий феномен в зонах конфликтов. Миротворцы могут представлять международную организацию (такую, как ООН или НАТО), отдельную страну или даже силы сепаратистов, при этом имея разные уровни дисциплины, ответственности, денежных компенсаций и внешнего контроля над своей деятельностью. Их постоянные контакты с местными повстанцами, местными военными авторитетами, вооруженными силами, правоохранительными органами, правительственными представителями и местным населением из обеих конфликтующих сторон делают их открытыми для влияния криминальных и коррупционных сетей. Их статус позволяет им иметь определенную власть и свободу передвижения, делающие их важным, привлекательным для взяток объектом.

Антикоррупционные меры

Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами или замороженными конфликтами требует многостороннего подхода, выходящего за границы реформирования военных структур и правоохранительных органов. В общем, антикоррупционные усилия не будут эффективными, если главными мерами борьбы будут задержания и аресты. Если система остается неизменной, то одно поколение коррумпированных государственных должностных лиц и служащих просто сменит другое. Эффективные и долгодействующие усилия можно поддерживать только посредством имплементации хорошо продуманных и всесторонних антикоррупционных реформ.

Правительствам, которые воплощают в жизнь антикоррупционные реформы, важно иметь достаточный уровень легитимности, а должностным лицам министерства обороны и военнослужащим необходимы достаточные полномочия и свобода действий, чтобы принимать ответственные решения, например, по вопросам военных закупок. Однако, это должно объединяться с хорошо отработанными процедурами подотчетности, включающими аудит, соблюдение стандартов соответствующей отчетности и доклады о финансовых злоупотреблениях. Они должны покрывать как открытую часть оборонного бюджета, так и секретную, которая должна быть как можно меньше.

Прозрачность процесса принятия решений и выделения ресурсов также является важным делом – прежде всего, внутри правительства, где должны быть внедрены надлежащие механизмы для проверки решений, касающихся секретов национальной безопасности. Прозрачность для более широких масс путем использования организаций гражданского общества также важна, поскольку неправительственные организации и свободная пресса играют жизненно важную роль в повышении уровня осведомленности в обществе, а также в изменении отношения населения к коррупции в сфере обороны. Создание советов общественного контроля и формирование единой базы данных, которая бы включала в себя все виды публичной информации о деятельности министерства обороны, являются двумя практическими мерами, действенность которых проверена практикой. Конечно, эффективность этих

Вставка 13.2. Главные элементы антикоррупционной реформы

Антикоррупционная реформа предусматривает такие главные элементы:

- Создание эффективных систем принятия решений, которые бы позволяли благосклонно настроенным к реформам политическим и военным лидерам внедрять и контролировать выполнение антикоррупционной стратегии.
- Оптимизацию персонального состава, в т.ч. профессиональное тестирование с целью отстранения некомпетентных (или коррумпированных) военнослужащих, отбора и назначения нового военного персонала с достаточным уровнем денежного содержания и высоким уровнем дисциплины.
- Достаточное финансирование и контроль за логистическим обеспечением, что включает строительство и ремонт военных объектов, современное вооружение и военную технику, боеприпасы и развитие инфраструктуры.
- Институциональную реформу с целью оптимизации полномочий оборонных структур, их внутренних взаимосвязей и их отношений с гражданскими институциями и международными организациями.
- Реформу законодательной базы.
- Привлечение ведущих международных организаций (НАТО, ОЭСР, ДКВС, “Транспаренси Интернешнел” и т.п.) и отдельных демократических государств для помощи в проведении реформ сектора обороны, а также для разрешения конфликтов с использованием подготовки и образования, логистического и финансового обеспечения.

мер зависит от влияния демократических институций в обществе и действенности гражданско-военных отношений. Это особенно тяжело в зонах конфликтов, где деятельность неправительственных организаций, свободной прессы и институтов защиты прав человека сталкивается с трудностями.

Другим механизмом обеспечения подотчетности выступают парламентские следственные комиссии, которые могут реагировать на угрозу коррупции в сфере обороны. Такие группы могут включать представителей гражданского общества и должны иметь мандат на мониторинг и контроль имплементации мер по борьбе с коррупцией в оборонном секторе. Парламентские комиссии также могут развивать антикоррупционное законодательство, например, по вопросам регулирования тендеров, вводя предохранители против “откатов” и усиливая контроль качества.⁴

Также можно принять ряд мер, которые непосредственно касаются рисков, связанных с замороженными конфликтами. Во-первых, это укрепление дисциплины путем роспуска полувоенных формирований и вооруженных формирований “добровольцев”. Разоружение и демобилизация этих групп помогут государству ввести монополию на применение силы. Они должны быть в числе первых шагов любого правительства, имеющего политическую волю, и которые нужно сделать для стабилизации посткон-

⁴ Transparency International Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts* (30 March 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption_Policy_Recommendations_by_Civil_Society_ENG.pdf.

фликтной ситуации и борьбы с коррупцией.⁵ Следующие усилия должны быть направлены на обеспечение порядка, дисциплины и профессионализма правительственных формирований, включая меры по обеспечению достаточных социальных условий и денежного обеспечения.

Во-вторых, поскольку речь идет о нестабильной конфликтной ситуации (или угрозе конфликта), которая определяет риски коррупции, связанные с особенностями замороженного конфликта, то важное значение имеет прекращение боевых действий и установление определенного режима стабильной безопасности. Это позволит направить политическую энергию с оперативных вопросов, таких, как программы подготовки и оснащения, на вопросы улучшения управления. Чем дольше можно поддерживать состояние безопасности, тем больше возможностей для трансграничного диалога и сотрудничества, тем меньше влияние полувоенных групп на ситуацию в сфере безопасности и меньше склонность политических сил их использовать с политической целью.

В-третьих, важно обеспечить общественную поддержку антикоррупционных мер. Это требует, в первую очередь, усилий с тем, чтобы повернуть общественное мнение против коррупции. Систематическая информационная поддержка, антикоррупционные программы на радио и телевидении, а также публикации в печатных СМИ могут помочь населению лучше понять отрицательные последствия коррупции для реальной боеспособности и национальной безопасности в широком смысле. Это может быть существенным фактором в изменении восприятия коррупции общественностью, даже если раньше культура подарков и терпимость к коррупции доминировали в обществе.

Пример Грузии

В 1992 и 1993 годах, сразу после обретения независимости, у Грузии были конфликты с Южной Осетией и Абхазией. Эти конфликты привели к созданию сепаратистских анклавов под российским протекторатом. Во время и сразу после этих вооруженных конфликтов военные формирования Грузии напоминали отдельные уголовно-патриотичные подразделения, которые были плохо дисциплинированы, оснащены и подготовлены, и "самофинансируемые" путем взятничества, растрат, конфискации и грабежей. В 1994-1995 годах правительство разоружило, распустило и ликвидировало большинство этих подразделений, используя для этого недавно созданные вооруженные силы и правоохранительные структуры. Но тогда не было политической воли бороться с коррупцией, и правительство это делало лишь риторически. В 2002 году социологическое исследование, проведенное "Грузинской международной бизнес-службой социологических исследований", показало, что 92% опрошенных считали коррупцию широко распространенной среди государственных должностных лиц.⁶ Логическим следствием такой ситуации в ноябре 2003 года стала антикоррупционная "Революция роз". После революции новое

⁵ The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding* (May 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey in Georgia – Second Wave* (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

правительство сразу начало реформы, чтобы преодолеть повсеместно распространенную коррупцию в органах государственной власти. Частью обоснования этих действий было намерение укрепить грузинское государство настолько, чтобы оно могло защититься от угроз, исходивших от замороженных конфликтов, а также чтобы построить такое грузинское государство, в котором абхазы и осетины хотели бы жить. Соответственно, начиная с 2004 года, в оборонном секторе стали реализовывать серьезные антикоррупционные реформы.

Кадровая политика была одной из ключевых сфер этих усилий. Генералы и старшие офицеры, которые не имели достаточных профессиональных навыков или препятствовали реформам, были уволены, а на смену им пришло младшее поколение военнослужащих (часть из них получила образование на Западе). Стимулы для мелкой коррупции были ликвидированы путем комбинированного применения повышенного денежного обеспечения и строгого соблюдения требований уставов. В частности, в 2004 году, когда жалование капрала составляло 107 лари в месяц (приблизительно \$50 по нынешнему обменному курсу), офицеры часто дополняли свое жалование взятками (например, в обмен на разрешение получить отпуск или освобождение от службы для призывников) или посредством мелких растрат государственных средств, которые выделялись на питание и одежду. По состоянию на 2008 год капрал уже получал 925 лари (приблизительно \$560) в месяц, т.е. рост составлял 864%. Таким образом, мелкая коррупция перестала быть необходимой или привлекательной.

Программирование. Одной из поддержанных извне мер повышения прозрачности в деятельности грузинского правительства было принятие спонсируемой США программы СППБ/СФМ (Система Планирования, Программирования и Бюджетирования/Система Финансового Менеджмента). Эта инновация, внедренная с 2006 года, способствует функционированию многолетнего планирования и прозрачности внутри правительства и военного ведомства в вопросах обеспечения задач необходимыми ресурсами. Система также очерчивает и разделяет сферы компетенции между гражданским и военным персоналом, а также, в теории, отделяет военную оперативную часть деятельности вооруженных сил от политических вопросов. Однако, подобной ясности нет ни между отдельными ведомствами, ни внутри министерства обороны. Неофициальные отклики журналистов и экспертов неправительственных организаций свидетельствуют о том, что уровень открытости министерства обороны все еще существенно зависит от личной позиции министра.

Закупки. Несмотря на существование требования о том, что контракты на суммы, превышающие определенный уровень, должны оформляться через тендерную процедуру, часто оборонные закупки проводились с нарушением определенного законом порядка. Особенно в первые годы президентства Саакашвили, большие проекты часто проводились на основе "переговоров с отдельными лицами" (заказывались у одного исполнителя). Наиболее известными случаями были контракты на строительство военных баз и госпиталя в Гори и Сенаки, оформленные по процедуре заказа у одного исполнителя – фирмы, владельцем которой был Кибар Халваши, союзник министра обороны Окруашвили. Этот случай позднее закончился обвинениями правительства в финансовых растратах. Кроме того, чрезмерные и неподотчетные оборонные расходы оправдывались наличием внутренних конфликтов, а также такими аргументами, как перебазирование главного военного госпиталя Грузии из Тбилиси в Гори и расположением базы на главной дороге близ Южной Осетии. Эти хорошо известные случаи имели место, несмотря на то, что с 2004 года доминировала тенденция общего перехода процедур от закупки у одного исполнителя к проведению тендеров.

Оборонная реструктуризация и возможности государства. Эти изменения были частью общего реструктурирования всего оборонного сектора, которое обеспечивалось значительно увеличенным финансированием из государственного бюджета и поддерживалось со стороны НАТО, США, Великобритании, Франции, Германии, Турции и других стран. С 2003 года по 2008 год оборонный бюджет вырос с 30 миллионов лари до приблизительно 2 миллиардов лари. В дополнение к улучшению денежного обеспечения военнослужащих, эти деньги пошли на ремонт вооружения и военной техники, казарм, на новые закупки и боевую подготовку. Министерство обороны было реорганизовано, а министром стало назначаться гражданское лицо.

Оборонная реструктуризация была частью более масштабных усилий по увеличению возможностей государства. Важным элементом этого процесса было разоружение криминальных вооруженных повстанческих движений в Западной Грузии, а также наступление на криминалитет, в частности, на “каноньеры курди”⁷ (криминальные авторитеты Грузии). В результате, грузинские структуры безопасности сегодня удерживают монополию на применение силы, а полувоенные и подпольные организации больше не имеют былого коррупционного влияния.

Положительное влияние. Эти реформы имели ощутимый успех в деле радикального сокращения коррупции, в частности, мелкой коррупции наиболее низкого уровня, затрагивающей широкие слои населения. Многие коррупционные сети в министерстве обороны и других безопасностных и правоохранительных структурах были разрушены, и уровень публичной поддержки существенно вырос. Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнел демонстрирует значительный прогресс Грузии в имплементации ее антикоррупционной стратегии (см. Вставку 13.3). Также отмечалось значительное улучшение уровня военного профессионализма: до утверждения Индивидуального плана партнерства Грузии с НАТО в 2004 году, вооруженные силы Грузии едва могли функционировать как единая организация. Сегодня они более современные, дисциплинированы, хорошо оплачиваемы, подготовлены, лучше оснащены в соответствии со стандартами НАТО и свободны от мелкой коррупции. Это было продемонстрировано во время русско-грузинской войны в августе 2008 года, когда подготовленная НАТО грузинская армия, в которой полувоенные и “добровольные” вооруженные группы были давно ликвидированы, показала себя более дисциплинированной, чем россияне и их союзники-сепаратисты, которых журналистские видеокамеры зафиксировали во время неоднократных случаев взяточничества, вымогательства и ограблений.

Дилемма повышенных возможностей. Общий вывод заключается в том, что государственные институции Грузии, включая вооруженные силы, сегодня имеют достаточно авторитета и силы для проведе-

Вставка 13.3. Рейтинги Грузии в Индексе восприятия коррупции, 2004-2008 гг.

Год	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
Позиция	133 (of 145)	130 (of 158)	99 (of 163)	79 (of 179)	67 (of 180)

Источник: TI Corruption Perceptions Index: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

⁷ Буквально – “воры в законе”.

ния антикоррупционных мер. Вместе с тем, как раз именно эти увеличенные возможности государства способствовали созданию ситуации, когда доступ к информации стал гораздо труднее, а институции, которые должны были бы присматривать за министерством обороны, стали более слабыми. Таким образом, хотя было лишь несколько доказанных случаев коррупции в грузинской армии с 2004 года, но распространено мнение о том, что сокращение мелкой коррупции сопровождалось увеличением возможностей для коррупции высокого уровня. Как это охарактеризовал один грузинский военный эксперт: «если повар в военной части крал два килограмма картофеля, то сейчас он этого не будет делать, поскольку существует контроль, дисциплина и... потому, что его жалование сейчас 1000 лари. Однако, когда дело касается тендеров, строительства, закупок машин, закупок вооружений, техники и боеприпасов, то здесь имеют дело с такими значительными объемами средств, что можно украсть 42 миллиона [эквивалент годового военного бюджета на 2003 год] за одну ночь».⁸

В таких обстоятельствах прозрачность существенно пострадала. Опрос журналистов, экспертов и местных неправительственных организаций, проведенный в 2008 году Ассоциацией за справедливость и свободу, показал, что лишь 23% журналистов считают департамент связей с общественностью министерства обороны источником информации. Вместо официальных источников они отдают предпочтение общению с военными экспертами и неофициальными внутренними источниками, знающими ситуацию в контексте персональных подходов руководства и закулисных маневров. Еще более тревожно то, что в докладе цитируются мнения журналистов, которые считают, что получение информации от правительства «практически невозможно».⁹ Проблема на этом не заканчивается: половина оборонного бюджета определена как «секретная» и его структура имеет очень общий характер. До 2006 года министерство обороны частично финансировалось через секретный Фонд развития армии, о котором не было никакой информации. Хотя ликвидация этого фонда и стала положительным шагом, прозрачность бюджета с того времени существенно не улучшилась. Последний находящийся в открытом доступе бюджет за 2007 год имеет структуру, в которой значительные суммы определены очень общо как «другие расходы». Это видение дополняется широко распространенным докладом американской разведки о состоянии грузинской армии, в котором утверждается, что отбор кадров зависит от «личных отношений», а информация структурирована очень «иерархически и жестко контролируется».¹⁰

Парламентский и общественный контроль. Для усиления парламентского и общественного контроля создан ряд институций. Они включают Гражданский совет по вопросам обороны и безопасности, являющийся организацией, которая призвана быть форумом для диалога между министерством обороны и сектором неправительственных организаций. Совет сейчас возобновляет свою активность после того, как его оттеснили от дел во времена руководства Окруашили министерством обороны. Кроме Контрольной палаты парламента (которая отвечает за контроль бюджета), также существует парламентская Группа доверия парламентариев, имеющая доступ к секретным документам, которые считаются очень чувствительными.

⁸ Интервью с Ираклием Сасиашвили, директором ассоциации «Справедливость и свобода», 13 января 2009 г.

⁹ Irakli Sesiasvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects* (26 April 07), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ New York Times, 18 December 2008.

Однако, известные грузинские военные эксперты считают, что все эти механизмы на практике не срабатывают. В исследовании 2007 года 80% экспертов и журналистов определили парламентский контроль как “недостаточный”.¹¹ Например, парламентская Группа доверия по закону должна иметь в своем составе по крайней мере одного представителя парламентского меньшинства. На самом же деле, кандидат на членство от оппозиции не был представлен в этой группе, пока новый парламент не начал работать в 2008 году,¹² т.е. в том году, в котором происходили боевые действия против России. В случае Контрольной палаты, доклады сейчас не размещаются в Интернете и, даже по сравнению с общим уровнем контроля, который существовал до “Революции роз”, эта структура не была активной в освещении проблемных вопросов. Поэтому не удивительно, что Паата Закарейшвили, эксперт по вопросам обороны и конфликтов, назвал Контрольную палату “структурой, которая не может функционировать в этой стране... Она полностью парализована”.¹³ Иногда даже государственным должностным лицам, имеющим полномочия на осуществление контроля, отвечают отказом в предоставлении доступа к информации, а Омбудсмену, который обязан осуществлять мониторинг за соблюдением прав человека в вооруженных силах Грузии, отвечают отказом в возможности посещать места содержания военных под стражей для ознакомления с условиями содержания.¹⁴

Короче говоря, существует распространенное неудовольствие, в том числе и со стороны НАТО и других международных организаций, относительно того, как именно работают те структуры, которые “на бумаге” должны контролировать министерство обороны. Некоторые эксперты, например, грузинский военный эксперт Ираклий Сесиашвили, отмечают, что такое состояние объясняется тем, что правительство контролирует все эти органы, поскольку сейчас оно владеет конституционным большинством в парламенте¹⁵ и может назначить по своему желанию кого угодно возглавлять эти контролирующие органы. Ирония заключается в том, что до 2004 года правительства были вынуждены сосуществовать с намного менее послушным парламентом и в значительной мере оппозиционными СМИ. Разобщенность грузинской элиты и слабость государства до 2004 года также способствовали определенному плюрализму, при котором отдельные должностные лица были относительно независимы и могли лучше выполнять свои регуляторные функции. Все указанное выше создает питательную почву для процветания коррупции. Такому выводу способствуют известные случаи подтвержденной коррупции высокого уровня, выявленные в последние годы. Наиболее важными были, вне сомнения, обвинения против бывшего министра обороны Ираклия Окруашвили, которого арестовали через два дня после того, как он публично в прямом телевизионном эфире предъявил обвинение президенту в убийстве и коррупции. Контрольная палата выступила с заявлением о том, что среди других преступлений она имеет доказательства о растрате Окруашвили 103 миллионов лари (\$60 миллионов), предназначенных на закупку горючего и контракты на строительство. Однако, официальный доклад об этом никогда не

¹¹ Проведен Грузией для НАТО в 2007 году.

¹² См.: Интервью Гии Тортладзе с Теа Акубардиа, 15 января 2009 г.

¹³ Интервью с автором, 13 января 2009 г.

¹⁴ Ежегодный доклад Омбудсмена за 2007 год.

¹⁵ Большинство представителей оппозиции ушли в отставку в знак протеста против, как они считают, нечестных выборов.

был обнародован. В другом значительном случае коррупции ключевые должностные лица министерства обороны, которые якобы были тесно связаны с теми членами правительства, которые оппозиционировали Окруашвили, были обвинены им в коррупции в то время, когда Окруашвили был министром.¹⁶ Тяжело поверить в то, что эти два случая, обнародованные в результате внутренних противоречий в правительстве, определяют границы проблемы. Более достоверно, что это лишь вершина айсберга.

Уроки

Грузинский пример предлагает несколько полезных уроков. Во-первых, это важность особых мер, направленных на противодействие коррупционным рискам, связанным с замороженными конфликтами. Они включают роспуск неправительственных полувоенных формирований, повышение уровня денежного обеспечения и дисциплины в вооруженных силах, а также сосредоточение внимания на укреплении доверия к вооруженным силам в обществе. Во-вторых, это важность возможности государства бороться с коррупцией. Ослабление государственной власти, частично вызванное наличием замороженных конфликтов, означало, что коррупция в 1990-х годах расцвела в Грузии. Однако, с 2004 года грузинское государство укрепилось, что имело следствием снижение мелкой коррупции. Вместе с тем, укрепление возможностей государства также позволило улучшить защиту информации, и при отсутствии эффективных противовесов это привело к снижению уровня прозрачности. Неудача во внедрении эффективных механизмов демократического контроля для надзора за этой окрепшей государственной возможностью стала одним из главных уроков.

В-третьих, это неотделимость оборонного сектора от остальной политической системы в контексте борьбы с коррупцией и развития демократически подотчетных вооруженных сил. Прозрачность и открытая дискуссия составляют наилучший механизм для борьбы с хорошо скрытой коррупцией высокого уровня. Этот опыт означает, что государствам с внутренними конфликтами не следует позволять поддаваться их внутренним инстинктам (и, возможно, культурным традициям) закрывать свои оборонные структуры за стеной секретности и таким образом держать вопросы обороны и национальной безопасности вне пределов публичной дискуссии. Чтобы это изменить, нужно направить усилия на укрепление гражданского общества и повышение заинтересованности СМИ, а также на открытие государственных структур для контроля со стороны общественности. Неотвратимое отрицательное влияние коррупции на боеспособность может быть важным аргументом для мобилизации заинтересованности общества.

В-четвертых, это важность продолжения реформ вглубь, за пределы поверхностных мер. Грузия достигла значительного прогресса в гармонизации деятельности своих оборонных структур с НАТО, повышении теоретической подотчетности (в частности, через внедрение СППБ), ликвидации мелкой коррупции и создании парламентской группы для мониторинга деятельности вооруженных сил. Од-

¹⁶ Их обвинили в растрате средств, предназначенных на реконструкцию воинских казарм вблизи Тбилиси, однако, позднее эти обвинения были сняты, а самих должностных лиц перевели в Совет национальной безопасности. Это вызвало недовольствие господина Окруашвили, который продолжал утверждать, что эти лица были виновны и что их поддержали те, кто желал его ослабить.

нако, эта окрепшая институциональная и законодательная база не получила надлежащей поддержки в виде крепкой политической воли. На самом деле, за последние несколько лет случаи преследования коррупции высокого уровня случались лишь в связи с политическими конфликтами в правительстве.

Наконец, в значительной степени прогресс, достигнутый Грузией в деле борьбы с коррупцией и укрепления демократического контроля над оборонными структурами, стал возможен благодаря большим объемам международной помощи и давлению относительно соответствия стандартам НАТО и Европейского Союза. Такого рода честные и безразличные отношения должны быть продолжены как по отношению к Грузии, так и к другим странам региона.

Часть III

Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах

В третьей части компендиума рассматриваются субъекты воспитания добропорядочности и их роли. Она начинается с раздела о важности воспитания добропорядочности. Следующие разделы исследуют влияние нормативной базы, личности, исполнительной ветви власти (сосредоточиваясь на министерстве обороны), парламентов и органов аудита, института омбудсмена, оборонной промышленности, гражданского общества и СМИ, а также международных организаций. Каждый раздел предлагает принципы и лучший опыт в вопросах воспитания добропорядочности и сокращения коррупционных рисков в оборонных структурах.

Раздел 14

Важность воспитания добропорядочности

Никто не сможет преодолеть коррупцию путем лишь борьбы с коррупцией – т.е., преследованием отдельных лиц или объявлением еще одной антикоррупционной кампании, изданием еще одного антикоррупционного указа или созданием еще одной антикоррупционной комиссии.¹

Дениэль Кауфманн, старший научный сотрудник Института Брукинкса, бывший директор Программы Глобального Управления в Институте Мирового Банка

Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией – две стороны одной медали, оба процесса должны быть отражены в каждом соответствующем общегосударственном или ведомственном плане. Коррупция, или злоупотребление должностными полномочиями в частных интересах, должна быть связана с высоким риском и незначительным выигрышем. Цель воспитания добропорядочности как раз и состоит в обеспечении этого состояния таким путем, который не скажется на эффективности управления или на частном секторе.²

Барьеры против коррупции могут быть возведены посредством повышения отчетности и прозрачности. Подотчетность означает, что обитатели властных кабинетов ответственны перед народом за свои решения и действия. Чиновники должны подлежать соответствующему уровню контроля. Это означает обеспечение их подотчетности через прозрачность и предоставление информации. Прозрачность и подотчетность сужают возможности для злоупотреблений в органах власти. Особенностью структур обороны и безопасности является то, что требуемый уровень прозрачности часто отсутствует.

Этот раздел изучает важность воспитания добропорядочности в оборонных структурах путем демонстрации того, что означает добропорядочность в сферах безопасности и обороны, а также показывает – почему воспитание добропорядочности должно быть приоритетом для вооруженных сил. Он также дает примеры средств, которые могут использоваться для достижения этой цели, и показывает примеры некоторых стран, успешно пользующихся этими средствами для укрепления добропорядочности в своих министерствах безопасности и обороны, а также в вооруженных силах.

¹ “Anti Corruption is Signed into Treaty,” WBI Themes (7 January 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), www.transparency.org/publications/sourcebook.

Что означает “добропорядочность”?

Термин добропорядочность, кроме честности и добросовестности, также является синонимом понятия целостности, которое часто используется в вопросах национальной безопасности: обеспечение целостности национальной территории является задачей, которая буквально выписана во многих национальных конституциях для их вооруженных сил. В Южной Америке, например, 11 из 16-ти стран определяют в той или иной форме в своих конституциях задачу гарантировать целостность.³

Добропорядочность как добродетель часто употребляется применительно к военным. Например, в Сухопутных войсках США добропорядочность считается одной из семи главных добродетелей, а в наставлении “Основы начальной боевой подготовки Сухопутных войск” отмечается, что “с ростом твоей добропорядочности возрастает доверие окружающих к тебе”.⁴

Добропорядочность действительно является определяющей ценностью вооруженных сил во всем мире, как в техническом, так и моральном значениях.

Установление и поддержание обстановки добропорядочности в государственных структурах включает в себя много составных элементов, которые вместе совершенствуют этическую среду. К таким элементам относят:

- нормы индивидуального и коллективного поведения;
- четко определенный кодекс поведения, пользующийся уважением;
- лидерство на личном примере;

Вставка 14.1. Определение добропорядочности

В техническом смысле, т.е. в значении целостности, в английском языке термин *integrity* (честность, целостность, добропорядочность) употребляется для оценки качества системы. Целостность в этом смысле означает, что система полностью функциональна и не повреждена. Система является целостной, если она работает согласно спроектированным параметрам, а также, если она является частью большей системы и органически соединяется с этой большей системой. В частности, оборонная система сохраняет целостность до того времени, пока в ней не появятся разрывы.

В смысле морали, термин *integrity* как целостность и добропорядочность означает последовательность действий, ценностей, принципов и результатов. Таким образом, индивидуальная добропорядочность означает, что лицо имеет ценности, в которые оно верит и которые оно отстаивает. В контексте служебной деятельности, индивид считается добродетельным (и целостным), если он исполняет свои обязанности честно, компетентно и в полном объеме. В этом контексте добропорядочность по обыкновению оценивается путем социологических исследований и аудита.

³ В таких странах, как: Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Эквадор, Эль-Сальвадор, Колумбия, Мексика, Никарагуа, Парагвай, Перу и Уругвай. См.: Red de Seguridad y Defensa de America Latina (Latin America Security and Defence Network, or RESDAL): *Comparative Atlas of Defence in Latin America*, 2008 Edition (Buenos Aires, Argentina, 2008).

⁴ US Army, “Soldier Life,” www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

- нормативно-правовая база;
- эффективные занятия по боевой подготовке и регулярное приобретение практического опыта;
- обеспечение законности и правопорядка.

Добропорядочность в войсках

Если взглянуть на рейтинги уровня доверия к отдельным институциям общества, то высокие показатели военных не вызовут удивления. В глобальном исследовании коррупции за 2006-2007 гг., сделанном международной организацией «Транспаренси Интернешнел»,⁵ армия занимает третью позицию среди тех институций общества, которые пользуются наибольшим доверием (согласно среднему глобальному значению), уступая лишь религиозным учреждениям и неправительственным организациям. Военным доверяют больше, чем СМИ, частному сектору, парламенту и политическим партиям (см. Рис. 14.1 и Рис. 14.2).

Это исследование свидетельствует о том, что люди в большинстве стран доверяют своим вооруженным силам. Понимание этого явления имеет огромное значение для выбора национального подхода к воспитанию добропорядочности. Подобные исследования могут использоваться министерствами обороны для определения уровня доверия к оборонному ведомству и, соответственно, для проведения своевременных реформ.⁶

Для поддержания высокого уровня доверия, военные должны постоянно воспитывать и поддерживать добропорядочность. Неудачи на этом пути будут иметь высокую цену и будут означать неэффективное использование ресурсов, которое проявится разными способами. В частности, распространено утверждение о том, что коррупция увеличивает стоимость операций и уровень непредсказуемости в экономике.⁷ Применительно к вооруженным силам это утверждение будет означать, что деньги, утраченные из-за коррупции, могли бы быть инвестированы либо в лучшее военное снаряжение, либо могли бы быть использованы в других, невоенных, целях более продуктивным способом. Деньги, которые отвлекаются от расходов на оборонные нужды, отрицательно влияют на боеспособность вооруженных сил и подрывают доверие к ним, причем не только на национальном уровне, но и на международном. Для гражданских и военных гордость за свою службу на благо страны подвергается существенному отрицательному влиянию тогда, когда коррупция становится явной, забирая у армии одно из наибольших достояний – общественное доверие.⁸ Вместе с тем, несмотря на благоприятное в целом общее от-

⁵ TransparencyInternational, Global Corruption Barometer (2007), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

⁶ Dominic Scott and Mark Pyman, "Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World," *European Security* 17:4 (December 2008), 495–515.

⁷ См., например, Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), 681–712; and Paolo Mauro, "Corruption and Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:2 (1998), 263–79.

⁸ Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, "Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments," *Connections: The Quarterly Journal* 7:2 (Summer 2008), 21–44.



Рис. 14.1: Доверие к вооруженным силам в сравнении с другими социальными институтами

ношение к военным, наблюдаются существенные отличия между отдельными странами. На Рис. 14.2 отражены результаты исследования “Глобальный Барометр Коррупции” за 2006 и 2007 годы в части, касающейся военных.⁹

Средства воспитания добропорядочности

Государства должны заботиться о том, чтобы возможности для применения коррупционных практик были минимальными. Этого можно достичь несколькими путями.

Одним из первых шагов будет проведение анализа особенностей коррупционных проявлений в национальном контексте; эти проявления существенно отличаются в разных странах. Например, коррупция в сфере призыва на военную службу очень распространена в России и многих южно-европейских странах, однако, она не присуща многим другим странам. После этой оценки можно принимать соответствующие меры, создавать системы и процедуры, направленные на преодоление выявленных проявлений. Обязательным условием успеха этих усилий является то, что такие процедуры должны поддерживаться и принципиально возглавляться политическим и военным руководством. Если те, кто проводит реформы, сами не демонстрируют энтузиазма и добропорядочности, то это крайне отрицательно будет влиять на добросовестность должностных лиц министерства обороны и вооруженных сил.

⁹ Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2007).

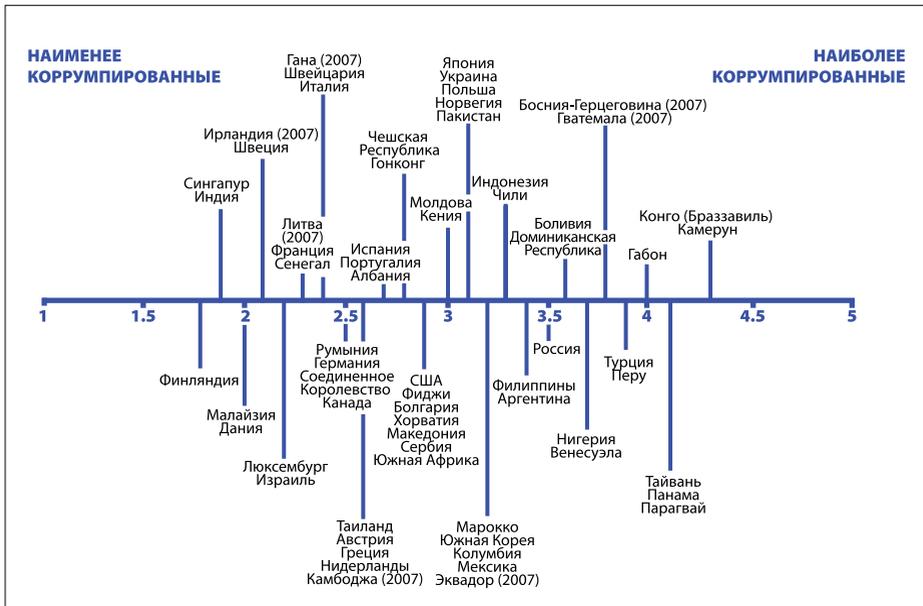


Рис. 14.2: Сравнение уровней доверия к вооруженным силам

Несмотря на то, что главные концептуальные и другие основы системы воспитания добропорядочности легко доступны для понимания, важным условием успеха реализации конкретных мер является их реалистичность и практичность. Международная оборонная программа в составе организации «Транспаренси Интернешнел» (Великобритания) отработывает двенадцать практических механизмов укрепления добропорядочности в оборонных структурах. Эти двенадцать механизмов перечислены во Вставке 14.2.

Практические инструменты помогают государствам в определении их коррупционных рисков и подготовке персонала для борьбы с реально существующими проблемами. Эти инструменты разрабатывались как решающие первые меры по борьбе с коррупционными вызовами в государствах, а также для воспитания добропорядочности в оборонных структурах. Они обеспечивают государства необходимыми инструментами для оценки своих собственных рисков, необходимыми знаниями и методами для эффективного противодействия коррупции.

Многие эти инструменты доступны министерствам обороны так же, как и лучший опыт их применения, описываемый в этом компендиуме.

Вывод

Повышение эффективности управления в оборонных структурах путем воспитания добропорядочности и прямого противодействия коррупционным рискам является мощным и мобилизующим подходом. В прошлом существовала тенденция рассматривать вопрос борьбы с коррупцией как правовые,

Вставка 14.2. Практические подходы к реформам

1. Повышение прозрачности оборонной политики и оборонного бюджетирования.
2. Эффективный анализ вопросов коррупции и воспитание добропорядочности.
3. Разработка плана действий по воспитанию добропорядочности и борьбе с коррупцией.
4. Инициирование дискуссии по этим вопросам.
5. Привлечение гражданского общества.
6. Привлечение оборонных подрядчиков.
7. Установление четких стандартов делового поведения для государственных служащих и офицеров.
8. Использование исследований и статистики для контроля деятельности.
9. Внедрение программ подготовки по вопросам воспитания добропорядочности.
10. Использование независимого оценивания прозрачных закупок.
11. Повышение прозрачности офсетных операций.
12. Реформирование закупочных структур.

Источник: Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms (London: Transparency International – UK, 2009), www.defence-againstcorruption.org/index.php/publications.

регуляторные и карательные меры. Хотя эти меры необходимы для ограничения коррупции, однако они не являются ни достаточными, ни мотивирующими для членов правительства, вооруженных сил и общественности. Работа над воспитанием добропорядочности является более благодарной и мотивирующей. Ее также легче поддерживать на надлежащем уровне.

Воспитание добропорядочности также дает преимущества в реализации полномочий министерства обороны: оно способствует повышению уровня доверия к вооруженным силам, минимизирует потенциал злоупотреблений в сфере закупок и в других сферах оборонного менеджмента, а также экономит средства путем борьбы с расточительством. В конце концов, наибольшим достижением для высшего военного руководства является положительное влияние на уровень военной эффективности и на рост доверия общественности к вооруженным силам.

Рекомендации

Для всех государств, рассматривающих возможность инициирования процесса воспитания добропорядочности в оборонных структурах, рекомендуется такой подход:

- провести собственную диагностику коррупционных рисков в сферах обороны и безопасности;
- обеспечить поддержку в этом вопросе со стороны широчайшего круга должностных лиц;
- рассмотреть набор инструментов из обоих пакетов – воспитания добропорядочности и борьбы с коррупцией;

- оформить применение этих инструментов в виде целостного и открытого для обсуждения плана; и
- обеспечить выполнение этого плана без лишнего шума и в течение нескольких лет.

Следующие разделы исследуют место и роль различных субъектов процесса воспитания добропорядочности и борьбы с коррупционными рисками в оборонных структурах. В соответствии с возможными ожиданиями, один из разделов рассматривает министерство обороны как главный субъект исполнительной ветви власти. Другие разделы изучают роль отдельных лиц, нормативно-правовых основ, парламентов и счетных структур, институтов омбудсмена, оборонной промышленности, гражданского общества и СМИ, а также международных организаций. В каждом разделе отмечаются принципы противодействия коррупции путем воспитания добропорядочности, повышения прозрачности и улучшения подотчетности, а также даются разные примеры лучшего опыта.

Раздел 15

Нормативно-правовое обеспечение

Существует целый ряд нормативных и законодательных механизмов для противодействия коррупции на национальном и международном уровнях. Хотя эти базовые документы сами по себе не обеспечивают решения проблемы коррупции, но их наличие является необходимой предпосылкой борьбы с ней. В этом разделе рассматриваются как механизмы принуждения, включая примеры обеспечения действенности таких механизмов, так и добровольные обязательства наподобие Пактов военной добропорядочности, кодексов поведения по вопросам контроля над вооружениями и т.п. В этом контексте “наилучший опыт” можно извлечь и из национальных, и из международных примеров. Последняя часть раздела предлагает примеры, способствующие обеспечению прозрачности и подотчетности и, таким образом, укреплению добропорядочности в оборонных структурах.

Первый тип механизмов нормативно-правового обеспечения – когда меры принуждения предусмотрены законодательством – не является (и не должен быть) специфическим только для сферы обороны: коррупция находится или должна быть вне закона независимо от того, в каком секторе общества она выявлена. При этом наказание должно соответствовать степени ущерба от коррупционной деятельности. Вместе с тем, добровольные обязательства могут принимать во внимание особенности корпоративной культуры оборонных структур и учитывать вопрос ценностей и чести, которые присущи военным и гражданским именно этих структур. А механизмы обеспечения прозрачности и подотчетности учитывают чувствительность определенной информации по вопросам безопасности и обороны, а также особенности деятельности в сферах безопасности и обороны.

Меры принуждения

Коррупция вредит общественному развитию, нарушает нормы морали и отрицательно влияет на сплоченность общества. Существует общий консенсус относительно того, что определенные политические, социальные или коммерческие действия являются коррупционными и в большинстве стран мира они считаются противозаконными. Однако, несмотря на то, что феномен коррупции приобрел широкое распространение в современном обществе и имеет давнюю историю, формулировка общепринятого определения этого феномена стала существенным вызовом. В разных случаях международное сообщество отдавало предпочтение сосредоточению внимания на трактовке определенных форм коррупции, в частности, “скрытые выплаты” (ООН), “взятки иностранным должностным лицам во время проведения

международных бизнес-операций” (ОЭСР) и “коррупция с участием должностных лиц исполнительных структур Европейского Союза или должностных лиц государств-членов Европейского Союза” (ЕС).¹

Организация Транспаренси Интернешнел определяет коррупцию просто как “злоупотребление предоставленными полномочиями для получения частной выгоды”. Хотя это определение и краткое, но оно объединяет в себе три важных элемента: во-первых, это злоупотребление полномочиями; во-вторых, это полномочия, предоставленные в частном или публичном секторах; и, в-третьих, это злоупотребление полномочиями для получения частной выгоды, т.е. не только для выгоды лица, которое злоупотребляет, но и для выгоды членов его/ее семьи или друзей.²

Вставка 15.1. Початковий пункт щодо визначення корупції

ГМС начала свою работу, приняв за основу такое предварительное определение: “Коррупция, в пределах вопросов, которыми занимается ГМС Совета Европы, является взяточничеством, а также любым другим действием со стороны лиц, которым предоставлена ответственность в публичном и частном секторах, которое является нарушением их обязанностей, определяемых их статусом должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или другого деятеля в этом же смысле, и которое направлено на получение любых несоответствующих преимуществ для себя или для других”.

Целью такого определения было обеспечить формулировку, согласно которой ни один вопрос не мог быть исключен из-под контроля группы. Хотя такое определение не обязательно соответствовало правовому определению коррупции в большинстве государств-членов, в частности, не соответствовало определениям, принятым в криминальном законодательстве, но оно имело преимущество в том, что это определение не ограничивало обсуждение вопросов до слишком суженных рамок. В ходе работы над проектом текста конвенции это общее определение было переформатировано в несколько приемлемых оперативных определений коррупции, которые уже могли использоваться в национальных законодательных актах, хотя, в отдельных случаях, с определенными поправками к этим актам. В этом контексте следует отметить, что существующая конвенция содержит не только общепринятые определения взяточничества (как с активной, так и пассивной стороны), служащие основой для разных форм криминального преследования, но также определяет другие формы коррупционного поведения, такие как коррупция в частном секторе и торговля влиянием, тесно связанные со взяточничеством и обычно считающиеся специфическими формами коррупции. Таким образом, существующая конвенция имеет в качестве одной из основных своих характеристик широкий охват, отражающий всеобъемлющий подход Совета Европы к борьбе с коррупцией как угрозой демократическим ценностям, верховенству права, правам человека и экономическому прогрессу.

Источник: Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, Items #24 and #25.

¹ “Anti Corruption is Signed into Treaty,” WBI Themes (7 January 2004), <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2.

Вставка 15.2. Определение коррупционных проявлений в национальных законодательствах

Франция

Ответственность за коррупционные действия предусмотрена Уголовным Кодексом Франции. Он различает пассивные и активные коррупционные действия. Пассивная коррупция определяется как “прямое или опосредованное требование или принятие (без надлежащего права) предложений, обещаний, взносов, подарков или преимуществ, которое сделано лицом, наделенным публичными полномочиями или исполняющим обязанности публичной службы, либо лицом, которое получило публичный избирательный мандат”. В соответствии со статьей 432-11 это преступление наказывается заключением до десяти лет и штрафом в €150,000, если оно осуществлено для того, чтобы:

1. Выполнить действия или удержаться от выполнения действий, предусмотренных должностью, обязанностями или мандатом, либо способствовать действиям с использованием должности, обязанностей или мандата.
2. Злоупотреблять реальным или ожидаемым влиянием с целью получения от любого публичного органа или администрации любого преимущества, работы, контракта либо какого-либо благоприятного решения.

Определение активной коррупции дается в статье 433-1: “прямое или опосредованное предложение (без надлежащего права и в любое время) условий, обещаний, взносов, подарков или преимуществ с целью получения от лица, которое пребывает на публичной должности или выполняет задачи публичной службы либо осуществляет полномочия по избирательному мандату, путем: выполнения действий или воздержания от выполнения действий, предусмотренных должностью, обязанностями или мандатом, либо содействие действиям с использованием должности, обязанностей или мандата; злоупотребление реальным или ожидаемым влиянием с целью получения от любого публичного органа или администрации любого преимущества, работы, контракта...”

Федеративная Республика Германия

Немецкое криминальное законодательство криминализирует получение преимущества или взятки, а также действия, которые позволяют получение преимущества или взятки. Оно прямо затрагивает военнослужащих, например, в статье 333 Криминального Закона (Strafgesetzbuch), где отмечается “(1) Любое лицо, которое предлагает, обещает или позволяет выгоду для государственного должностного лица, лица со специальными обязанностями публичной службы или военнослужащего Федеральных Вооруженных Сил с целью получения от этого лица или третьего лица...”

Соединенные Штаты

По законам США преступлением считается взятка как американскому, так и иностранному должностному лицу, а также участие в частном коммерческом взяточничестве. Вместе с тем, взяточничество попадает под действие нескольких законов как отдельных штатов, так и федеральных. В общем, к запрещенным проявлениям относят выплату, предложение, старание или обещание заплатить непредусмотренным путем государственному должностному лицу за его влияние на официальные решения или, в частном контексте, за то, чтобы заставить сотрудника или представителя действовать против интересов работодателя. Законодательство США в целом рассматривает концепции помощи и содействия в нарушении и намерения осуществить нарушение как отдельные преступления.

Источник: Roger Best and Patricia Barratt, Anti-Corruption Legislation – an International Perspective (London: Clifford Chance, 2005).

Определения, которые используются в дискуссиях на международных публичных мероприятиях, также довольно широки. Во Вставке 15.1 предлагается текст временного определения, которым пользовалась Междисциплинарная Группа по Коррупции (Multidisciplinary Group on Corruption – GMC), сформированная в составе Совета Европы в сентябре 1994 года, а также объяснение выбора такого развесистого определения.

Не удивительно, что национальные определения коррупции так же отличаются. Вставка 15.2 предлагает определение и подходы к определению коррупционных проявлений в криминальном законодательстве трех разных стран.

Действующие лица в сфере коррупции

Криминальное законодательство преследует нарушителей независимо от того, находятся ли они на начальном или завершающем этапе коррупционных действий, либо просто способствуют коррупции и перераспределению ее прибылей. В частности, Криминальная конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией охватывает и активное, и пассивное взяточничество по отношению к государственным и иностранным должностным лицам, парламентариям и членам международных парламентских союзов, сотрудникам международных организаций, а также отечественным, иностранным и международным судьям и представителям международных судов. В 2003 году представители национальных и иностранных арбитражей и жюри были добавлены в список потенциальных участников коррупционных действий.³

Торговля влиянием

Криминальная конвенция охватывает и публичный, и частный секторы. В дополнение к более традиционным проявлениям коррупции Конвенция требует, чтобы криминальное законодательство преследовало и злоупотребление влиянием. Согласно статье 12 Конвенции, ее участники “должны принять такие правовые и другие меры, которые могут быть необходимы для установления в качестве преступных проявлений согласно национальному законодательству таких умышленных действий, как обещание, предоставление или предложение, прямо или опосредованно, любых незаслуженных преимуществ кому-либо из тех, кто применяет или подтверждает, что он или она способны применить неправомерное влияние на процесс принятия решений” определенными выше должностными лицами, которые “с учетом указанного, независимо от того, предназначены ли незаслуженные преимущества для собственных нужд или для кого-то другого, а также требование, получение или принятие предложения или обещания предоставления такого преимущества, рассматриваются как торговля влиянием, независимо от того, реализовано ли такое влияние и дало ли ожидаемое влияние необходимый результат”⁴

Корпоративная ответственность

Компании также попадают под действие криминального законодательства в случаях, когда взятокодатель действует в их интересах или от их имени, а взяточник является государственным должностным лицом, независимо от того, предназначены ли незаслуженные преимущества ему самому или кому-то другому.

³ Council of Europe, *The Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption Strasbourg*, 15 May 2003).

⁴ Council of Europe, *Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No.173, Article 12.

Санкции

Международные конвенции требуют, чтобы санкции за коррупционные злоупотребления были эффективными, пропорциональными и играли сдерживающую роль. Они могут включать наказание в виде лишения свободы (иммунитета) физических лиц, что в дальнейшем может привести к экстрадиции.

Вставка 15.3. Общие принципы правомерности определения коррупции преступлением

“Книга Источников 2000”, опубликованная организацией Транспаренси Интернешнел, идентифицирует такие восемь принципов правомерности определения коррупции преступлением:

1. Антикоррупционное законодательство должно соответствовать международным стандартам по вопросам прав человека и обеспечивать для обвиняемых лиц справедливое судебное разбирательство. Чрезвычайно важным является условие того, что криминальное законодательство против коррупции должно уважать гарантии прав человека, определенные конституционным Биллем о правах или международным кодексом, чтобы соответствующие специальные процедуры не отклонялись судами как неконституционные.
2. Законы не должны производить впечатление чрезмерно репрессивных.
3. Должны существовать четкие принципы определения срока наказания, чтобы сроки соответствовали степени вины конкретного правонарушителя, были справедливыми и не чрезмерно карающими.
4. Объединение разных криминальных законов, затрагивающих коррупцию и тайные комиссионные выплаты, в единый законодательный акт имеет значительные преимущества. Оно суживает возможности для возникновения щелей и может показать серьезность отношения к коррупционному поведению путем демонстрации одинакового подхода как в государственном, так и частном секторах. Каким бы ни был выбранный подход, наказание за выплату и получение “тайных комиссионных” должно быть обязательным.
5. Необходимо уделять регулярное внимание усовершенствованию рамок криминального законодательства (в том числе положений законов относительно свидетельства и адекватности существующих наказаний) ... Например, криминальное законодательство должно быть в состоянии влиять на коррупционные корпоративные практики, такие как “тендерные сети” в сфере публичных контрактов, в которых возможные конкуренты договариваются между собой о том, кто получит определенный контракт и за какую цену.
6. Специальные процедуры могут понадобиться в тех случаях коррупции, где речь идет об определенных лицах, демонстрирующих уровень богатства за пределами возможностей известных источников доходов, чтобы можно было установить происхождение этого богатства и дать пояснения, которые бы удовлетворили суд.
7. Специальные процедуры потребуются, чтобы обеспечить контроль государства за возвращением коррупционных доходов, поскольку они часто будут в распоряжении третьих лиц или за границей. Криминальное законодательство должно обеспечивать поиск, арест, замораживание и конфискацию нелегальных доходов от коррупции.
8. Соответствующие положения также будут необходимы, чтобы преступлением коррупции считалась как дача, так и получение взяток.

Источник: Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270–72.

Санкции должны производить впечатление справедливых действий и иметь предупредительный эффект. Вставка 15.3 определяет перечень общих принципов правомерности определения коррупции преступлением.

Замораживание, арест и конфискация

Санкции могут быть или денежными, или предусматривать лишение свободы, либо теми и другими одновременно. Однако, самих только мер наказания может быть недостаточно, если потери от коррупционной деятельности не будут возмещены государством. Поэтому, законодательство должно обеспечить лишение виновного лица всего добытого коррупционной деятельностью.

Закон должен предусматривать конфискацию доходов от коррупционной деятельности или собственности, оборудования и других средств, которые использовались или планировались к использованию в коррупционных действиях.⁵ Конвенция ООН против коррупции далее определяет, что в случае, когда доходы “смешались с собственностью, полученной из легальных источников, то такая собственность может быть (без злоупотребления полномочиями относительно замораживания или ареста) конфискована в размерах, оцененных соответственно размерам коррупционных доходов”⁶ Такой же подход должен применяться к доходам, полученным от смешанной собственности.

Отмывание денежных доходов от коррупционной деятельности

Успешность криминальной деятельности, которой является коррупция, зависит от способности “отмывать” свои незаконные прибыли путем их проведения через дырявые или коррумпированные национальные финансовые системы или избежание национальных ограничений через офшорные банки, тайные финансовые структуры и т.п. Вставка 15.4 предлагает видение угрозы в случае наличия для злоумышленников возможностей обходить положения национального законодательства. Угроза отмывания многократно усиливается, когда она “позволяет преступникам и террористам действовать свободно с целью использования своих финансовых достижений для расширения криминальных сетей и усиления преступной деятельности, такой, как коррупция, наркоторговля, торговля оружием, контрабанда и финансирование терроризма”⁷

Таким образом, отмывание доходов от преступной деятельности, в частности, взяточничества и торговли влиянием, также должно попадать под криминальное преследование. *Криминальная конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией в этом контексте ссылается на Конвенцию Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации криминальных доходов*.⁸

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁶ Там же, ст. 31 (5).

⁷ The World Bank Institute “Governance & Anti-Corruption” Learning Program: Money Laundering.

⁸ Council of Europe, *Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Products from Crime*, ETS No. 141 (1990). Див. також: *Council of Europe, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism* (Warsaw: 16 May 2005), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>.

Вставка 15.4. Обход ограничений национального законодательства

Офшорная банковская деятельность, тайные финансовые структуры, отмывание денег и коррупция неустанно размывают основы национального государства. Офшорные налоговые тайники, возможности которых расширяются с помощью компьютеров и телекоммуникаций, создают беспрецедентные возможности для богатых граждан и корпораций, чтобы избежать налогообложения. Это разрушает базу налогообложения, ослабляет государственные финансы и подрывает легитимность налоговой системы в глазах обычных граждан. Офшорные тайники также поощряют отмывание денег, способствуя антисоциальной криминальной деятельности всех видов за пределами возможностей национальных органов относительно их выявления. Коррупция государственных должностных лиц в таких условиях расцветает и еще больше разрушает способность государства действовать "легально" и обеспечивать лояльность обычных граждан.

Источник: Global Policy Forum website, "State Sovereignty and Corruption," www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html.

То же касается и нарушений со стороны счетных структур, включая такие акты покрывания, когда коррупционные действия нарочно скрываются, маскируются или не замечаются. К таким нарушениям могут относиться подделка или использование отчетных финансовых документов или справок, содержащих искаженную или неполную информацию, а также незаконные уклонения от регистрации платежей.

Специальные полномочия

Существует широкий международный консенсус относительно того, что эффективное предотвращение и преследование криминального злоупотребления требует определенных специальных рычагов, таких как применение специальных полномочий, использование особых методов расследования, а также возможности рассмотрения доказательств, полученных в результате таких методов в суде.

Криминальная конвенция Совета Европы призывает к реализации таких мер при условии их использования специально подготовленными для борьбы с коррупцией уполномоченными лицами и правоохранительными структурами (статья 20). Эти лица или структуры должны иметь необходимую свободу согласно фундаментальным принципам правовой системы страны для того, чтобы эффективно выполнять свои функции и быть независимыми от постороннего давления. Персонал таких структур должен быть подготовлен и обеспечен финансовыми ресурсами в соответствии с поставленными задачами.

Кроме того, необходимо отметить, что независимость специализированных структур в борьбе с коррупцией не может быть абсолютной. Их деятельность должна быть максимально интегрированной и скоординированной с традиционной правоохранительной деятельностью. Они независимы лишь настолько, насколько это требуется для надлежащего выполнения своих функций.⁹ Во Вставке 15.5 показаны вопросы юрисдикции таких специализированных структур Южно-Африканской Республики.

⁹ Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 99.

Вставка 15.5. Положение о Специальном следственном подразделении

В соответствии с условиями, определенными законодательством, Президент Южно-Африканской Республики может создавать Специальное следственное подразделение для расследования вопросов коррупции, давать ему поручения относительно расследования, а также создавать один или более Специальных трибуналов с целью проведения слушаний и принятия решений по материалам, собранным Специальным следственным подразделением.

Юрисдикция Специального следственного подразделения распространяется на расследование таких случаев, как:

- а) серьезные злоупотребления полномочиями в сфере деятельности любой государственной институции;
- б) недостойное или противозаконное поведение сотрудников любой государственной институции;
- в) незаконное назначение или расходование публичных денег или собственности;
- г) незаконное, нетипичное или неутвержденное закупочное действие, транзакция, мероприятие или практика относительно государственной собственности;
- д) умышленная или из-за неосторожности потеря публичных денег либо нанесение ущерба публичной собственности;
- е) коррупционные злоупотребления, связанные с деятельностью любой государственной институции;
- е) противоправное или недостойное поведение любого лица, которое нанесло или могло нанести существенный ущерб публичным интересам.

Функции Специального следственного подразделения:

- а) расследовать все обвинения в рамках соответствующего случая;
- б) собирать доказательства относительно действий или бездеятельности, касающихся соответствующего расследования, а в случае необходимости – начать процедуры в Специальном трибунале против соответствующих сторон;
- в) представлять доказательства во время рассмотрения вопроса в Специальном трибунале;
- г) направлять доказательства совершения правонарушения в соответствующие органы;
- д) осуществлять определенные действия, не противоречащие этому положению, которые периодически могут поручаться президентом;
- е) периодически, в соответствии с указаниями президента, докладывать о прогрессе в расследовании и по вопросам, которые рассматривает Специальный трибунал;
- е) после окончания расследования представлять заключительный доклад президенту;
- ж) не менее двух раз в год направлять в парламент доклад относительно расследований, а также деятельности, структуры и расходов подразделения.

Источник: Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, *Government Gazette* 26311 (South Africa: 28 April 2004), www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf.

Статья 50 Конвенции против коррупции призывает к внедрению специальных следственных методов, а также к учету собранных с помощью этих методов доказательств во время рассмотрения вопроса в суде (более детально см. Вставку 15.6). Использование специальных полномочий и методов также должно распространяться и на сферу обороны.

Вставка 15.6. Специальные следственные методы

Для обеспечения эффективности борьбы с коррупцией, страна – в пределах допустимого в рамках основных принципов ее правовой системы и в соответствии с определенными законом условиями – должна принимать такие меры, которые следует принять для надлежащего использования компетентными органами таких методов, как контролируемая поставка или, в случае целесообразности, других специальных следственных методов, таких как электронные или другие формы наблюдения и операции под прикрытием (на собственной территории), а также разрешить рассмотрение в суде доказательств, собранных такими методами.

Государства-участники Конвенции поощряются к подписанию, если это необходимо, соответствующих двусторонних или многосторонних соглашений и договоренностей об использовании таких специальных следственных методов в контексте сотрудничества на международном уровне.

При отсутствии подобных соглашений или договоренностей, решение об использовании таких специальных следственных методов на международном уровне должны приниматься в каждом случае отдельно и могут, в случае необходимости, принимать во внимание финансовые договоренности и согласие относительно обеспечения юрисдикции соответствующими органами государств-участников.

Решение о применении контролируемой поставки на международном уровне может, при условии согласия заинтересованных государств-участников, предусматривать такие методы, как перехват и разрешение на беспрепятственное прохождение товаров или средств, либо их выемка или замена частично или полностью.

Источник: United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention Against Corruption (New York: United Nations, 2004), Article 50, 41.

Защита свидетелей, экспертов, жертв и заявителей

Чтобы обеспечить эффективность борьбы с коррупцией, страны должны ввести надлежащую систему защиты свидетелей и других лиц, которые сотрудничают с правосудием. Это включает в себя соответствующие законодательные положения и финансовые ресурсы. Более того, «должны быть предусмотрены гарантии иммунитета или адекватного сокращения наказания относительно лиц, которым предъявлены обвинения в коррупционных действиях, но которые оказывают содействие в расследовании, сообщении о преступлении или предупреждении преступления»¹⁰

¹⁰ Conclusions and Recommendations of the 2nd European Conference of Specialised Services in the Fight Against Corruption (Tallinn, October 1997). Цитується у відповідності з зазначеним у Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 108.

Уровень защиты должен быть “эффективным” и “соответствующим” относительно уровня рисков для тех, кто соглашается сотрудничать с правосудием, свидетелей или информаторов. В отдельных случаях может быть достаточно, например, держать в тайне их имена во время следствия, в других случаях им могут понадобиться охранники, а в чрезвычайных случаях могут понадобиться более дальновидные меры защиты свидетелей наподобие изменения идентичности, работы, жилья и т.п.¹¹

От стран можно ожидать внедрения в их национальные правовые системы соответствующих мер по обеспечению защиты от несправедливого обращения для любого лица, которое дает компетентным органам чистосердечные и достоверные показания относительно любых фактов, связанных с коррупционными злоупотреблениями.¹²

В США эта концепция распространяется на лиц, принимающих участие в коррупционных злоупотреблениях, таким образом поощряя их к явке с повинной и даче показаний. Первому лицу, которое “причастно к нарушениям, предусмотренным Актом о безопасности и обмене, но становится “вестником проблемы” гарантируется автоматический иммунитет”.¹³ Таким простым способом можно нарушить молчание относительно деятельности, которая может рассматриваться ее участниками как очень выгодная, хотя и чрезвычайно тайная.

Международное сотрудничество в вопросах обеспечения действенности антикоррупционного законодательства

Международное сообщество приложило значительные усилия для разработки и внедрения системы правовых норм и требований, направленных на ограничение коррупции. Обеспечение действенности этой системы, которая, в основном, касается национального законодательства, нуждается в широком международном сотрудничестве. Для этого, например, Конвенция ООН против коррупции тщательно рассматривает вопросы экстрадиции, передачи осужденных лиц, взаимной правовой помощи, передачи доказательств в уголовных делах, сотрудничества правоохранительных органов и проведения совместных расследований.

Другие конвенции, в частности, Криминальная конвенция Совета Европы, еще детальнее рассматривает аспекты организации и информационного обмена по вопросам международного сотрудничества в борьбе с коррупцией. Основной целью является обеспечение средств и каналов для международного сотрудничества в тех случаях, когда процедурные, а иногда и политические препятствия задерживают или препятствуют преследованию злоумышленников по коррупционным делам.

Международные конвенции также вводят механизмы мониторинга и обычно предусматривают соответствующие программы для помощи отдельным странам в вопросах борьбы с коррупцией. Международные криминальные антикоррупционные правила часто включают нормы, направленные на обеспечение как предупредительного, так и карающего эффекта, в частности, нормы относительно доступа к информации. Эти аспекты будут исследоваться позднее в этом разделе после рассмотрения гражданского

¹¹ Council of Europe, *Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption*, ETS No. 173, item 1.13.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 33.

¹³ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 273.

законодательства и административных мер борьбы с коррупцией. Наконец, статья 61 Конвенции ООН против коррупции предусматривает международный обмен информацией и лучшим опытом. Она требует участия с целью “рассмотреть возможность выработки и обмена между собой и через международные и региональные организации статистическими данными, аналитическими разработками относительно коррупции и информацией для того, чтобы развивать насколько это возможно общие определения, стандарты и методики, а также информацию о наилучшем опыте предупреждения и борьбы с коррупцией”.

Гражданское право

Гражданское право дает возможность лицам, пострадавшим в результате коррупционных действий, защитить свои права и интересы, либо дает возможность гражданам применить антикоррупционное законодательство тогда, когда публичная власть не в состоянии этого сделать. Причины того, зачем бывает нужно выходить за рамки криминального права в преследовании коррупционных злоупотреблений, обобщены во Вставке 15.7.

Вставка 15.7. Криминального права недостаточно для противодействия коррупции

Первой линией наступления в борьбе с коррупцией является система криминальной юстиции, а успешное преследование – безусловно первым вознаграждением. Они не только дают обществу ощущение справедливой расплаты, но также являются мощным сдерживающим фактором против потенциальных злоумышленников. Однако, на практике оказывается, что сама лишь система криминальной юстиции не имеет достаточно средств для гарантирования победы над коррупционерами. Коррупционные действия обычно совершаются тайно, чтобы их было трудно выявить. Даже если они выявлены, то злоумышленники применяют сложные схемы для усложнения сбора доказательств коррупции.

В результате часто бывает чрезвычайно трудно получить достаточно доказательств, чтобы добиться заключения. Эта проблема усложняется и недостаточным количеством свидетелей, необходимостью полагаться лишь на приемлемые документальные свидетельства, ограниченное количество опытных следователей в этой сфере, а также необходимость несомненного доказательства преступных действий в каждом деле. Доверие общества еще больше падает потому, что суды довольно часто не применяют очень серьезных сроков заключения за экономические преступления, несмотря на то, что законодательство предусматривает до 15 лет лишения свободы за экономические преступления, связанные с ущербом, превышающим 500 000 рандов. Наконец, злоумышленники часто освобождаются из тюрьмы задолго до окончания определенных судом сроков заключения. В результате у общественности остается впечатление, что злоумышленники могут обмануть власть и что преступная деятельность выгодна. Таким образом, становится очевидным, что общество нуждается в большем оружии в своем арсенале для борьбы с коррупцией.

Источник: Willie Hofmeyr, The Use of Civil Law in Combating Corruption, Head of Special Investigating Unit, South Africa, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.

Гражданская конвенция Совета Европы по борьбе с коррупцией в статье 2 дает определение коррупции как “прямые или опосредованные требования, предложения, дача или получение взятки либо любой другой неправомерной выгоды или возможности ее получения, которые нарушают надлежащее выполнение любой обязанности лицом, которое получает взятки, неправомерную выгоду или возможность иметь такую выгоду, или поведение такого лица”.

Международные конвенции уделяют значительное внимание использованию возможностей гражданского права против любых форм коррупции, сосредоточивая внимание на таких вопросах:

- Определение главных потенциальных пострадавших от коррупционных действий.
- Проблемы формирования доказательной базы относительно причинно-следственной связи между коррупционными действиями и нанесенным ущербом.
- Финансовые аспекты скрытых выплат и их влияние на размывание основ честной конкуренции.
- Действительность контрактов.
- Роль аудиторов.
- Защита работающих.
- Процедуры, в том числе судебные издержки, и международное сотрудничество.¹⁴

Ключевым отличием в применении гражданского права считается изменение ответственности за сбор доказательств и возможность требовать предоставления “достоверных доказательств”. Например, когда лицо, занимающее ответственную публичную должность, аккумулировало значительную собственность, которая не может отвечать уровню его или ее официального жалования, то следственный орган делает формальный запрос. После этого ответственность за предоставление объяснений возлагается на это лицо. Если оно не сможет предоставить правдоподобных объяснений, то дело могут передать в суд.¹⁵

В частности, Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией формулирует эту концепцию следующим образом:

Каждая страна в соответствии со своей Конституцией и фундаментальными принципами правовой системы должна (если предварительно этого не сделала) принять необходимые меры для определения в качестве правонарушения значительного увеличения собственности государственного служащего, которое он не может достоверно объяснить из источников своих легальных доходов за период выполнения должностных обязанностей.¹⁶

Один такой потенциально действенный подход, известный как “Кви там”, глубоко укоренен в законодательстве США и заслуживает того, чтобы на него обратили внимание и другие страны. Он кратко представлен во Вставке 15.8.

¹⁴ For details, the reader may refer to Council of Europe, *Explanatory Report*, Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm>.

¹⁵ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 275.

¹⁶ *Inter-American Convention Against Corruption*, adopted by the Organization of American States (March 1996), Article IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html.

Вставка 15.8. *Кви там, или “тот, кто принесет пользу королю, также получит сам”*

Корнями такой подход уходит в средневековую Англию вплоть до 1424 года, когда был зафиксирован первый случай получения лицом, известившим о незаконных действиях, части штрафных санкций, наложенных на нарушителя. А Конгресс США уже в начале своего существования позаимствовал этот принцип и внедрил его почти во всех 14 первых американских налоговых нормативных актах (уставах), которые предусматривали штрафные санкции. Действующий сегодня в США Акт о фальшивых требованиях ведет свое начало со времен гражданской войны в этой стране, когда широкомасштабные спекуляции правительственных поставщиков едва не оставили правительство юнионистов севера без крайне необходимых ресурсов. Тогда Конгресс и президент обратились к услугам частных лиц в борьбе за искоренение обмана и сохранение государственных средств.

Попросту говоря, у правительства не было ни времени, ни ресурсов для эффективного решения проблемы, поэтому путем формирования поощрения представителей общественности в поддержке интересов правительства (и благодаря готовности делиться добытым) был повышен уровень риска для злоумышленников, открыт простор для частного энтузиазма и, в конце концов, сохранены миллиарды долларов, которые в противном случае были бы утрачены для государства.

Такой подход со временем был усовершенствован и в 1986 году Конгресс определил его как “одно из основных средств получения судебных доказательств в борьбе с фальсификациями”. Подобные положения также применяются и в других федеральных актах, например, в сфере нарушений патентного законодательства. Акт о фальшивых требованиях США вводит принцип гражданской ответственности в случаях, когда имеют место фальшивые операции (ответственность наступает не только в случаях сознательных нарушений, но и в случаях халатности и недобросовестного отношения к проверке достоверности информации), даже если нет явного намерения фальсифицировать. Поскольку судебное разбирательство является по сути гражданским, а не криминальным, то нет требования установления абсолютно несомненных фактов, поскольку в гражданских делах применяются несколько низшие стандарты.

Ответчиков ожидает минимальный штраф в \$5000 за каждое фальшивое требование отдельно, плюс возмещение убытков государству от неправомерных действий ответчика в трехкратном размере.

Процедура “Кви там” может быть инициирована индивидуально частными лицами (им не обязательно ждать действий правительства) и для заявителей предусмотрена защита от возможных актов мести. Правительственным органам направляются копии соответствующих документов и на протяжении 60 дней министерство юстиции должно принять решение относительно того, вмешиваться ли и брать на себя основную ответственность за дальнейшие действия. Даже если министерство это сделает, то заявитель имеет право оставаться стороной в процессе, т.е. дело нельзя будет закрыть без заслушивания заявителя. В конце процесса успешный частный заявитель получает или 10 процентов сохраненных денег (если правительство берёт ответственность на себя), или 25 процентов (если правительство не вмешивается).

Существуют предохранители и против легкомысленных заявлений. Правительство может рассмотреть заявление или обратиться в суд с таким предложением. Также суд может ограничить участие заявителя в слушаниях, если решит, что его неограниченное участие оказывает давление на ответчика.

Кроме того, предусмотрено, что в случае неоправданного заявления вследствие легкомысленности или оскорбления суд может наложить определенный штраф на заявителя и заставить оплатить судебные издержки. Некоторые заявители получали вознаграждения в миллионы долларов, а связанная с этим слава может поощрять других выступать с заявлениями.

Источник: Pope, Confronting Corruption (2000), 280–81.

Добровольные руководства к действиям

Кодекс поведения публичных должностных лиц

Добровольно принятые кодексы поведения имеют определенное влияние на индивидуальное и коллективное поведение, дополняющее сдерживающее действие потенциальных мер принуждения против коррупции, предусмотренных законодательством. В сфере обороны такие руководства, которые чаще всего оформлены как “кодексы этики” или “кодексы поведения”, основываются на специфической корпоративной культуре военных и другого персонала в сфере обороны. Подавляющее большинство таких людей гордятся своей службой во благо страны и считают недопустимым пятнать честь своей организации. В такой среде добровольные кодексы индивидуального или коллективного поведения могут иметь существенное значение.

Главные требования к поведению лиц на должностях публичной службы указаны в статье 8 Конвенции ООН против коррупции. Кроме того, и ООН, и Совет Европы приняли типичные кодексы поведения государственных должностных лиц. Эти кодексы определяют общие принципы добропорядочности для государственных должностных лиц и уточняют такие вопросы, как конфликт интересов, злоупотребление конфиденциальной информацией, принятие подарков и проявлений гостеприимности. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц рассматривает публичную должность как позицию, на которой должностное лицо получает мандат доверия, поэтому от государственных должностных лиц можно ожидать безусловной лояльности к интересам общества своей страны.¹⁷ Далее кодекс определяет, что государственные должностные лица должны исполнять свои обязанности и функции без лишних расходов, эффективно и честно, а также постоянно следить за тем, чтобы публичные ресурсы под их контролем распределялись наиболее эффективным и экономным способом.

Конфликт интересов. Государственное должностное лицо не должно позволять его или ее частным интересам вступать в конфликт с его или ее должностными обязанностями. Частный интерес должностного лица включает любое преимущество для себя лично, для его или ее семей, близких родственников, друзей, лиц и организаций, с которыми он или она имеют или имели деловые или политические отношения. Именно к его или ее личной ответственности относят избежание таких конфликтов интересов, действительных, потенциальных или возможных. Государственное должностное лицо никогда не

¹⁷ *International Code of Conduct for Public Officials*, adopted by the UN General Assembly in resolution 51/59 (12 December 1996), www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

должно неправомерно использовать преимущества его или ее должности для удовлетворения частных интересов как во время пребывания на официальной должности, так и после увольнения.¹⁸

Декларирование имущественного состояния. В соответствии со своей должностью и в порядке, который позволен или требуется законодательством и административными правилами, государственное должностное лицо должно придерживаться требований относительно декларирования или обнародования личного имущественного и финансового состояния, а также, если возможно, соответствующей информации относительно их супружества и/или иждивенцев.

Принятие подарков и услуг. Государственные должностные лица не должны искать возможностей получения или получать прямо или опосредованно любые подарки или иные услуги, которые могут повлиять на выполнение ими их функций, обязанностей или на их решения. Обычно официальным лицам позволено получать символические подарки при условии, что их суммарная годовая стоимость не превышает определенных норм.

Конфиденциальная информация. Государственное должностное лицо обязано соответственно (с обеспечением необходимой конфиденциальности) относиться к любой информации и документам, доступ к которым оно получает во время или в результате выполнения своих служебных обязанностей. Такие ограничения остаются действительными и после увольнения с официальной должности. Конфиденциальность может быть нарушена только тогда, когда национальное законодательство, выполнение должностных обязанностей или интересы правосудия требуют этого.

В дополнение к указанному, кодексы поведения государственных должностных лиц часто содержат, среди прочего, положения, определяющие:

- условия, при которых они должны докладывать компетентным органам о нарушении кодекса, закона или административных процедур, которые уже случились, готовятся или могли бы случиться;
- требования о регулярном декларировании определенных интересов;
- требования не принимать участие в любой деятельности или процессе, или не приобретать любую должность или функцию, оплачиваемую или неоплачиваемую, которая была бы несовместима с надлежащим выполнением его или ее обязанностей или отвлекала бы от них;
- правила реагирования на несоответствующие предложения;
- требование не предоставлять преференций или привилегированного доступа к публичной службе бывшим государственным должностным лицам.¹⁹

Соблюдение кодекса. Такие кодексы поведения создаются под руководством соответствующего министра или руководителя публичной службы. Государственное должностное лицо обязано вести себя согласно положениям кодекса и, соответственно, должно знать эти положения и любые изменения к ним. Он или она должны обращаться за консультациями к соответствующим источникам в случае

¹⁸ Там же. См. также: Council of Europe, *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec(2000)10 and explanatory memorandum (Strasbourg: Council of Europe Publishing, January 2001).

¹⁹ For details on these and other clauses see *Codes of Conduct for Public Officials*.

неуверенности относительно дальнейших действий. Положения кодекса составляют часть условий принятия на работу для государственного должностного лица. Их нарушения могут привести к применению мер дисциплинарного воздействия. Государственное должностное лицо, ведущее переговоры относительно условий принятия на работу, должно включать в эти условия положение о том, что этого кодекса следует придерживаться и что он представляет часть контракта с исполнителем. Соответственно, и должностное лицо, которое присматривает за, или руководит, другими государственными должностными лицами, несет ответственность за соблюдение ими кодекса и должно накладывать или предлагать соответствующие дисциплинарные взыскания в случае его нарушения.

Наконец, публичная администрация регулярно пересматривает положения кодекса поведения и вносит соответствующие коррективы.²⁰

Кодексы поведения в частном секторе

Так же, как и в публичном секторе, частные компании имеют кодексы поведения, определяющие отношение сотрудников к проявлениям коррупции в ряде неприемлемых проявлений поведения. Раздел 20 дает примеры кодексов поведения главных военных поставщиков.

На международной арене, Организация экономического сотрудничества и развития способствовала включению коррупции и ее трансграничных проявлений в Конвенцию 1999 года о борьбе с взяточничеством иностранных должностных лиц во время международных бизнес-операций.²¹ Положения этой конвенции в полной мере касаются и торговли оружием.

Взяточничество и конфликт интересов принадлежат к тем типам поведения, которые наиболее часто упоминаются в кодексах поведения. Академический анализ даже делает вывод о том, что присутствие или отсутствие политики относительно взяточничества является ключевым индикатором общей этичности в компании.²²

С другой стороны, эмпирические исследования приводят к выводу о том, что разные типы корпоративного поведения вообще не зависят от влияния международных кодексов, но гораздо больше подвергаются влиянию других факторов. Несмотря на это, исследования утверждают, что кодексы поведения могут иметь положительный эффект. В частности, коррупция не уменьшается непосредственно при помощи кодекса, однако, эти кодексы открывают более формальный и конструктивный диалог и таким образом имеют положительное значение.²³

²⁰ Там же, 14, ст. 28.

²¹ Organization for Economic Co-operation and Development, *Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions* (February 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

²² Bert Scholtens and Lammertjan Dam, "Cultural Values and International Differences in Business Ethics," *Journal of Business Ethics* 75:3 (2007): 273–84, as quoted in A.Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, *Codes of Conduct in the Private Sector* (Toronto: EthicsCentre CA, April 2008), 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf.

²³ Carson, Baetz and McGill, *Codes of Conduct* (2008), 13.

Вместе с правительственными постановлениями и кодексами поведения профессиональных ассоциаций корпоративные кодексы поведения предлагаются как эффективные средства реализации общетраслевых изменений относительно вопросов конфликта интересов и борьбы с коррупцией.²⁴ Существует ряд профессиональных ассоциаций в сфере обороны со своим кодексом поведения. Например, в США большинство главных оборонных подрядчиков входят в Оборонную промышленную инициативу (см. Вставку 20.1). В Европе же подобная деятельность проводится в рамках Ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности Европы (ASD) и в результате были созданы "Общие промышленные стандарты для аэрокосмической и оборонной областей". Вставка 20.2 предлагает краткое описание этических и антикоррупционных мер ASD.

Пакты добропорядочности

Организация "Транспаренси Интернешнел" выступила с инновационной формой воспитания добропорядочности и содействия надлежащему поведению со стороны как государственных должностных лиц, так и поставщиков оборонных заказов. Идея, коротко представленная во Вставке 15.9, была ре-

Вставка 15.9 Пакты оборонной добропорядочности

Пакты добропорядочности являются инструментом, разработанным организацией "Транспаренси Интернешнел" для противодействия коррупции в сфере государственных закупок в целом. Позднее они были доработаны для применения непосредственно в сфере оборонных закупок.

Типичный пакт оборонной добропорядочности содержит три основных положения:

- Короткий текст контракта, по которому все участники тендеров и организатор закупок соглашаются на определенные антикоррупционные обязательства, а участники соглашаются на расширенные правила контроля. Участники тендеров также соглашаются на санкции, включая снятие с тендеров, если они будут уличены в нарушении согласованных обязательств.
- Независимый мониторинг, который следит за соблюдением всеми сторонами своих обязательств согласно пакту. Обычно это предусматривает использование независимого технического эксперта, который пересматривает тендерные документы на предмет ненадлежащего или коррупционного влияния и который может быть вызван участниками тендера в случае необходимости или жалобы.
- Более высокий уровень публичной прозрачности документов и процедур. Это также позволяет получить больше возможностей для влияния со стороны общественности и гражданского общества и усиливает доверие к процессу путем повышения прозрачности.

Образец пакта оборонной добропорядочности доступен на веб-сайте организации "Транспаренси Интернешнел" в разделе "Оборона против коррупции" (Defence Against Corruption): www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Источник: Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms (London: Transparency International – UK, April 2009), 36.

²⁴ Там же, с.19.

лизована в Польше. Другие страны НАТО и страны-партнеры делают первые шаги во внедрении пактов оборонной добропорядочности. В частности, министерство обороны Болгарии рассматривает возможность сделать такие пакты обязательными для дорогостоящих оборонных закупок.

Также следует отметить при рассмотрении коррупционных рисков и кодексов поведения для государственных должностных лиц и поставщиков оборонных заказов, что такие добровольные механизмы поддерживаются государственными нормативными актами. Вставка 15.9 приводит пример из федеральных актов США, которые требуют от оборонных подрядчиков иметь кодексы этики и предусматривают задержки в рассмотрении заявок, либо снятие их с рассмотрения, за несоблюдение требований о таких программах.²⁵

Трансграничное применение этого принципа, т.е. внедрение международно признанных предохранителей²⁶ против коррупционных злоупотреблений, может превратиться даже в более мощный инструмент сдерживания коррупции в сфере закупок оборонных товаров и услуг.

Доступ к информации, прозрачность и управление

Большинство механизмов нормативного регулирования, которые рассматривались выше, не могут быть эффективно реализованы, если деятельность государственных должностных лиц не будет прозрачной, а правительство – подотчетным народу. Конвенция ООН против коррупции устанавливает четкие требования относительно прозрачности и подотчетности (статья 10). Она требует, чтобы страны принимали такие меры, которые могут быть необходимы для улучшения прозрачности в своих процедурах государственного управления. Среди конкретных мер, которые конвенция ООН рекомендует для улучшения прозрачности и подотчетности, есть такие:

- внедрение процедур или нормативных механизмов, позволяющих представителям общественности получать, если это не противоречит законодательству, информацию об организационной структуре, функционировании и процессе принятия решений в публичных администрациях, а также, при условии обеспечения требований относительно защиты частной тайны и данных о личности, о решении и правовых актах, касающихся простых граждан;
- упрощение административных процедур там, где это возможно, для того чтобы облегчить публичный доступ к компетентным органам власти;
- опубликование информации, которая может включать периодические доклады относительно рисков коррупции в публичных администрациях.

²⁵ В этом конкретном случае – за акт сознательного уклонения от обнародования нарушений Акта о фальшивых требованиях в связи с выигрышем или выполнением правительственных контрактов, а также за уклонение от своевременного обнародования фактов получения переплат по правительственным контрактам.

²⁶ Так же, как решение о недопущении компании, принятое в США одним министерством, препятствует этой компании в получении контракта от федерального правительства в целом.

Относительно простой мерой, имеющей существенный сдерживающий эффект, является обнародование имеющейся информации о состояниях государственных должностных лиц после назначения их на публичные должности, а также регулярное обновление этой информации.

Прозрачность может быть значительно повышена путем принятия закона о свободе доступа к информации. Соответственно, по этому закону отдельные представители общественности будут иметь гарантированный доступ к информации. Национальный опыт в этом вопросе бывает разным. Некоторые законы ограничивают доступ, оговаривая возможность доступа только к той информации, которая касается публичных функций, или информации о важных общественных вопросах, или требуя от просителя объяснить, почему он или она нуждается в этой информации.

Однако, как правило, доступ к информации должен касаться "всей имеющейся информации, независимо от формы, источника, даты создания, официального статуса, авторства органа, в котором она находится, или вопроса секретности".²⁷

Относительно путей облегчения доступа, закон о свободе доступа к информации должен соответствовать нескольким международным стандартам, обеспечивающим:

- право делать устные запросы;
- обязанность публичных органов назначать специалистов по вопросам информации для предоставления помощи заявителям;
- обязанность предоставлять информацию как можно скорее и, в любом случае, в пределах определенного промежутка времени;
- право определять более приемлемую форму доступа, т.е. одну из таких, как визуальное изучение запрошенных документов, электронная копия, фотокопия;
- право получать письменный ответ с указанием причин любого отказа в доступе.²⁸

Результаты недавно выполненной Мировым Банком работы призывают к расширению доступа к информации и прозрачности в правовой сфере, чтобы сделать ее более демократичной и открытой для граждан. Этот вопрос имеет два измерения – обеспечение доступа к информации и прозрачности по вопросам административного функционирования судов и прокуратуры, а также по вопросам их юрисдикции. Первое измерение касается вопросов финансирования, деклараций о собственности и доходах, а также судебной статистики, прозрачности и участия граждан в процессе назначения судей, во время как второе измерение связано с обнародованием судебных приговоров, доступом к файлам дел о коррупции и дисциплинарных процедур относительно судей и прокуроров.²⁹

²⁷ Toby Mendel, "Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards," *PREMNotes*, No. 93 (World Bank, October 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

²⁸ Там же, 2.

²⁹ Alvaro Herrero and Gaspar Lopez, *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociacion por los Derechos Civiles, April 2009), <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

Эффективное управление является основой стратегического подхода к сокращению коррупционных рисков в сфере обороны, принятых в этом компендиуме. Многие в этом контексте могут быть достигнуты только административными мерами, без какой-либо потребности вносить изменения в законодательство. Речь идет о таких мерах, как запрет ненужных лицензий, упрощение процедур, ограничение пространства для субъективных решений (и определение критериев там, где это необходимо), создание для граждан удобных возможностей подавать жалобы и многое другое.³⁰

Обе части (II и III) этого компендиума содержат примеры улучшения эффективности управления в сфере обороны, а также влияния, которое соответствующие практики имеют на ограничение коррупции в оборонной сфере.

В этом контексте, Акт 1993 года о результатах деятельности правительства США дает пример основополагающего подхода к ограничению расходов и неэффективности правительства, адекватно отвечая на жизненно важные для общества потребности и поддерживая доверие граждан. Этот акт предназначен для:

- 1) укрепления доверия американского народа к действенности федерального правительства путем обеспечения постоянной подотчетности относительно результатов выполнения принятых программ;
- 2) инициирования реформы показателей выполнения программ путем серии пилотных проектов относительно определения целей программ, оценки текущего состояния достижения целей программ и форм обнародования этих оценок;
- 3) повышения эффективности федеральных программ и публичной подотчетности путем формирования нового фокуса внимания на результатах, качестве услуг и удовлетворенности потребителей;
- 4) помощи федеральным менеджерам в улучшении предоставления услуг путем соблюдения условия о том, что, когда они планируют достижение программных целей, то должны предусматривать постоянный контроль промежуточных результатов выполнения программ и качества услуг;
- 5) улучшения качества работы Конгресса путем обеспечения его более объективной информацией о состоянии достижения определенных целей, а также об уровне эффективности и экономичности федеральных программ и расходов;
- 6) улучшения внутреннего менеджмента федерального правительства.³¹

Подытоживая, можно сказать, что этот акт требует внедрения во всех правительственных структурах стратегического планирования, ежегодных планов улучшения деятельности и докладов об их выполнении, повышении эффективности распоряжения бюджетными средствами, а также мер по обеспечению подотчетности менеджеров и гибкости в их деятельности. Вставка 15.10 дает пример образовательной поддержки имплементации Акта о результатах деятельности правительства США в части, касающейся оборонной структуры.

³⁰ Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270.

³¹ The White House, Office of Management and Budget, *Government Performance Results Act of 1993*, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m.

Вывод: о важности правовых механизмов

Вне всякого сомнения, усилия по ограничению коррупции в оборонной сфере, так же, как и в других сферах публичной деятельности, должны основываться на соответствующей правовой основе. Эта основа должна обеспечивать предупреждение коррупции, преследование злоумышленников и конфискацию прибылей от коррупционной деятельности, а с другой стороны – защиту жертв, свидетелей и заявителей. Поддержание эффективности таких механизмов принуждения требует определенного уровня доступа к информации и международного сотрудничества, адекватного реалиям глобализованного мира.

Делая обзор криминального и гражданского антикоррупционного законодательства, мы должны осознать взаимосвязи между различными стратегиями. Например, снятие контроля над свободой прессы будет иметь несущественное значение, если у репортеров не будет адекватного доступа к правительственной информации. Так же, усилия по улучшению антикоррупционного законодательства не дадут ожидаемых результатов, если правоохранительная система слабая и коррумпированная. Если

Вставка 15.10. Образовательная поддержка менеджмента деятельности

Колледж менеджмента информационных ресурсов, являющийся частью Национального оборонного университета США, дает образование по вопросам менеджмента деятельности и сопутствующим дисциплинам для государственных должностных лиц министерства обороны среднего и высшего уровня как военных, так и гражданских.

Программа менеджмента высшего уровня – это 14-недельная программа дневной формы обучения. Три из ее основных курсов непосредственно предназначены для улучшения результатов деятельности в сфере обороны:

- Курс “Государственные основы менеджмента информационных ресурсов” предлагает концепции менеджмента ресурсов в публичном секторе, определяющие группы действующих лиц, фокусируя внимание на применении этих концепций как механизмов современного управления. Он сосредоточен на применении и взаимодействии финансовых, информационных и человеческих ресурсов с целью достижения целей законотворческой работы, политики и выполнения задач организации.
- Курс “Оценка результатов организационной деятельности” предлагает стратегии и методы оценки результатов деятельности организации в рамках процессов стратегического планирования и бюджетирования. Он обобщает приобретенный межведомственный опыт относительно подходов и ресурсов, необходимых для внедрения и налаживания функционирования инструментов оценки деятельности, сбора и систематизации статистических данных по вопросам деятельности, а также анализа результатов и отчета о них.
- Курс “Стратегии для усовершенствования процесса” концентрируется на стратегиях, методах и ресурсах для усовершенствования, менеджмента и контроля процессов внутри федеральных структур и между ними.

Источник: National Defense University, Information Resources Management College website, “Advanced Management Program (AMP),” www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html.

выполнение законов эффективно обеспечено, то регулярные обзоры и усовершенствования позволят изменить коррупционные практики и лучше контролировать эволюционирующие технологические средства обмена прибылей и отмывания денег. С другой стороны, когда законодательство в целом хорошее, но его выполнение слабое, то нам не стоит чрезмерно сосредоточиваться на правовых рамках, а вместо этого нужно смотреть на улучшение институционных механизмов и привлечение гражданского общества и частного сектора к реформе воспитания добропорядочности.

Добровольные руководства к действиям, упрощенные административные процедуры, усиление прозрачности и усовершенствование механизмов менеджмента, парламентский надзор и привлечение общественности, которые рассматриваются в следующих разделах этого компендиума, усиливают возможности оборонной организации относительно противодействия коррупции.

Раздел 16

Роль человеческого фактора

Какими бы ни были нормативно-правовые или организационные основы деятельности оборонной организации, их создают именно люди. Стало быть, главной задачей антикоррупционных усилий в оборонном секторе должно стать влияние на человеческое поведение, т.е. содействие проявлениям профессионального и этичного поведения и, в то же время, препятствование использованию государственной должности с целью персонального обогащения. В Разделе 2 рассматриваются два подхода к этой деятельности. Первый состоит в препятствовании коррупционным действиям путем повышения моральных потерь, или «морального бремени» коррупционного поведения. Второй путь направлен на препятствование коррупции посредством комплекса мер по повышению ожидаемых рисков коррупционного поведения, который объединяет в себе повышение вероятности изобличения и обеспечение неотвратимости наказания. Вышеупомянутые задачи решаются с помощью трех инструментов: построение целостности и воспитание добропорядочности; повышение уровня прозрачности; и, наконец, повышение стандартов отчетности и ответственности.

Данный раздел рассматривает эти подходы и инструменты в более широком контексте. Анализируя, каким образом можно лучше всего понять действия конкретного человека и влиять на них, мы рассматриваем мотивы поведения, а также более широкий организационный контекст, в котором эти мотивы осуществляют свое влияние на поведение конкретного человека. Также рассматриваются пути, с помощью которых оборонные организации могут максимально повысить стандарты этичного и профессионального поведения и, одновременно, препятствовать проявлениям неэтичного поведения. И, наконец, предлагаются пути создания такой организационной среды, которая будет стимулировать ее членов к принятию решений, отвечающих требованиям этического поведения.

Мотивы человеческого поведения

Поведение – это совокупность всех актов действий или бездействия, которые осуществляет человек. Если говорить на языке науки, поведение – это «совокупность видимых реакций организма – которые можно наблюдать и описать – на внутренние и внешние стимулы». Этические действия составляют только один из элементов общего поведения человека. Поведение может быть сознательным или подсознательным (инстинктивным), открытым или скрытым, добровольным или принудительным, и проявляться, в том числе, в виде любых действий, которые можно наблюдать извне, а именно: говорение, передвижение или проявление эмоций. Поведение обуславливается как внутренними мотивами, так и внешней социально-естественной средой. К внутренним мотивам относятся наследственность, знания, качества личности, мироощущение, ценности, способности и потребности. В комплекс внешних моти-

вов входят социальные стимулы (исходящие от других людей), физические стимулы (климатическое и географическое условия, инфраструктура, объекты) и события.

Конкретные модели поведения отражают стремление человека влиять на внешнюю среду с целью удовлетворения собственных потребностей. Эти потребности проявляются в сознании человека в виде желаний, которые наука определяет как «мотивы» и подразделяет на «сознательные» и «подсознательные». Последствия конкретного поведения, запланированные или незапланированные, создают обратную реакцию, как непосредственно, т.е. через возникновение чувства, что актуальная потребность была (или не была) удовлетворена, так и опосредованно – через сигналы, которые мы получаем от других людей. Эта обратная реакция трансформируется во внешний мотив, который будет влиять на дальнейшее поведение. Влияние этой обратной реакции можно усилить за счет постоянного повторения вызывающих ее действий, а также превратить ее во внутренний мотив, например, за счет введения норм общественного поведения.

Разные модели поведения часто приводят к незапланированным последствиям, как положительным, так и отрицательным, которые могут быть непосредственно связаны с конкретной актуальной потребностью, могут быть связаны с ней лишь частично или вовсе не иметь никакого отношения к конкретной актуальной потребности. В последнем случае, не всегда можно правильно понять и оценить обратную реакцию, поскольку иногда бывает очень трудно отследить логическую связь между конкретным поведением и его последствиями. Например, человек получает престижную премию и логически считает, что эта премия досталась ему в качестве награды за множество часов сверхурочной работы, которую он выполнял добровольно и бесплатно. Но этот человек может даже не догадываться о том, что его коллеги не хотят получения такой премии, так как считают, что в таком случае им тоже придется бесплатно отработать определенное количество часов сверх рабочей нормы.

Необходимо отметить, что разные потребности имеют разную ценность для человека. В середине прошлого столетия выдающийся американский ученый и основатель гуманистической психологии Абрахам Маслоу (Abraham Maslow) создал теорию, ныне известную как «пирамида Маслоу» или «иерархия человеческих потребностей», согласно которой определенные потребности, если они не удовлетворяются, становятся более мощными мотивами человеческого поведения, чем другие. Когда человек ощущает жажду, он сперва начинает искать воду, а уже потом пищу. Когда он голоден, поиски пищи будут интересовать его больше, чем получение удовлетворения от своей работы. Когда человек чувствует себя незащищенным (физически, психологически или финансово), он не может концентрировать свое внимание на реализации собственного потенциала путем полного раскрытия своих способностей и возможностей. Согласно теории Маслоу, все человеческие потребности разделяются в зависимости от их приоритетности в виде пирамиды и удовлетворяются постепенно, начиная от потребностей базового уровня. Переход к каждому следующему уровню в большинстве случаев может начинаться только после удовлетворения потребностей предыдущего уровня.¹ После удовлетворения потребностей низшего уровня, они теряют свою актуальность как мотивы поведения, а человек сразу начинает искать пути для удовлетворения потребностей следующего уровня приоритетности.

¹ Эта теория была впервые сформулирована в работе Маслоу «Теория человеческой мотивации», *Psychological Review* 50:4 (июль 1943 г.): 370-396.

Теория Маслоу имеет широкое применение и в наше время и заслуживает более детального рассмотрения в контексте этого раздела (см. Рис. 16.1). По теории Маслоу, иерархия человеческих потребностей состоит из следующих элементов:

Физиологические потребности

Наиболее важными потребностями, от которых зависит физическое выживание организма, является потребность в кислороде, пище и воде, а также в поддержании на относительно постоянном уровне температуры тела. На этом же уровне находятся такие потребности, как потребность быть активным, потребность в отдыхе и сне, потребность в избавлении от отходов жизнедеятельности, потребность в избегании боли, а также потребность в сексуальных отношениях. Когда человек лишен возможностей для удовлетворения этих базовых потребностей, они занимают главное место в иерархии ее потребностей.

Безопасность

Когда базовые физиологические потребности уже удовлетворены и больше не выступают мотивами поведения человека, у него возникает потребность в обеспечении собственной безопасности. Эта потребность касается не только безопасности физического тела и здоровья человека, но и ресурсов, позволяющих ему обеспечивать свои физиологические потребности в будущем. К этой категории принадлежат материальные ресурсы, а именно: деньги, имущество и собственность, социальные ресурсы (семья, работа) и даже стремление к более глобальному порядку или ограничениям.



Рис. 16.1: Иерархия человеческих потребностей по Маслоу²

² Джанет А. Саймонс, Дональд Б. Ирвин, Беверли А. Дринниен, «Психология – поиск согласия» (Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, *Psychology – The Search for Understanding*), (Нью-Йорк, West Publishing Company, 1987 г.).

Любовь, общение и социальные связи

После удовлетворения потребностей двух первых категорий, человек начинает проникаться такими проблемами, как ощущение одиночества и отрыв от общества.

Такие чувства являются проявлениями потребности в любви или тесных отношениях с другим человеком, а также в принадлежности к определенным социальным группам (как, например, голод является проявлением потребности в пище) и удовлетворяются за счет дружбы, романтических отношений и участия в общественной жизни. Это предусматривает проявление дружеских или нежных чувств к другим людям и получение подобных чувств в ответ, а также чувство единства с определенными группами общества.

Уважение и признание

Когда удовлетворены потребности первых трех уровней, человек начинает концентрировать свое внимание на желании получить признание и уважение других людей. Согласно теории Маслоу, эта потребность может проявляться в одной из двух форм. Первая форма потребности в признании и уважении проявляется в желании получать знаки уважения со стороны других людей, которая приводит к формированию чувства собственного статуса, признания, воодушевления, внимания, репутации, достоинства или даже преимущества над другими людьми (когда другие люди начинают демонстрировать признаки послушания и покорности). Маслоу считал такую форму удовлетворения потребности в уважении и признании низшей формой, поскольку ее реализация зависит от действий других людей. Вторая форма – это потребность в самоуважении, охватывающая такие чувства, как уверенность в себе, зажиточность, успех в жизни и реализация собственного потенциала. Маслоу считал ее высшей формой, так как ее реализация в меньшей мере зависит от действий других людей.

Самореализация

На четвертом уровне иерархии находится потребность в самореализации, т.е. желание проявить все свои индивидуальные способности и роль как личности: «Музыкант должен создавать музыку, художник должен рисовать, а поэт должен писать».

Эта потребность реализуется за счет самоуважения и уважения к другим, а также доброжелательности и толерантности, интереса к внешнему миру, развитию собственной личности, этического поведения и тяги к знаниям. На практике эти атрибуты самореализации зависят от каждой конкретной личности, в отличие от четких и универсальных атрибутов потребностей, находящихся на четырех предыдущих уровнях «пирамиды».

Для осуществления эффективного менеджмента и руководства очень важно понимать базовую динамику человеческого поведения, т.е. мотивы поведения, поведение как таковое, его последствия и реакции на те или иные последствия поведения.

Созданная Маслоу иерархия человеческих потребностей является ценным вспомогательным инструментом, который позволяет разграничивать и понимать разные потребности, стимулирующие и управляющие поведением работников. Она также может оказаться весьма полезным инструментом и с точки зрения разработки и планирования направлений антикоррупционной стратегии. Например, традиционные меры по препятствованию проявлениям коррупционного поведения действуют на уровне второго уровня иерархии потребностей. В данном случае, люди, замеченные в коррупции, рискуют потерей зарплаты, должности или даже свободы, т.е. атрибутов, принадлежащих к сфере «безопасности».

Однако сдерживающий эффект этих рисков может снижаться для тех людей, которые уже удовлетворили свои потребности на уровне «безопасности», и теперь их внимание сконцентрировано на удовлетворении потребностей следующего уровня (отношения с другими людьми, уважение и признание). Такие люди могут быть почти неуязвимы перед рисками на уровне «безопасности». Уязвимость перед рисками на этом уровне иерархии потребностей повышается только в том случае, когда эти риски приобретают постоянный характер. Для таких людей более эффективными могут быть предупредительные меры, которые угрожают их потребностям на третьем (социальные отношения) и четвертом (уважение и репутация) уровнях иерархии потребностей. То же касается и мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности – качеств, которые в своем первоначальном виде, с точки зрения «морального закона» Канта, присущи только представителям очень малой части населения, для которых главной целью в жизни является моральное самосовершенствование и самореализация. В общем, регулирование мотивов человеческого поведения на всех уровнях иерархии потребностей требует применения комплекса мер, куда входят меры как сдерживающего/ограничительного характера, так и поощрительные меры, которые будут стимулировать этическое и профессиональное поведение.

Организационный контекст

Прежде чем перейти к более детальному анализу вопроса стимулирования этического поведения, необходимо сначала рассмотреть организационный контекст, в котором реализуется поведение человека. Когда речь заходит о конкретной организации, дискуссия, как правило, сводится к ее организационной структуре, функциям и задачам, отношениям с другими организациями и, в конце концов, ключевым процессам, в то время как человеческий элемент почти не обсуждается. Однако с точки зрения борьбы с коррупцией, более эффективен метод анализа и оценки организационного поведения, предусматривающий осуществление систематического анализа взаимоотношений между отдельными людьми и группами людей, а также взаимоотношений между самой организацией и ее внутренней социальной системой и социальной средой, в которой она функционирует. Ниже мы рассмотрим некоторые составляющие такого анализа.

Поведение *конкретного человека*, если рассматривать его в контексте взаимоотношений с организацией, существует в трех измерениях. Первое измерение касается *деятельности*, а конкретнее – видов деятельности и результатов, которых необходимо достичь для получения запланированного эффекта. Большинство организаций уделяют максимум внимания менеджменту именно этого измерения его существования, где главным вопросом является надлежащая мотивация отдельных работников и групп работников с целью повышения эффективности и результативности деятельности. Второе измерение касается *этических стандартов деятельности*, т.е. осуществления деятельности таким образом, который соответствует стандартам этического поведения. На минимальном уровне такие стандарты должны обеспечивать соблюдение требований законодательства, но в идеале желательно было бы, чтобы соответствующие меры стимулировали добропорядочное поведение и на уровне общих общественных ценностей. Это главное измерение, на котором концентрируется антикоррупционная деятельность, а также более глобальная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения требований законодательства и правил конкретной организации. Третье измерение профессионального поведения охватывает *контекстуальное пространство*, а конкретнее те виды деятельности, которые

не касаются непосредственно профессиональных функций, но влияют на эффективность деятельности коллег по работе, групп работников и организации в целом. Одним словом, это общий контекст, в котором работает данный конкретный индивид. Этому измерению отводится недостаточно внимания, хотя он представляет важное стратегическое направление работы по формированию организационной и культурной среды, в которой осуществляется конкретная деятельность и принимаются решения относительно того или иного этического выбора.

Важно отметить, что антикоррупционная деятельность является только одним из многих элементов этической среды. Решение этических вопросов является частью обычной повседневной деятельности, даже в условиях низкого уровня коррупции. Наиболее распространенными проявлениями неэтичного поведения выступают старания действовать «в обход» стандартных требований контроля качества, несообщение информации об авариях или несчастных случаях, махинациях с больничными листками (неоправданно долгое или частое пребывание на больничном либо предоставление неправдивой информации об отсутствии на работе будто бы из-за болезни), введение в заблуждение заказчиков или потребителей, а также ненадлежащее поведение (неоправданное давление, травля или издевательство) по отношению к коллегам. Результаты опросов и исследований свидетельствуют, что люди, которые чаще других прибегают к неэтичным действиям, объясняют свое поведение проблемами менеджмента, в частности, необходимостью действовать в рамках установленных ограничений, в том числе и бюджетных, слабостью руководства, недостаточным ресурсным обеспечением деятельности, большой нагрузкой на работе или недооценкой результатов собственной деятельности. Интересно, что при этом личные финансовые проблемы находятся в самом низу этого списка.

Личность состоит из постоянных моделей поведения, которые формируются и постепенно проявляются на протяжении профессиональной деятельности. Личность – явление многогранное и комплексное. Однако с точки зрения того, как работник приспосабливается к условиям конкретной рабочей среды, существуют только три главных измерения, характеризующие *взаимоотношения конкретного человека с организацией*, в которой он работает. Это:

- *чувство принадлежности к организации*. Четкое ассоциирование индивида с организацией, в которой он работает; старание получить признание в пределах этой организации и продвижение по службе как важные измерения успеха;
- *профессионализм*. Четкое ассоциирование индивида с содержанием своей деятельности, а не с организацией, в пользу которой он осуществляется;
- *нейтральное отношение к организации*. Человек ассоциирует себя с другими вещами, не связанными с организацией, на которую он работает.

Для каждого конкретного человека эти три измерения существуют в определенном сбалансированном виде, где одно из измерений, как правило, доминирующее. Они являются главными факторами лояльности к организации. Существуют и другие факторы лояльности, а именно: срок пребывания в организации (т.е. работа в этой организации устраивает конкретного человека больше, чем любая другая работа за ее пределами), чувство единства с организацией (твердая вера в общие цели и ценности) и старание отвечать определенным социальным стандартам.

Эти факторы, влияющие на формирование и поведение личности, имеют непосредственное отношение к антикоррупционной деятельности. Во-первых, меры по построению целостности и воспитанию

добропорядочности могут получить важных «психологических союзников», если они сфокусированы на положительных изменениях, которые будут влиять на дальнейшие взаимоотношения работника со своей организацией. Если организация уделяет основное внимание положительным мерам, направленным на повышение эффективности организации и ее деятельности в целом, а не просто усилению «морального бремени» коррупционных действий, к такой деятельности можно будет привлечь намного больше работников. Это позволит добиться системных результатов в повышении общей эффективности организации и ее деятельности, а желательным «побочным» результатом этих мер станет снижение уровня коррупции. Такие меры будут максимально эффективными, если они будут направлены на весь комплекс факторов влияния на взаимоотношения работников со своей организацией – т.е. лояльность к организации, преданность делу, безопасность условий работы, старание соответствовать определенным социальным стандартам и т.п. – а значит и положительно влиять на поведение максимально большего количества должностных лиц организации.

Организационные вопросы могут иметь большое влияние на способность работников организации противостоять коррупционному риску или, наоборот, на их уязвимость перед коррупционным риском, а также на успех деятельности по построению целостности и воспитанию добропорядочности. Это могут быть такие вопросы, как организационная структура и распределение функций и полномочий, координация и процессы принятия решений. Эти вопросы также касаются мотивационных мер и организационной культуры, которые мы рассмотрим ниже.

Организационная структура – наиболее заметная характеристика организации, которая отличает ее от других организаций и (возможно, не случайно) является наиболее привлекательным объектом для изменений, когда речь идет о необходимости реформ. Если отбросить общие соображения о преимуществах той или иной организационной структуры, остаются несколько человеческих факторов, о которых необходимо вспомнить. Во-первых, независимо от организационной структуры, необходимо обеспечить четкое распределение функций и полномочий, где они не будут нигде пересекаться, и, наоборот, где не будет ситуаций, когда определенная функция или полномочия остаются вне границ компетенции кого-нибудь из ответственных работников (т.е. каждая функция или полномочия должны четко ассоциироваться с конкретными людьми). Это поможет избежать нежелательных коллизий или конфликтов, особенно на уровне руководства – группы людей, которые, по известным причинам, часто конкурируют между собой и защищают свои собственные «эксклюзивные» функции и полномочия. Рациональное распределение функций и полномочий может быть и эффективным инструментом построения целостности и воспитания добропорядочности, поскольку в таком случае к процессам принятия решений привлекаются различные заинтересованные стороны, каждая из которых отвечает за конкретное направление деятельности и имеет собственный круг полномочий. Например, в сфере кадрового менеджмента, за определение кадровых потребностей для осуществления стратегического планирования развития человеческих ресурсов, непосредственный менеджмент карьеры представителей личного состава, а также за анализ и оценку программ должны отвечать разные штабные структуры. По аналогичному принципу должны распределяться и полномочия в сфере оборонных закупок, где за определение потребностей, планирование закупочных циклов, составление и реализацию контрактов и осуществление аудиторских проверок будут отвечать разные структуры. Таким образом создается система естественных сдерживаний и противовесов.

С точки зрения обеспечения стандартов целостности, добропорядочности и прозрачности, огромное значение имеют эффективные *механизмы горизонтальной координации*. Система координации

должна обеспечивать разных заинтересованных игроков возможностями для доступа к одной и той же информации, осуществления оценок с точки зрения собственного направления деятельности и их открытого обсуждения со своими коллегами того же уровня подчинения, но из других направлений деятельности с целью выработки эффективных «вертикальных» решений. Обмен информацией должен происходить без каких-либо препятствий. В идеале, система обмена информацией должна автоматически обеспечивать ее поступление ко всем заинтересованным игрокам, которые имеют соответствующую компетенцию. Регулярные встречи представителей разных ведомств помогут обеспечить высокий уровень прозрачности. В другом случае координация осуществляется через менее прозрачные механизмы неформального общения. Эффективность координации и уровень прозрачности повышаются, когда разные штабные структуры, выполняющие тесно связанные между собой функции и задачи, подчиняются одному и тому же представителю руководства (например, заместителю министра). С другой стороны, структуры, осуществляющие функции надзора (контрольно-бюджетные управления, генеральные инспекторы), должны подчиняться другому представителю руководства, а не тому, кому подчинены структуры, за которые они отвечают.

Человеческие факторы также играют важную роль в обеспечении целостности и добропорядочности *процессов принятия решений*. Участники процессов принятия решений должны быть хорошо известны, т.е. каждое конкретное решение должно четко ассоциироваться с конкретным человеком, который его принимал. Они должны придерживаться четко определенных требований относительно вводных данных для принятия решений, желаемых результатов принятых решений и критериев для принятия тех или иных решений. Люди, которые обладают полномочиями по принятию решений, должны сообщать о конфликтах интересов и даже в отдельных случаях отказываться от принятия решений, если этого требуют конкретные обстоятельства, а также открыто декларировать свое финансовое положение. Вставка 16.1 содержит руководящие рекомендации ООН по избежанию конфликта интересов государственных должностных лиц.

Мотивирование этического поведения

Мотивирование стабильной деятельности является главной задачей менеджмента любой организации. При этом, главнейшая проблема заключается в согласовании интересов организации – задач, этической и контекстуальной деятельности – с нуждами конкретных работников на всех уровнях иерархии потребностей, т.е. физиологических потребностей, безопасности, социальных отношений, уважения, признания и самореализации. Наиболее эффективным инструментом мотивирования является комплекс механизмов положительного «отзыва», в частности:

- похвала, признание и уважение (потребность в уважении и признании);
- формирование навыков коллективной деятельности, лояльность, добрые отношения (помогают формировать чувство единства с другими людьми или группами людей);
- финансовые стимулы (которые удовлетворяют потребности на уровне «безопасность» и обеспечивают ресурсы, необходимые для удовлетворения потребностей высших уровней);
- продвижение по службе (что способствует формированию чувства уважения и признания, а также самореализации).

Вставка 16.1. Рекомендации ООН по избежанию конфликта интересов государственных должностных лиц

II. Конфликт интересов и отказ от права принятия решений

Государственные должностные лица не должны использовать свои служебные полномочия с целью продвижения собственных финансовых интересов или финансовых интересов членов своей семьи. Они не должны принимать участие в любых коммерческих операциях, получать какие-либо должности или функции либо иметь финансовые, коммерческие или другие аналогичные интересы, которые несовместимы с их должностью, функциями, обязанностями или их реализацией.

В той мере, в которой к этому обязывает должность, и в соответствии с законодательством или административными положениями, государственные должностные лица должны декларировать свои деловые, коммерческие или финансовые интересы либо деятельность, которые осуществляются с целью получения финансовых прибылей и могут привести к коллизии интересов. В случае возможного или ожидаемого возникновения конфликта интересов между должностными обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, они должны действовать соответственно мерам, принятым с целью снижения или устранения такого конфликта интересов.

Государственные должностные лица никогда не должны прибегать к ненадлежащему использованию государственных средств, собственности, услуг или информации, которые они получают во время выполнения или в результате выполнения ими своих служебных обязанностей, для осуществления деятельности, не связанной с выполнением их должностных функций.

Государственные должностные лица должны действовать согласно мерам, введенным законом или административными положениями, для того чтобы после ухода с государственной должности они не имели возможности злоупотреблять своим служебным положением на предыдущей государственной должности.

Источник: Организация Объединенных Наций, Международный кодекс поведения ООН для государственных должностных лиц, Приложение, A/RES/51/59, 82-е пленарное заседание (12 декабря 1996 г.)

Мотивация повышается в случае, когда обратная реакция на хорошую работу и этичное поведение постоянно повторяется. Важно отметить, что все вышеупомянутые мотивации являются положительными. Отрицательные мотивации применяются не очень часто. Они могут препятствовать проявлениям неэтичного поведения, но при условии регулярного использования теряют свою эффективность. Отрицательные мотивации могут иметь и серьезный побочный эффект с точки зрения морально-психологического состояния работников и их положительной мотивации, и очень ограниченный эффект с точки зрения мотивации этического поведения и эффективной деятельности. Это еще одно свидетельство важности положительной направленности антикоррупционных мер, когда конструктивная обратная реакция выступает связующим звеном между целостностью, добропорядочностью, прозрачностью, отчетностью и ответственностью, с одной стороны, и положительными мотивационными мерами на уровне организации и каждого ее работника, с другой стороны.

Существование системной коррупции в организации является свидетельством того, что ее мотивационные механизмы не работают и что они больше не соответствуют ожиданиям работников этой организации с точки зрения обеспечения их потребностей. Если организация не в состоянии обеспечить

для своих работников теплой рабочей обстановки, или если уровень заработной платы работников не позволяет им даже прокормить самих себя и свои семьи, работники будут скорее выискивать разные отговорки, лишь бы не появляться на работе, чем мерзнуть, и будут скорее красть, чем голодать. Если командная вертикаль не в состоянии побороть «дедовщину», военнослужащие будут стараться обезопасить свое здоровье и жизнь путем полной покорности и приспособления к требованиям тех, кто над ними издевается или угрожает их безопасности, даже если ценой такого приспособления будет участие в коррупционных или других преступных действиях. Если поведение системы является непредсказуемым и если в ней царит беспорядок, работники будут связывать развитие своей карьеры не с кадровым управлением организации, а с отношениями с «нужными людьми» (покровителями или друзьями). Если организация не беспокоится об укреплении своей корпоративной идентичности и если работники не ассоциируют себя с соответствующей организацией, они удовлетворяют свою потребность в социальных отношениях за счет создания неформальных групп внутри организации. Если вооруженные силы не имеют высокого авторитета в обществе, ценность «добросовестной службы» как атрибута признания и уважения снижается, а вместо этого на первый план выходит старание «любой ценой» добиться экономического успеха. И, в конце концов, если система не работает, как следует, и если ее механизмы управления разбалансированы, даже наиболее ответственные работники не будут видеть никакой другой (но этической с их точки зрения) альтернативы, чем нарушение законодательства как единственно возможного средства для выполнения поставленной перед ними задачи.

Поэтому проблема построения целостности и воспитания добропорядочности в организациях, пораженных системной тотальной коррупцией, связана не только и не столько с созданием мотиваций этического поведения, сколько с модернизацией существующих механизмов мотивации таким способом, который обеспечит переформатирование стимулов поведения на индивидуальном и организационном уровнях (см. Вставку 16.2). Это требует особого внимания к вопросам формирования организационной культуры.

Организационная культура

Кроме структуры, правил и процессов, атрибутом каждой организации выступает ее собственная организационная культура. Организационная культура – это способ осуществления организацией своей деятельности, т.е. определенная модель общих базовых основ и подходов, которые организация считает приемлемыми с точки зрения выполнения внутренних задач и взаимодействия с внешними субъектами. Такая модель активно культивируется среди новых членов организации как единственный надлежащий способ восприятия этих вопросов и соответствующего поведения. Эта модель существует на трех уровнях:

- характерные атрибуты, по которым организация идентифицируется во внешнем мире, в том числе логотипы организации на ее объектах, оборудовании, предметах интерьера в офисных помещениях и в дресс-коде работников организации, а также методы ее взаимодействия с внешними игроками;
- внутренняя культура, которая открыто и активно декларируется, в том числе программные заявления, девизы, кодексы поведения и личные ценности, широко культивируемые внутри организации;

Вставка 16.2. Руководящие рекомендации по созданию мотивационных механизмов в оборонной организации

1. Установление четких требований к деятельности по всем направлениям: задачи, этические, контекстуальные. Обнародование/публикация четко определенных правил и стандартов; внедрение и соблюдение требований кодекса поведения для всех гражданских и военных должностных лиц.
 2. Введение четко определенных процедур, которые будут эффективно работать, а их требования будут строго соблюдаться. Процедуры аттестации, повышения в звании и назначения на должности должны оцениваться с точки зрения добросовестности, добропорядочности и объективности, и должны всегда находиться в центре внимания руководства организации. Внедрение стимулов, которые будут направлены на удовлетворение потребностей на всех уровнях иерархии потребностей Маслоу.
 3. Активное культивирование новых требований и процедур среди руководящего состава. Они должны четко понимать, что их целью является повышение качества и результативности деятельности за счет использования новых, более эффективных путей.
 4. Создание среди руководства организации надлежащей мотивации к внедрению новой, хорошо функционирующей системы, в эффективности которой будет лично заинтересован каждый из представителей руководства, в том числе путем организации откровенных (закрытых) дискуссий с гражданскими и военными должностными лицами, а также встреч с руководителями подразделений на местах.
 5. Применение информационных мер, которые помогут донести новые требования и принципы до рядовых военнослужащих, должностных лиц оборонной организации и широких слоев общества, в том числе членов семей представителей оборонной организации. Надлежащее влияние со стороны членов семьи может стать важным инструментом убеждения главы семьи в необходимости принятия новых стандартов (даже если это приведет к снижению уровня семейного дохода).
 6. Введение четко определенных санкций за нарушение требований и стандартов, которые должны адекватно отражать уровень нарушения. Экономия ресурсов за счет преобладающего применения административных наказаний, а не криминального преследования нарушителей процедурных требований. Несколько случаев показательных (и полностью адекватных) наказаний, широко освещаемых в СМИ, будут выступать сдерживающим фактором последующих нарушений новых требований и стандартов.
 7. Регулярный анализ и оценка достигнутых результатов вместе со всеми ведущими участниками.
- неписанные правила, которые нигде официально не публикуются и не упоминаются в процессе повседневного взаимодействия внутри организации; некоторые из «неписанных правил» могут существовать только на подсознательном уровне, в то время как другие могут быть под строгим запретом (обсуждаться только в процессе неформального общения, например, во время перекуров).

Элементы организационной культуры на первом уровне открыты для внешнего мира и поддаются наблюдению. Элементы второго уровня можно определить путем исследований, социологических

опросов или интервью. Но людям, не знакомым с организацией (в том числе и новым руководителям), бывает очень трудно понять культурные особенности организации на третьем уровне. Это одна из причин, которая объясняет, почему такой атрибут организации, как организационная культура, наиболее тяжело среди всех других атрибутов поддается изменениям и является наиболее стабильным из всех других физических атрибутов организации (организационная структура, процессы, руководство и т.п.). Другая причина стойкости организационной культуры третьего уровня к внешнему влиянию заключается в том, что культура организации во многом зависит от личных качеств представителей ее руководства, составляющих так называемую «доминантную коалицию» – группу ведущих менеджеров и руководителей, которые все вместе контролируют ресурсы организации и определяют цели ее деятельности.

Организационная культура проявляется не только в формальной деятельности организации, но и в ее деятельности на неформальном уровне – неофициальных рабочих и социальных отношениях, которые существуют параллельно с официальными отношениями в каждой организации. Неформальная деятельность организации выполняет несколько важных функций:

- укрепление культурных и социальных ценностей внутри неформальных групп;
- обеспечение социального статуса и потребности в уважении и признании через тесное взаимодействие на личном уровне;
- предоставление возможности членам неформальной группы обсуждать и оценивать действия руководства;
- обеспечение общественного контроля за поведением членов неформальной группы путем осуществления влияния и регулирования поведения внутри группы и за ее пределами.

Неформальное измерение существования организации характеризуется высоким уровнем стойкости к изменениям; члены неформальной группы стараются укреплять общие ценности и стиль жизни внутри группы и имеют эффективные инструменты общественного контроля за поведением членов группы с целью укрепления единства группы и координации внешнего влияния на ее деятельность. Там, где деятельность неформальных групп внутри организации пересекается с интересами доминантной коалиции, стойкость к изменениям неформальной организации усиливается до максимально возможного уровня.

Организационная культура: Друг или враг мотивации положительного поведения?

Организационная культура существует в жестком треугольнике формальной организации, неформальной организации и доминирующей коалиции, за счет чего она обеспечивает мощные инструменты влияния на поведение членов организации. Когда работник имеет дело с одинаковыми взглядами и подходами в своей повседневной работе, социальных отношениях и контактах с представителями руководства организации, они быстро ассимилируются в виде социальных норм и превращаются во внутренние мотивы его поведения.

Если организационная культура в течение длительного времени остается этичной и профессиональной, руководство организации имеет возможность превратить ее в мощный мотив положительного поведения. В состав положительных социальных инструментов формирования мотиваций этичного по-

ведения в плоскости построения целостности и воспитания добропорядочности могут входить такие элементы, как награждение премиями или другие виды наград, публикация положительных материалов в прессе или обсуждение конкретных примеров положительного поведения на уровне совещаний высшего руководства организации. В комплекс отрицательных инструментов могут входить такие меры, как обсуждение конкретных примеров неэтичного поведения во время заседаний аттестационных комиссий, публичное объявление выговора за неэтичное поведение, бойкот нарушителей со стороны общества, а также увольнение или временное отстранение от должности. Но для того, чтобы эти меры имели желаемый эффект, члены организации должны нести общую ответственность за использование этих инструментов и хорошо понимать, что их применение соответствует интересам организации и интересам соблюдения ее социальных норм.

Тем не менее в организациях, где коррупция уже стала нормой, роль организационной культуры может оказаться не такой положительной. Коррупционные сети могут формировать собственные неформальные группировки внутри организации. Если деятельность организации полностью разбалансирована на системном уровне, специалисты оборонной организации могут прибегать к услугам этих неформальных сетей для получения результатов, которых им не может обеспечить формальная организация, даже когда это непосредственно касается профессиональной деятельности конкретного специалиста. Неформальная организация – через коррупцию, лоббизм и использование служебных полномочий в личных интересах – действительно может обеспечивать более мощную и стабильную мотивацию поведения, чем формальная организация. Результатом такой ситуации может быть переход «доминантной коалиции» под влияние неформальной организации, т.е. фактический захват власти в организации теневой элитой.

В таком случае настроенные на реформы представители руководства организации будут иметь дело с организационной культурой, которая формируется и распространяется через мощные неформальные сети и активно стимулирует коррупционное поведение. Если эта проблема не решается, под угрозой оказывается и успех всех других реформ в организации: даже когда изменяются структуры и процессы, «способ осуществления организацией своей деятельности» изменить будет невозможно. Стойкость к изменениям можно снизить за счет комплекса специальных мер (один из примеров приведен в тексте Вставки 16.3).

Изменение организационной культуры требует огромных усилий и ресурсов со стороны руководства организации. Оно также может привести к разбалансированию повседневной деятельности организации. В странах, где тотальной коррупцией поражено само общество, руководству оборонной организации будет еще сложнее формировать культуру, нормы и стандарты которой отличаются от общих норм и стандартов, принятых в обществе. Если руководство оборонной организации действительно хочет добиться качественных изменений организационной культуры, оно должно убедиться в том, что эти усилия найдут достаточную поддержку со стороны представителей руководящего состава организации (которые составляют большинство доминантной коалиции). При отсутствии такой четкой поддержки или в случае невозможности увольнения тех, кто не хочет изменений, и назначения на их место компетентных специалистов, поддерживающих курс на реформы, использование других ограниченных ресурсов (усилия руководства и политический капитал), скорее всего, не обеспечит желаемого эффекта с точки зрения трансформации организационной культуры и распространения обновленной культуры на всех уровнях деятельности оборонной организации.

Вставка 16.3. Стратегия изменения организационной культуры

Изменение организационной культуры не может произойти за один день. Это довольно долгий процесс, хотя бы с той точки зрения, что работникам требуется некоторое время для того, чтобы привыкнуть и приспособиться к новым стандартам и способам ведения дел. В компаниях с очень мощной и специфической организационной культурой, таким же мощным может быть и сопротивление трансформационным усилиям. Ниже приводится перечень руководящих рекомендаций, на которых может строиться стратегия изменения организационной культуры:

Формулирование четкого стратегического видения

Четкое видение новой стратегии организации, общих ценностей и моделей поведения поможет дать толчок культурным изменениям и направить их в верном направлении.

Открытая заинтересованность в культурных изменениях со стороны высшего руководства

Культурные изменения должны идти с самого высокого уровня организации, так как заинтересованность в изменениях со стороны высшего руководства является необходимой предпосылкой успеха и важным сигналом для всех других членов организации.

Создание образцов успешных культурных изменений на самом высоком уровне организации

Заинтересованность в изменениях со стороны высшего руководства организации должна быть заметной и проявляться в виде новых ценностей и моделей поведения, которые будут служить образцом при внедрении аналогичных изменений и на всех других уровнях организации. Также важно, чтобы руководство организации демонстрировало связи и с уже существующей культурой способом, который поможет снизить уровень недоверия и опасения радикальных изменений.

Модернизация организации в поддержку организационных изменений

Это могут быть совсем незначительные модернизационные меры, необходимые для внедрения нового элемента культуры или перехода к другой модели руководства (например, от авторитарно-авторитарной модели, где важнейшие решения принимаются единолично руководителем организации, к модели коллегиального руководства) с целью содействия культурно-трансформационным мерам.

Отбор новых работников и содействие их адаптации в коллективе; избавление от работников, не отвечающих новым требованиям и стандартам

Реализации культурных изменений может способствовать обновление личного состава организации. Назначение новых работников и избавление от старых может происходить с учетом их соответствия или несоответствия требованиям и стандартам новой культуры.

Учет этических и правовых последствий

Изменения в сфере прав, функций и полномочий людей в результате изменений организационной культуры могут иметь морально-этические и правовые последствия.

Источник (в адаптированном виде): Томас Г. Куммингс и Кристофер Г. Уорли, *Организационное развитие и изменения* (Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, *Organization Development and Change*), 8-е издание (Thomson South-Western, 2005 г.).

При определении уровня амбициозности деятельности по трансформации организационной культуры используются подходы на двух уровнях. На одном уровне применяются широкие информационные меры, призванные обеспечить понимание и восприятие новых стандартов поведения и предохранителей от неэтичного поведения на всех уровнях оборонной структуры. В сочетании с умеренными мерами по обеспечению соблюдения новых стандартов и норм поведения, целью такой деятельности будет реальное (но, скорее всего, умеренное) снижение коррупции в количественном измерении. В то же время осуществляются активные меры на уровне небольшой группы специалистов с целью обеспечения качественной трансформации способов ведения дел в одном конкретном сегменте деятельности оборонной организации. Успех реформ в этом сегменте станет примером и для других сегментов деятельности. Это также позволит создать команду приверженцев реформ, которые уже будут иметь соответствующий опыт и смогут действовать как внутренние агенты изменений и во всех других сферах оборонной системы.

Вставка 16.4. Культивирование успешной практики обмена профессиональными знаниями и опытом

Успешность деятельности по обмену знаниями и опытом, а также развитие неформальных отношений специалистов в одной конкретной профессиональной сфере зависят от направления и целей такой деятельности, а также от интересов и ресурсов ее участников. Ниже мы приводим перечень рекомендованных мер, которые помогут повысить эффективность такой деятельности:

- приглашение и поощрение специалистов к участию в деятельности на всех уровнях – руководство группы, активная часть группы и группа поддержки;
- определение и поддержка наиболее оптимального режима работы профессиональной группы; ее члены должны регулярно встречаться, обсуждать общие проблемы, развивать и расширять направления совместной деятельности;
- в работе группы должны присутствовать как обычные элементы, так и элементы новизны и неожиданности, которые будут поддерживать интерес членов группы к дальнейшей совместной деятельности; использование как уже существующих, так и инновационных схем обучения и обмена опытом;
- обсуждение проблем и обмен опытом должны происходить как на публичном уровне, так и на уровне частного общения;
- создание возможностей для открытого обсуждения общих проблем как с точки зрения их внутреннего видения, так и с точки зрения «взгляда со стороны»;
- члены группы должны ощущать важность своей деятельности и поддерживать открытый откровенный диалог по этому вопросу;
- механизмы работы профессиональной группы должны обеспечивать возможности для ее естественного развития.

Источник: Этьен Венгер, Ричард Макдермотт, Вильям Шнайдер, *Культивирование сообществ по обмену профессиональными знаниями и опытом* (Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice*), (Бостон, МА: Harvard Business Press, 2002 г.).

В министерстве обороны, состоящем преимущественно из гражданских служащих, логическими направлениями таких целенаправленных мер могут быть такие подразделения, как занимающиеся вопросами стратегического планирования управления, контрольно-ревизионные управления, а также отдельные представители руководящего состава среднего и высшего уровней, которые воспринимают и поддерживают необходимость реформ.

В вооруженных силах боевые офицеры, имеющие опыт участия в международных операциях, могут активно поддерживать меры по реформированию организационной культуры и, пользуясь своим статусом и влиянием на подчиненных, способствовать внедрению норм этического поведения, которые рассматривают целостность и добропорядочность как важные составляющие успеха оперативной деятельности организации.

При осуществлении активных мер в этом направлении желательно было бы использовать и такой полезный вспомогательный инструмент, как обмен профессиональными знаниями и опытом. Этим будет заниматься группа людей одинаковой профессиональной специализации, которые будут активно сотрудничать между собой с целью обмена знаниями и опытом в соответствующей профессиональной сфере. Путем обмена знаниями и опытом и общения на неформальном уровне, они начинают ощущать свою принадлежность к одному общему делу, которое их объединяет, и формируют собственную неформальную группу внутри организации. Такая неформальная деятельность может в определенной степени служить противовесом влиянию неформальных групп коррупционного направления и создаст механизм для внедрения культурных изменений, даже при условии недостаточной поддержки со стороны руководителей среднего звена. Неформальные взаимоотношения внутри группы также помогут ее членам создать социальный капитал, который пригодится в их профессиональной деятельности и развитии их карьеры. В тексте Вставки 16.4 приводятся некоторые руководящие рекомендации по формированию успешной практики обмена знаниями и опытом.

Выводы

Даже в системах с высоким уровнем коррупции для большинства из членов системы вопрос «быть или не быть коррупционером» возникает не так уж и часто. С другой стороны, эти люди каждый день принимают тысячи решений, каждое из которых имеет свои последствия с точки зрения целостности, добропорядочности, прозрачности, отчетности и ответственности, а значит и влияют на общий коррупционный климат в системе. Поэтому главным направлением антикоррупционных усилий должно быть надлежащее мотивирование таких конструктивных решений. Эта деятельность будет наиболее эффективной и успешной при условии достижения согласованности интересов конкретного индивида, организации и общества, и когда эта согласованность будет постоянно поддерживаться за счет мер положительной направленности. Антикоррупционные меры, поддерживающие (положительные) или угрожающие (отрицательные) потребностям конкретного человека, могут осуществляться с учетом разнообразия и отличия потребностей различных людей, а также их расположения в иерархии потребностей каждого конкретного человека. Потребности организации могут быть удовлетворены за счет четкого распределения функций и полномочий внутри организации, эффективной горизонтальной координации и обеспечения целостности и добропорядочности процессов принятия решений. Если

организационная культура этична и профессиональна, она может служить мощным мотиватором поведения на уровне формальных процессов, деятельности неформальных групп внутри организации и на уровне руководства организации. Если организационная культура не является этической, ее трансформация в этическую культуру должна стать приоритетным направлением деятельности руководства оборонной организации. Без решения этого вопроса не будут иметь желаемого эффекта и реформы во всех других сферах деятельности оборонной организации. Это очень длительный процесс, но его можно успешно осуществить при условии наличия политической воли и терпения, а также за счет поиска приверженцев и союзников реформ внутри организации.

Раздел 17

Роль правительства

Легитимность всех правительств в конечном счете зависит от доверия общества к их способности эффективно и экономно выполнять работу, которая приносит общественную пользу (в этом случае, обеспечивать оборонную способность), и беречь доверие общества. Если же использовать общественную пользу в частных интересах, то коррупция будет подрывать такую способность. Поэтому в интересах правительств возглавлять борьбу с коррупцией. Чтобы быть эффективными, меры борьбы с коррупцией должны дополнять более широкие стратегии реформ, в частности, такие, как введение Системы планирования, программирования и бюджетирования (СППБ), с общей целью привить добропорядочность процессу принятия решений. Нужна готовность следовать лучшим образцам передового опыта в обеспечении прозрачности и подотчетности, в частности, путем предоставления своевременной информации руководству оборонного ведомства, парламенту и общественности. Также нужно иметь механизмы внутреннего контроля, которые бы дополнялись легко применяемыми административными санкциями, чтобы влиять на нарушения в тех случаях, когда криминальное преследование будет неуместным или непропорциональным. Поскольку методы современного оборонного менеджмента нуждаются в существенном делегировании полномочий и ответственности, то большое значение имеет воспитание профессиональных качеств и традиций честной государственной службы у соответствующих гражданских и военных кадров. Опыт свидетельствует о том, что, при наличии достаточного лидерства и внимания, министерство обороны и вооруженные силы могут показать положительный пример для наследования остальным государственным структурам и обществу.

Коррупционные риски

Основные сферы деятельности, которым больше угрожает коррупция, хорошо известны. Эти сферы предусматривают наибольшие возможности для прямого распределения бюджета: закупка вооружения, военной техники, горючего, продовольствия и других предметов обеспечения, строительство инфраструктуры и коммунальные расходы, а также проекты научных исследований и разработка новых технологий. Другой сферой с высоким коррупционным риском является утилизация избыточной техники и имущества, которая может быть передана в гражданский сектор по цене, гораздо меньшей их настоящей стоимости. Также сферы распределения и приема/направления чего-либо связаны со значительными коррупционными возможностями: обеспечение жильем, отбор на обучение (особенно, за границей) и направление в командировку (особенно, в высоко оплачиваемые миссии за границей). В призывных системах чрезвычайно высокий риск коррупции характерен для предоставления отсрочек от призыва или направления служить в менее трудные и опасные места службы. Наконец, злоупотреб-

бление властью и привилегиями создает опасность отчуждения от подчиненных. Особого внимания требуют те сферы, где возможности контроля ограничены: гибкие оперативные средства, ограниченные, или “черные”, проекты и проекты, которые финансируются военными миссиями (где в сферах взаимодействия между системами контроля двух стран могут возникнуть пробелы).

Случаи коррупции имеют место даже в развитых демократиях, хотя в значительной мере это скорее частные, чем системные случаи. Однако, в министерствах обороны молодых демократических стран коррупция чаще присутствует на системном уровне. Она может втягивать широкие круги нарушителей, как гражданских, так и военных, а также может быть более тесно и широко связана с коррупцией в обществе и среди руководящей элиты. Особенно чувствительны те сферы, где эффективный гражданский менеджмент еще не внедрен из-за отсутствия гражданских экспертов (поэтому они все еще находятся под контролем военных), количество профессиональных и надежных гражданских экспертов недостаточно или отсутствуют хорошие традиции и практики. Посттоталитарные режимы могут оказаться перед особенно высоким риском из-за большого количества подведомственных министерству обороны предприятий, значительных объемов устаревшей техники и неадекватных усилий относительно устранения бюджетных пробелов. Особенно разрушительное значение имеет практика создания внебюджетных “специальных” фондов, заставляющих военных зарабатывать деньги для покрытия оборонных нужд. Эти фонды создают широкие возможности и логическое прикрытие для коррупции в виде открытого поощрения коммерциализации оборонного ведомства.

Экономическое и социальное обнищание тоже может играть важную роль в росте коррупции. Во время жестокого экономического кризиса, в который попали многие страны-члены бывшего Варшавского договора, уровень денежного содержания офицеров упал значительно ниже нормального прожиточного уровня до мизерных \$30-50 в месяц. Вместе с тем, происходило резкое сокращение предоставления жилья и разрушение когда-то щедрой системы социального обеспечения. Военные оказались перед жестким выбором: увольняться и пробовать закрепиться в частном бизнесе, работать ночью после службы на дополнительной работе или принимать участие в коррупционных действиях. Экономическое обнищание сопровождалось значительным падением социального статуса, которое подписывалось отрицательным отношением общества к проблемным вопросам в армии коммунистических времен. А с падением социального статуса и самоуважения офицеров и профессиональных сержантов падали и их стимулы прибегать к самоконтролю. В некоторых странах этот “период выживания” длился около десяти лет, во время которых коррупция пустила глубокие корни в оборонных структурах и военной культуре.

Воспитание добропорядочности в оборонном менеджменте

Целью оборонного менеджмента является создание эффективных и незатратных оборонных возможностей, необходимых для адекватной защиты общества – т.е., «общественной пользы» от оборонной системы. В демократических странах это тесно связано с демократическим гражданским контролем и подотчетностью обществу. Другими словами, правительственные структуры и отдельные государственные должностные лица используют публичные ресурсы (деньги налогоплательщиков) в определенных правовых рамках и под контролем парламента, прессы и

общества.¹ Укрепление механизмов эффективного менеджмента, подотчетности и прозрачности естественно сокращает возможности для коррупции.

Несколько базовых принципов могут быть применены для обеспечения соблюдения принципов добропорядочности в процессах принятия решений – будут ли это отборочные комиссии, тендерные комитеты или индивидуальные решения руководства. До максимально возможной грани эти процессы должны регулироваться письменными нормативно-правовыми актами. Такие регуляторы должны определять участников и сферу их ответственности (все главные причастные субъекты должны быть учтены). Они должны определять легитимные условия (как относительно допустимости, так и обеспечения соблюдения) и критерии принятия решений. Они также должны определять легитимные результаты процесса в контексте общественной пользы. Цели и задачи должны быть оформлены, утверждены ответственным за контроль над соответствующим процессом должностным лицом и прозрачны для всех субъектов этого процесса. Решения и их обоснования должны быть оформлены письменно. Во всех случаях, кроме чрезвычайно срочных, информация должна быть доступна всем участникам. Результаты должны быть максимально измеряемыми, а также необходимо принимать меры для оценки результатов выполнения принятых решений и обеспечения подотчетности. Расплывчатые, непрозрачные процедуры и неконкретные оценки являются очень вероятными признаками присутствия коррупции. Следующие подразделы применяют эти принципы к оценке различных сфер оборонного менеджмента.

Политика, планирование, программирование и бюджетирование

Эффективный оборонный менеджмент объединяет, насколько возможно, выделение ресурсов и ожидаемый результат – будет ли это повседневная деятельность, усиление возможностей в интересах будущего или улучшение вопросов социальной защиты военнослужащих. В первую очередь, это требует ясности и прозрачности целей обороны – например, роли, функций и задач вооруженных сил – и мер, необходимых для их достижения. Они должны быть четко определены в руководящих документах стратегического уровня, наиболее широко распространенных и доступных в пределах оборонной системы (в Великобритании это делается, например, путем издания Оборонных стратегических установок, которые утверждаются министром), и прозрачных для парламента и общественности (в Украине это делается путем издания ежегодного доклада “Белая книга” о состоянии вооруженных сил).

Разработка планов и решений о выделении ресурсов (часто это понимают под термином “программирование”) должна быть тесно связана с ожидаемыми результатами оборонной деятельности, определенными политически. Руководящие указания по вопросам планирования и программирования должны быть заимствованы непосредственно из руководящих документов стратегического уровня, проверены специалистами министерства обороны по вопросам военной политики и утверждены министром обороны. Оперативные планы (текущие, перспективные) и планы развития вооруженных сил (организационной структуры, обеспечения, комплектования, подготовки/образования и инфраструктуры) также должны быть тесно увязаны с выделением ресурсов. Для того, чтобы лучше обеспечить

¹ В отличие от авторитарных или тоталитарных режимов, где министр обороны обычно является генералом, непосредственно подчиненным главе государства, а у того также может быть военное прошлое.

эти связи, многие новые демократические государства ввели варианты разработанной в США Системы планирования, программирования и бюджетирования (СППБ).

Ключевым элементом СППБ является программирование, объединяющее выделение ресурсов с планированием на среднесрочную перспективу (обычно на пять лет) и показывающее, каким образом и какие исходные данные должны обеспечить достижение требуемого результата. Затем программные решения будут механически определять вопросы формирования и выполнения бюджета. Перемещение концентрации внимания относительно вопросов выделения ресурсов от процесса бюджетирования к процессу программирования усиливает целостность системы. Программирование предусматривает намного больший круг участников дискуссии относительно выделения ресурсов и улучшает внутреннюю прозрачность. Такое пятилетнее окно программирования позволяет лучше оценить влияние выделения ресурсов, чем одно-двухлетний бюджет. Ответственность за выделение ресурсов и по-

Вставка 17.1. Организационное решение вопросов обеспечения дисциплины планирования и выполнения

Изучая опыт США, министерства обороны многих посттоталитарных стран стараются усовершенствовать свои системы управления ресурсами путем внедрения систем планирования, программирования и бюджетирования (СППБ). СППБ, при условии их надлежащей реализации, являются мощными инструментами менеджмента с потенциалом обеспечения существенного улучшения прозрачности процесса принятия решений и подотчетности менеджеров программ. Например, министерство обороны Болгарии ввело программно ориентированную систему ресурсного менеджмента еще в 2000 году.

С другой стороны, нередко наблюдается организационное сопротивление внедрению таких новых инструментов менеджмента. В сочетании с ограниченными знаниями и слабыми лидерскими качествами это нередко приводит к формированию существенных вызовов: как обеспечить эффективную связь между разными дисциплинами планирования, как гарантировать, чтобы программы придерживались курса на достижение оборонных целей и задач, и чтобы менеджмент финансов и закупок был четко согласован с утвержденными программами и т.п. В частности, когда министерствам обороны приходится иметь дело с увеличением текущих расходов, или в ситуации ограниченного финансирования, решения по вопросам бюджета или закупок руководствуются логикой, которая часто отличается от замысла оборонных программ. Это неотвратимо приводит к потере прозрачности и размывает подотчетность.

В августе 2009 года – на протяжении первого месяца при власти после парламентских выборов – руководство министерства обороны Болгарии сделало одно организационное изменение: создало Директорат планирования, программирования и бюджета. Таким образом оно сосредоточило в одной структуре функции долгосрочного оборонного планирования, программирования и краткосрочного планирования финансовых и материальных ресурсов. Такой подход выглядит главным образом как организационное решение проблемы обеспечения согласованности между бюджетами, планами закупок и построением, с одной стороны, и оборонными программами, с другой. Более того, такая согласованность остается даже при изменениях ситуации, сохраняя таким образом уровень прозрачности и подотчетности оборонного ресурсного менеджмента и уменьшая коррупционные риски.

дотчетность за полученные результаты сосредоточивается на менеджерах программ, которые подают предложения на рассмотрение руководящего органа – Комиссии программного контроля, в которую входят представители широкого круга должностных лиц, ответственных за вопросы формирования и имплементации военной политики (и финансов). Это отменяет монополию, которую финансовые департаменты часто имеют в бюджетно-концентрированных системах, где они обычно играют ведущую роль как в формировании бюджетов, так и в распределении выделенных ресурсов, причем, не совсем прозрачным путем.

Нормативные и организационные процедуры должны обеспечивать упорядоченный переход от целей оборонной политики и долгосрочных планов к оборонным программам, а затем – от программ к бюджетам и их имплементации. Во Вставке 17.1 предлагается пример организационного решения с целью гарантирования соответствия краткосрочных планов, включая и оборонный бюджет, и исполнительной деятельности оборонным программам, чтобы таким образом обеспечить целостность процесса ресурсного менеджмента.

Кадровый менеджмент

Ценнейшим ресурсом оборонной системы является человеческий ресурс, однако кадровый менеджмент часто бывает очень субъективен. Эта субъективность больше всего проявляется в тех системах, где командиры играют ключевую роль в каждом важном кадровом решении. Переход к более централизованной системе кадрового менеджмента может существенно улучшить целостность и подотчетность соответствующего процесса. Это требует определенных усилий по стандартизации оценки прохождения службы более объективными характеристиками и применению хорошо регламентированных аттестационных комиссий для рассмотрения кандидатов на повышение или для отбора на важные назначения (например, высшее командование или высшее профессиональное образование). Назначение на высшие или очень престижные должности, как, например, высшие командные должности, долгосрочное обучение за границей и позиции, требующие высшего уровня доверия и ответственности, должны быть под личным контролем министра. Высшая аттестационная комиссия в составе высших военных руководителей и высших гражданских государственных служащих может способствовать обеспечению прозрачности и объективности принятия кадровых решений. А более централизованная система также может улучшить контроль и сократить риск коррупции в таких процессах, как вступительные экзамены в военные учебные заведения, призыв и отсрочки от призыва на военную службу.

Вооружение, логистика и инфраструктура

Это, пожалуй, сфера самого высокого коррупционного риска, поскольку здесь присутствуют значительные объемы средств, предназначенных для закупок, обеспечения эксплуатации техники и вооружения и содержания инфраструктуры. Для обеспечения соответствия закупок реальным оперативным нуждам важно иметь жесткий контроль и пересматривать весь процесс определения требований: от определения общих оперативных потребностей до технических спецификаций, тендерной документации и контроля качества поставленной продукции. Чтобы обеспечить незатратность и справедливость системы, важно обеспечить добропорядочность в функционировании состязательной системы, включающей определение тендерных условий, победителя тендера и подготовку проекта контракта. Размещение информации о будущих и текущих закупках в Интернете имеет положительное влияние на

Вставка 17.2. Очищение государственных закупок: обнародование нарушений и административное отстранение

Обнародование фактов нарушений со стороны подрядчика может играть важную роль в содействии соблюдению норм добропорядочности в сфере государственных закупок. В Соединенных Штатах неправительственная организация “Проект надзора за правительственной деятельностью” (ПНПД) с 2002 года поддерживает специфическую базу данных – “Базу данных о нарушениях федеральных контракторов” (БДНФК), хранящую сведения о свыше 750 случаях нарушений, которые включают обман, нарушение антимонопольного законодательства, а также законов об охране окружающей среды, страховании и работе, начиная с 1995 года. Эта база данных также отслеживает информацию о 100 крупнейших федеральных контракторах. Закон США о расходах на оборону в 2009 году имеет положение о создании базы данных, которая бы хранила всю информацию по вопросам соблюдения добропорядочности и выполнения условий федеральными контракторами и получателями грантов. Она должна быть сделана по образцу базы данных БДНФК, хотя доступ к ней будет ограничен.

Следует отметить, что 25 компаний из числа 100 контракторов, по данным БДНФК, не имели ни одного случая нарушений, а 14 компаний были замечены только по одному разу. Таким образом, 39 из крупнейших 100 правительственных контракторов не склонны к систематическим нарушениям, что опровергает миф о том, что сотрудничество между правительством и бизнесом неотвратимо приводит к многочисленным случаям нарушений.

Правительство Чешской Республики недавно пошло еще дальше на один шаг, введя в своей последней антикоррупционной программе положения об отстранении от участия в государственных закупках (т.е., включение в черный список) определенных компаний, которые обоснованно обвинялись в коррупционных действиях. Эта мера уже давно пропагандировалась чешским отделением организации “Транспаренси Интернешнел”, позиция которого состояла в том, что в дополнение к таким инструментам, как расследование и государственное обвинение, необходимо ввести важный административный инструмент очищения рынка от тех компаний, которые его коррумпируют. Это также создаст важный элемент сдерживания для других потенциальных нарушителей. Доклад 2007 года содержит перечень рекомендаций для обеспечения успешности программы отстранения: правила доступности для общественности; обязательность учета черного списка во всех закупках; обеспечение справедливости, т.е. одинакового подхода ко всем; а также применение исключительно административных санкций – скорее для поощрения реформирования, чем провоцирования банкротства. Этот доклад также рекомендует, чтобы создание черного списка было частью более сложной стратегии антикоррупционных мер в сфере государственных закупок: соблюдение кодексов этики в государственных контрактах, пактов добропорядочности, защиты информаторов, программ исправления ошибок и других мер.

Источники: “Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database,” *Ethics World* (15 October 2008), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo; “TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful,” *Ethics World* (11 December 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

улучшение прозрачности и способствует реальной конкуренции. Закупки “у одного исполнителя”, т.е. закупка без состязания за контракт, должны быть строго ограничены.

Нормативно-правовая база и тендерные комитеты могут играть важную роль в воспитании добропорядочности путем содействия внутренней прозрачности для основных участников. Специальные правила должны определять требования к членам тендерных комитетов относительно обнародования случаев конфликтов интересов и отказа от участия в подобных решениях и сделках. Для обеспечения лучшего применения таких предохранителей также может быть полезно ограничивать количество ответственных за закупки лиц и тендерных комитетов. Информация о предыдущих нарушениях со стороны участников тендера и возможное их внесение в черные списки тоже может помочь в обеспечении добропорядочности во время проведения процедур (см. Вставку 17.2).

Утилизация избыточной техники и объектов инфраструктуры представляет дополнительные вызовы для добропорядочности. В этом случае вызов состоит в том, чтобы точно оценить, является ли определенный предмет действительно избыточным или нет, и если ответ положительный, то какой будет стоимость избыточного имущества. Открытые аукционы с надлежащим уровнем прозрачности, организованные для продажи избыточного имущества, могут помочь министерству обороны получить максимально возможные средства за это имущество. Страны со значительными объемами избыточного имущества могут создавать специализированные департаменты для управления процессом передачи или утилизации, чтобы таким образом забрать у министерства обороны роль организатора аукционов.

Инспектирование и аудит

Эффективная система инспектирования и аудита играет важную роль в сдерживании потенциальной коррупции путем обеспечения возможности для выявления и наказания. Даже при отсутствии коррупции, они являются важными инструментами обеспечения эффективного и экономичного использования ограниченных ресурсов и добропорядочности в системах оборонного менеджмента и принятия решений. Инспектирование и аудит могут включать как проверку на предмет законности, наподобие того, что обычно выполняют контрольно-ревизионные органы, так и проверку аудиторскими структурами вопросов нерасходности, эффективности и добропорядочности соответствующих процессов. Меры укрепления систем инспекции и аудита могут включать увеличение численности и профессиональной подготовки инспекторов, усовершенствование процедур и увеличение полномочий, а также лучшее использование технологий.

Прозрачность и подотчетность

Прозрачность информации и подотчетность высшему руководству считаются важными инструментами обеспечения норм добропорядочности и сдерживания коррупции. Традиционные методы внешней прозрачности включают публикацию белых книг и докладов парламента (см. разделы 18 и 21). Эти методы выступают важными инструментами ограничения распространенной склонности должностных лиц к выгодному использованию секретности ради уклонения от ответственности. Секретные классификации или проекты должны использоваться лишь в наиболее срочных случаях и при условии уста-

новления соответствующего (согласно режиму секретности) надзора. Прозрачность и подотчетность также могут быть обеспечены путем развития инновационных отношений с общественностью, в частности, путем создания общественных советов и привлечения представителей этих советов к решению вопросов деятельности министерства. Такие непосредственные контакты между оборонным ведомством и гражданским обществом среди прочего помогают держать политическую элиту подотчетной общественности в вопросах оборонной политики.

Уровень прозрачности внутри министерства тоже важен. В этом случае горизонтальная прозрачность способствует эффективности принятых решений за счет более широкого привлечения должностных лиц. Она также создает сдерживающий эффект относительно коррупции путем распространения информации внутри военных коллективов, которые вероятно будут замечать и будут принимать меры против коррупции. Вертикальной прозрачности будет содействовать и надлежащее применение принципов менеджмента, когда правдивая информация будет передаваться по иерархическим уровням с сохранением важных деталей для формирования четкого видения руководством всех обстоятельств, но и без чрезмерной детализации. Такая практическая прозрачность имеет дополнительное преимущество в том, что делает подотчетность более реалистической.

Профессиональные кадры

Так же важно для обеспечения стандартов добропорядочности в решениях руководства воспитание добропорядочности среди профессиональных кадров – гражданских служащих и профессиональных военных, которые выступают исполнителями этих решений. В контексте демократического гражданского контроля именно гражданские (больше, чем военные) руководители внутри министерства обороны несут ответственность за состояние национальной обороны и играют ведущую роль в формировании оборонной политики, административном контроле, правовом обеспечении, закупке и бюджетных функциях. Это позволяет военным сосредоточиться на своих непосредственных обязанностях по подготовке войск, оперативному планированию и ведению операций. Однако, несмотря на полученное публичное доверие, высшие гражданские должностные лица нередко представляют значительный коррупционный риск, в частности, в переходных странах, где они могут сливаться с коррумпированной политической и общественной элитой.

Ключевым элементом эффективного гражданского контроля является создание критической массы кадров гражданских экспертов в министерстве обороны, которые могут выполнять миссию профессиональных посредников между военными и правительством и обществом. Укрепление этого (характерных мотивационных групповых черт поведения – прим. переводчика) государственных служащих для таких кадров выступает мощным инструментом воспитания добропорядочности, который, однако, требует продолжительного времени, особенно для пост-тоталитарных стран, в которых коррупция глубоко проникла в тело общества. Согласно наблюдениям, сделанным выдающимся немецким ученым Максом Вебером более 90 лет назад и которые все еще актуальны сегодня: «Современная бюрократия в интересах добропорядочности подняла на высокий уровень чувство статусной чести; без этого чувства возникает смертельная угроза ужасной коррупции и вульгарного филистизма. А без соблюдения добропорядочности выполнение даже чисто технических функций государ-

ственного аппарата окажется под угрозой”². С другой стороны, содействие формированию “чувства чести” в среде профессиональной гражданской службы будет обеспечивать определенный уровень прививки даже против нарушений на высоком уровне.

Профессиональная подготовка по вопросам оборонного менеджмента может быть важным инструментом в формировании этоса государственной службы. Он особенно эффективен в контексте международного сотрудничества, которое позволяет формировать чувство причастности к международному сообществу с его собственными нормами и практиками. Программы наподобие программы НАТО “Строительство оборонных институций” и программы НАТО-Украина “Программа профессионального развития” демонстрируют удачный пример успешных усилий. Набор персонала за пределами существующего оборонного ведомства также помогает в формировании культуры государственной службы. Опыт показывает важность усилий высшего руководства относительно установления новых норм и стандартов – и соблюдения этих стандартов на собственном примере.

Конструктивное напряжение между военной и гражданской службами, когда роли отличаются и существует общий этос гражданской службы, может иметь определенную пользу в обеспечении добропорядочности в оборонной сфере. Во многих странах военные считаются одной из наименее коррумпированных институций. По данным организации “Транспаренси Интернешнел”, такой показатель, как “Глобальный барометр коррупции (ГБК) за 2007 год демонстрирует, что военные вообще пользуются более высоким доверием, чем большинство других институций общества, за исключением религиозных организаций и общественных организаций (ОО)”³. Если вооруженные силы получают достаточное социальное обеспечение для ликвидации “коррупции от нужды” и не принимают участия в тех экономических сферах деятельности, где есть наибольшие соблазны для “коррупции от жадности”, то в них возникает возможность удерживать независимую культуру добропорядочности. Если они будут иметь возможность влиять на процессы принятия решений в государстве, то военные могут играть важную роль в воспитании добропорядочности как во всем оборонном секторе, так и более широком правительственном контексте.

Однако, разумеется, что ни одна система обороны не может иметь полного иммунитета от болезней общества, среди которых есть и коррупция. Эффективные санкции за нарушения, в частности, административные меры, которые должны быть быстро применены ради восстановления целостности системы и обеспечения добропорядочности (в отличие от склонности только к наказаниям), является для министерства обороны важным инструментом обеспечения неуклонного соблюдения ведомственных стандартов, в отличие от подходов, применяющихся в обществе в целом.

Во Вставке 17.3 дается пример того, как рассмотренные выше принципы были применены в конкретном случае работы реформаторского руководства после Оранжевой революции.

² Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), 88.

³ Transparency International, “Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments,” TI Working Paper #2 (2007), 2.

Вставка 17.3. Усилия по воспитанию добропорядочности в период после Оранжевой революции (2005-2007)

Накануне событий конца 2004 года Украина находилась в переходном полудемократическом состоянии, когда распространенная коррупция наблюдалась во многих правительственных структурах, включая министерство обороны. Особенно напряженной в контексте коррупции была ситуация в департаментах и управлениях, имевших непосредственное отношение к использованию ограниченных бюджетных средств: снабжения, медицинского обеспечения, утилизации избыточных боеприпасов и техники, избыточных фондов и инфраструктуры, разработок и закупки вооружений, связи, эксплуатации, строительства и т.п. Коррупция также ощущалась во многих сферах, связанных с любым распределением или отбором: образования, кадров (относительно “выгодных” должностей или “выгодных” мест прохождения службы), распределения жилья, даже в вопросах подготовки и отбора для участия в миротворческих миссиях или обучения за границей.

Оранжевая революция ноября-декабря 2004 года, конечно, не могла сразу вылечить все проблемы общества, однако она позволила больше демократии. Два отдельных аспекта имели заметное положительное влияние на эффективность противодействия коррупции в министерстве обороны. Первый – это большая свобода высказывать свою точку зрения, большая прозрачность и высокие ожидания, которые в целом улучшили роль общественного контроля. Второй – это назначение на ответственные должности в министерстве обороны (и в определенной мере в других структурах также) многих новых, ответственных профессионалов, еще не запятнанных коррупцией.

Новая команда гражданского руководства прибыла в министерство обороны в феврале 2005 года. Большинство представителей этой команды составляли военнослужащие запаса с уже приобретенным после увольнения опытом работы в аналитических исследовательских структурах или коммерческом секторе. В министерстве они нашли ряд должностных лиц с высоким потенциалом, однако без надлежащей мотивации служить в неожиданно ограниченной профессиональной среде. Новая команда под руководством министра Анатолия Гриценко сделала ряд быстрых шагов для разблокирования имеющегося потенциала путем внедрения новых норм и стандартов. Стратегия, которую он применил, включала такие элементы:

Демонстрация серьезности последствий коррупционного поведения. Должностные лица, в действиях которых расследование обнаруживало признаки коррупции, безотлагательно отстранялись от занимаемых должностей. Было привлечено больше помощи от внешних структур, таких, как военная контрразведка (в составе Службы безопасности) и антикоррупционные подразделения Министерства внутренних дел. Если расследование подтверждало нарушения, то министерство обороны принимало быстрые меры в рамках имеющихся полномочий, которые, в частности, предусматривали увольнение в запас досрочно или в связи с компрометирующими обстоятельствами, перевод на низшую должность, понижение в воинском звании и т.п. Многие генералы и старшие офицеры таким образом были отстранены уже в первые месяцы 2005 года. Во многих случаях материалы расследований передавались в прокуратуру для дальнейшего возбуждения уголовных дел. Этот принцип безотлагательной ответственности, независимо от званий и должностей, продолжал применяться министром Гриценко на протяжении всего времени пребывания на должности (до декабря 2007 года), причем, он

затрагивал должностных лиц всех уровней, включая уровень заместителя министра или командующего вида вооруженных сил.

Упорядочение процессов оборонного менеджмента. Упрощение (где возможно) существующих процедур улучшило менеджмент и сократило риски коррупции и злоупотреблений. В некоторых случаях оптимизация процедур ликвидировала предпосылки для коррупции, например, в случае решения о направлении штатных, заранее существующих подразделений для участия в миротворческих операциях, военкоматы были лишены выгодной роли по отбору военнослужащих запаса в лучше оплачиваемые миротворческие миссии за границу. Усовершенствование процессов планирования и бюджетирования включало шаги, направленные на внедрение системы СППБ, более эффективные процедуры подготовки стратегических указаний, а также создание специальной бюджетной комиссии. В состав этой комиссии входило ограниченное число высших должностных лиц министерства обороны и Генерального штаба, которые отвечали за формирование политики, оборонное планирование и финансовые вопросы. Под руководством первого заместителя министра обороны они обеспечивали своевременную координацию процессов формирования и выполнения бюджета. Подобный подход в виде высшей аттестационной комиссии способствовал повышению прозрачности и подотчетности в вопросах назначения на ключевые должности и перехода от номенклатурной к более централизованной системе кадрового менеджмента. Процесс приема в высшие военные учебные заведения также был централизован, что позволило обеспечить лучший контроль за тестированием кандидатов на вступление и другими соответствующими процедурами приема. Схожим образом были сконцентрированы процедуры закупок, оставив только три тендерных комитета, которые стали выполнять все функции предшествующих десятков мелких комитетов. Наконец, был создан специальный государственный департамент, глава которого назначался правительством, а главной задачей этого департамента была передача или утилизация избыточного имущества. Министерство обороны поддержало изменения в нормативно-правовую базу, согласно которым оно лишалось права продавать избыточное имущество непосредственно покупателям и передавало право проведения аукционов и других форм передачи имущества соответствующим правительственным органам. Ключевым элементом этих реформ была минимизация привлечения военнослужащих к экономической деятельности.

Укрепление системы инспектирования и аудита. Полномочия и укомплектованность органов инспектирования и контрольно-ревизионных органов были увеличены, и в первую очередь это касалось Главной военной инспекции министерства обороны, контрольно-ревизионного департамента министерства обороны и Главного контрольно-ревизионного управления Генерального штаба. Структурные и процедурные реформы в этой системе помогли повысить ее эффективность, так же, как и усилия по привлечению лучших кадров, повышению их профессионализма и обеспечению их добропорядочности. Наконец, министерство начало внедрять современную компьютеризированную систему администрирования и учета, которая должна была обеспечить точный учет и контроль всех финансовых, материальных и кадровых потоков.

Содействие демократизации и прозрачности для общества. Для нового руководства министерства обороны с самого начала было ясно, что борьба против коррупции будет требовать укрепления демократических институций и увеличения прозрачности в оборонной сфере. Для обеспечения прямого диалога с гражданским обществом был создан Общественный совет при министерстве обороны, в состав кото-

рого входило более 70 представителей разных неправительственных организаций и исследовательских центров. Эта совещательная структура также имела важные функции надзора, например, представитель совета всегда присутствовал во время приема граждан министром. Другим примером прозрачности и подотчетности стало ежегодное издание "Белой книги", которая давала общественности Украины основательный отчет об основных оборонных вопросах, решаемых на протяжении года. Наконец, при участии министра были созданы советы офицеров в бригадах и высших штабах. Эти советы выполняли определенные совещательные и контрольные функции, а также помогали воспитывать у офицеров чувства чести, достоинства и нетерпимости к коррупции.

Пример Министерства обороны Украины за период 2005-2007 годов демонстрирует, что энергичные, сосредоточенные и последовательные усилия в борьбе с коррупцией могут давать существенный результат даже в обстановке широко распространенной коррупции в других ведомствах и обществе. К ключевым факторам, обеспечившим положительные результаты, можно отнести демократизацию и прозрачность, сосредоточение и концентрацию, лидерство и командную работу, эффективное инспектирование и аудит, а также быстрое и справедливое наказание. Интересно отметить, что официальные лица НАТО, которые высказывали предостережения относительно готовности Украины в целом вступить в Альянс, также часто признавали успехи министерства обороны в достижении стандартов НАТО.

Успехи министерства обороны в противодействии коррупции, особенно в условиях ее широкого распространения в стране в целом, были получены за определенную цену. Этой ценой был уровень высокопоставленного контроля, необходимый для обеспечения добропорядочности. Очень многие ответственные вопросы были подняты на уровень заместителей министра и персонально самого министра, замедляя таким образом исполнительные процессы и приводя к почти полному истощению руководителей министерства и их помощников. Это давало соответствующий результат, однако для его сохранения на перспективу нужны были системные изменения в обществе и создание продолжительной самостоятельной динамики в приоритетах профессиональных кадров.

Предупреждение конфликта интересов

Для обеспечения соблюдения принципов добропорядочности в процессе принятия решений на правительственном уровне важно идентифицировать и ликвидировать конфликты интересов. Это важно в первую очередь для высшего руководства и членов комитетов и комиссий (в частности имеющих дело с тендерными и лицензионными вопросами), к которым применяются требования относительно декларирования и отказа в контексте конфликта интересов. Это также важно для всех военных и гражданских руководителей, из которых кто-нибудь потенциально может иметь возможность злоупотреблять своим влиянием на процесс принятия решений. Кодексы поведения выступают полезным орудием для предупреждения конфликтов интересов в широком смысле. Они могут урегулировать такие вопросы, как (примеры взяты из польского опыта применения кодекса поведения для отношений в промышленной сфере):

- принятие подарков и других выгодных предложений (общее правило: никаких подарков);

- участие в мероприятиях, спонсируемых промышленностью (ограничивается до стандартных мероприятий, непосредственно связанных с подписанием и выполнением контракта);
- презентация промышленностью оборонной продукции и услуг (прямые презентации, без посредников);
- аренда военного имущества для внешних мероприятий (лоббирование интересов оборонной промышленности запрещается).

Другие регуляторы могут определять обязательства, касающиеся профессиональной военной службы, в частности:

- запрет выполнять дополнительную работу в интересах оборонной промышленности во время прохождения военной службы;
- обязательность для всех офицеров декларировать свое имущество;
- мораторий на принятие на работу в оборонной промышленности (три года после окончания службы для военного персонала, принимавшего участие в процедурах закупок и выполнении контрактов).

Одной из главных задач польского кодекса была ликвидация “посредников” в отношениях между министерством и оборонной промышленностью, которые часто презентовали себя в качестве “независимых” экспертов, журналистов или издателей, однако их деятельность была непрозрачным, незарегистрированным лоббированием промышленности. Правительства должны требовать, чтобы поставщики полностью раскрывали вопросы привлечения агентов и посредников, их личности и жалования, а также условия их контрактов. Это особенно важно при идентификации возможной неадекватной роли нынешних и бывших высокопоставленных должностных лиц или членов их семей относительно влияния на правительственные решения.

Структуры борьбы с коррупцией

В дополнение к усилиям, направленным на содействие качественному управлению, министерства обороны также выявили полезность в создании целенаправленных органов и стратегий по вопросам борьбы с коррупцией. Можно выделить два принципиальных подхода в контексте создания органов борьбы с коррупцией в министерстве обороны: обеспечение выполнения и предотвращение.

Подход, базирующийся на обеспечении выполнения мер по борьбе с коррупцией, нуждается в соответствующих дееспособных следственных органах. Эти структуры по своей сути близки к правоохранительным органам и по своим функциям проводят независимые расследования значительных случаев злоупотреблений и организованной преступной деятельности в своей сфере. Министерство обороны могло бы также получить поддержку от других ведомств с целью повышения эффективности расследований коррупционных действий.

А подход, базирующийся на предотвращении, нуждается в создании бюро антикоррупционной политики и процедур. Это бюро может служить неким «сторожевым псом» общих нормотворческих процессов в министерстве обороны, анализируя новые установки и инструкции с точки зрения их со-

ответствия действующему законодательству, прозрачности, предупреждению конфликтов интересов и качества управления. Оно также может предложить независимые экспертные советы министру или другим должностным лицам, особенно в тех случаях, когда министру нужно принять решение, выходящее за рамки существующих процедур, например, закупки вооружения в случае срочной необходимости обеспечения оперативных потребностей. Бюро может проанализировать, отвечают ли имеющиеся предложения действующему законодательству, выгодны ли они экономически и достаточно ли обоснованы, а также рекомендовать наиболее приемлемый подход к решению этой насущной проблемы. Также бюро может давать советы офицерам и государственным служащим, чтобы помочь им в соблюдении соответствующих уставов и кодексов поведения. Целенаправленная деятельность антикоррупционных бюро, как правило, играет ключевую роль в формировании и имплементации антикоррупционных стратегий. Такие бюро могут дополнительно наблюдать за соблюдением норм добропорядочности в ключевых процессах закупок. Во Вставке 17.4 предлагается соответствующий польский опыт.

Заключительные соображения: стратегия и последовательность

Довольно часто усилия по воспитанию добропорядочности являются реактивными, ускоряются в ответ на громкие скандалы, переходящие грань терпения общества. Хотя немедленное реагирование может восстановить общественное доверие, однако краткосрочность и временность усилий часто приводит к смешанным результатам, которые могут вызвать напряжение в оборонном ведомстве. Вставка 17.5 как раз и предлагает такой пример.

Вставка 17.4. Воспитание добропорядочности – опыт Польши

Согласно данным Индекса восприятия коррупции организации «Транспаренси Интернешнел», в 2005 году Польша была наиболее коррумпированной страной в составе Европейского Союза. К тому времени антикоррупционные усилия в министерстве национальной обороны были довольно неэффективными, так же, как и в целом в государственных структурах Польши. С положительной стороны, многие структуры принимали участие в борьбе с коррупцией в сфере обороны; но, с отрицательной стороны, антикоррупционные меры этих структур были полностью нескоординированными. Было раскрыто множество коррупционных схем, против определенного количества офицеров и гражданских в специальном докладе, подготовленном для министра, были выдвинуты обвинения в коррупции в оборонном ведомстве. Однако, несмотря на этот доклад, информация о коррупционных схемах не была использована для начала системных изменений. Предупреждение коррупционных злоупотреблений не стало приоритетом в деятельности министерства, не была сформирована соответствующая антикоррупционная политика и не были внедрены программы воспитания добропорядочности. В таких обстоятельствах антикоррупционные меры были неэффективны.

Не удивительно, что коррупция была главной темой в президентской и парламентской избирательных кампаниях 2005 года. После выборов польское министерство национальной обороны приняло план

борьбы с коррупцией. Это было сделано при содействии лично министра на высшем уровне, который назначил на соответствующую должность внутри организации опытного эксперта по вопросам борьбы с коррупцией с целью разработки и реализации этого плана. В начале 2006 года была создана новая структура – Бюро антикоррупционных процедур, подчинявшееся непосредственно министру и главной задачей которого было улучшение процедур для формирования антикоррупционной политики и воспитания добропорядочности. В него были назначены четыре гражданских лица, все из-за пределов оборонного сектора или оборонной промышленности, для того, чтобы предотвратить любую возможность конфликта интересов. Большинство из них имели антикоррупционный опыт, полученный во время работы в неправительственных организациях, местных администрациях или органах юстиции. Главной идеей создания Бюро было внедрение антикоррупционных стандартов как можно глубже в структуру министерства.

Начиная с практических реформ, бюро решило затронуть коррупцию в высших эшелонах, т.е. там, где потенциальные потери для общества были наибольшими. Целью было показать серьезность и последовательность реформ. Чтобы определить свои приоритеты, сотрудники бюро организовали быструю оценку рисков с целью установления сфер наибольшего коррупционного риска, где потенциально могут быть значительные финансовые потери и могут принимать участие высшие должностные лица. В результате мы оценили сферу государственных закупок военной техники и вооружения как наиболее важный для работы приоритет. Она была менее прозрачна, нежели обычная сфера государственных закупок, потребляла значительную часть бюджета (приблизительно 20%, т.е. свыше €1 миллиарда на протяжении года) и привлекала верхушку менеджмента министерства и вооруженных сил.

Реформа системы закупок предусматривала несколько элементов, в частности:

- увеличение прозрачности путем размещения информации о запланированных, текущих и завершенных закупках на веб-сайте;
- расширение границ применения электронных аукционов;
- улучшение контроля качества, в частности, проведения дополнительных испытаний бронированной машины «Росомак», баллистическая стойкость которой не была достаточно тщательно проверена во время процесса закупки;
- предупреждение конфликтов интересов у членов тендерного комитета путем введения дополнительных инструкций;
- содействие усилению конкуренции путем ограничения закупок у одного исполнителя до исключительных, хорошо обоснованных случаев;
- предварительный аудит сотрудниками бюро ключевых документов закупок, таких, как технические условия, тендерные условия, процедуры определения победителя тендера и проекты контрактов.

Кроме того, был разработан новый кодекс поведения для военного и гражданского персонала в отношениях с оборонной промышленностью, который предусматривал общие принципы на уровне здравого смысла, а также детальные указания, такие, как политика «никаких подарков» и политика отказа в сотрудничестве или участии относительно спонсируемых промышленностью мероприятий.

Бюро также начало сотрудничество с организацией «Транспаренси Интернешнел» (Великобритания), ввело отдельные элементы пактов оборонной добропорядочности – что включает надзор в сочетании

с независимым обзором спецификаций оборудования и контрактов – в проведение тендера на закупку реактивного VIP-самолета.

В результате этих реформ сегодня Министерство обороны Польши закупает лучшее оборудование за меньшие деньги. Закупки вообще лучше готовятся и больше сосредотачиваются на получении возможностей, чем просто поставок. Опыт Польши может быть применен и к другим странам, особенно тот вывод, что даже незначительные изменения в ключевых точках могут дать значительный эффект. Воспитание добропорядочности и сокращение рисков коррупции не представляют непреодолимой задачи, если к этому относиться ответственно и системно.

С другой стороны, целенаправленная, наступательная стратегия может помочь предупредить скандалы и уменьшить потребность в срочных реагированиях. Вставка 17.6 предлагает дорожную карту для развития такой стратегии.

Должностные лица, отвечающие за разработку такой стратегии, должны учитывать реальные условия существования общества и государственных структур, чтобы не расплывать усилий, а реалистически их сосредоточивать. Даже термин «антикоррупционный» должен использоваться осторожно, в частности в ситуациях, когда должностные лица могут рассматривать коррупцию как определенный фактор своего благосостояния или даже как приемлемый способ профессиональной деятельности. Например, офицеры-поставщики известны использованием бартера или неформальных соглашений в случаях (часто их к этому поощряют командиры), когда официальная система не в состоянии своевременно обеспечить необходимыми запасными частями. Наступление на такие бартерные сделки без улучшения всей системы, которая приводит к вынужденности этих действий, будет рассматриваться многими должностными лицами в лучшем случае как контрпродуктивное, а в худшем случае – как вредное.

Эти обстоятельства предлагают трехкомпонентный подход. Первый компонент касается того, что британский ученый Джеймс Шерр (в случае Украины) назвал «реалистическая и срочная цель: создать такую ситуацию, когда коррупция становится скорее вопросом выбора, чем вопросом жизненной необходимости».⁴ Он должен быть объединен с мерами, защищающими младший личный состав от потенциального втягивания в «коррупционные пирамиды», где их вынуждают принимать участие в коррупционных схемах и отдавать часть доходов высшим должностным лицам. Второй компонент направлен на упрощение процедур и улучшение менеджмента и управления.

Сосредоточенность больше на усилении возможностей, чем на противодействии коррупции, может помочь в наведении мостов с профессиональными группами внутри оборонной структуры. Когда должностные лица министерства обороны будут способны жить и работать эффективно без коррупции, они будут добровольно поддерживать третий компонент: целенаправленную кампанию по борьбе с коррупцией.

Тот факт, что коррупция существует практически везде, делает министерства обороны обреченными иметь такой же уровень коррупции, как и во всем обществе. Даже в странах с повсеместной коррупцией

⁴ James Sherr, "Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?" *Dzerkalo Tyzhnia* # 42 (570), (29 October–4 November 2005).

цией такие факторы, как рост общественных ожиданий и укрепление общественного контроля, могут объединяться с целенаправленной этикой оборонного ведомства, чтобы создать островок добропорядочности. Парадоксально, но в большинстве обществ, даже коррумпированных, добропорядочность в вооруженных силах и среди гражданских государственных служащих министерства обороны считается делом национальной гордости и уважения. Ирония состоит в том, что авторитарные режимы могут ощущать себя в этой ситуации неудобно, поскольку коррупция часто является средством для более тесного привязывания руководства оборонных и безопасностных структур к режиму, чтобы таким образом обеспечить их поддержку против граждан, если потребуется. Итак, демократичность управления

Вставка 17.5. Реагирование на скандал – перуанский пример

В ответ на повстанческие действия внутри страны Разведывательная служба Перу была значительно увеличена на протяжении 1990-х годов. Вместе с тем, служба использовалась для жесткого контроля политической оппозиции к правительству Президента Альберто Фухимори. Президентский советник Владимир Монтесинос был реальным руководителем разведывательной службы и фактически контролировал национальные оборонные структуры, подчиняясь только президенту. Под его руководством разведывательная служба давала взятки и шантажировала важных политических деятелей, поставляла оружие колумбийским партизанам и даже принимала значительные суммы денег от наркоторговцев. В 2000 году Монтесиноса поймали на даче взятки должностному лицу, записав компрометирующий материал на пленку, что привело к его увольнению, а позднее, в ноябре 2000 года, и к отставке Президента Фухимори.

Было создано временное правительство и за несколько месяцев до того, как новое избранное правительство начало работать, оно инициировало ряд шагов, направленных на восстановление контроля над разведывательными службами. Разведывательная служба и министерство обороны были реорганизованы, их бюджеты сокращены, а Конгресс получил больше полномочий по контролю над ними. Против высших должностных лиц силовых структур выдвинули обвинения в коррупции и нарушениях прав человека во время гражданской войны, а также в коррупции во время закупки вооружений на протяжении пограничной войны с Эквадором в 1995 году. Некоторые офицеры запаса и эксперты по вопросам безопасности помогли в этом процессе реформирования, углубленного избранной в июле 2001 года новой администрацией. Национальная разведывательная служба на протяжении следующих лет реформировалась несколько раз, значительно сократив свою деятельность, а контрольные полномочия Конгресса были укреплены путем усиления полномочий оборонной комиссии и разведывательной комиссии. Чтобы обеспечить конфиденциальность, членство в разведывательной комиссии было определено на полный срок в пять лет, в отличие от ежегодного обновления, как это было принято для других комиссий Конгресса.

В целом эти действия были положительно восприняты обществом и помогли восстановить доверие. Однако внутри силовых структур они воспринимались как «коллективное наказание» за неприемлемое поведение бывшего руководства. В результате национальные структуры безопасности стали более прозрачны, но существенно потеряли эффективность. Это стало одним из факторов роста активности террористов и общего восприятия уязвимости страны перед лучше вооруженной Чили.

Источник: Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Politica

помогает в обеспечении оборонной добропорядочности, а добропорядочность в сфере обороны помогает укреплять демократию. Мудрое правительство будет работать над этой положительной и взаимодополняющей динамикой и будет ею пользоваться.

Вставка 17.6. Дорожная карта реформ добропорядочности

Ниже предлагается дорожная карта реформ добропорядочности в сфере обороны, которая основывается на опыте Польши.

Прежде всего, нужно провести самооценку коррупционных рисков, чтобы идентифицировать вопросы, нуждающиеся в реформах. Для этого НАТО предлагает инструмент (Вопросник самооценки добропорядочности), а также может предоставить экспертную помощь в этом вопросе. После оценки коррумпированных сфер нужно определить приоритеты дальнейших действий. Надежные реформы должны начинаться сверху, т.е. оттуда, где высокие коррупционные риски пересекаются со значительными потенциальными потерями и высокопоставленными должностными лицами. После этого нужно формировать стратегию, которая определит приоритеты, ключевые изменения и предложит план действий, требуемый бюджет и кадровое обеспечение.

План действий должен выполняться полноценным штатом сотрудников, специально назначенных на эту работу. Речь идет о должностных лицах, для которых борьба с коррупцией и воспитание добропорядочности являются главными функциональными обязанностями по занимаемой должности. Привлечение новых людей из-за пределов оборонного ведомства и оборонной промышленности может защитить от конфликта интересов.

Подготавливая реформы, нужно концентрироваться на существенных изменениях. Это означает сначала изменения в законодательстве и процедурах, а затем – изменения в личном составе. Содержательные изменения требуют длительного времени.

Нужно развивать сотрудничество с органами борьбы с коррупцией внутри и за пределами оборонного сектора. Правоохранительные органы могут делиться опытом относительно новых коррупционных схем, а организации гражданского общества могут стать источником ценных советов. Нужно также готовить сотрудников и обучать оборонный персонал. НАТО предлагает инструмент, в частности, образовательный модуль для воспитания добропорядочности в сфере обороны. Осуществляя поиск решения, нужно использовать опыт других стран и организаций.

На начальном этапе ваших усилий будет возникать много вопросов относительно реагирования на конкретные вопросы. Ограниченные ресурсы не позволят вам реагировать на все вопросы с надлежащей эффективностью. Нужно сосредоточиться на приоритетах. Следует также быть последовательными в вашей деятельности в вопросах полноценного контроля выполнения только что введенных правил на протяжении значительного периода времени.

Наконец, нужно использовать моменты высокого политического внимания для начинания существенных реформ. Эти реформы позднее будут выполняться даже при ослаблении предыдущей политической воли. И даже при отсутствии политической воли некоторые реформы будут продолжаться.

Реформы добропорядочности – Как начать и продолжать?

Провести самооценку коррупционных рисков

НАТО предлагает инструмент

Определить приоритетные сферы: высокий риск коррупции + значительные потери + высокие ранги

Подготовить стратегию: определить приоритеты + определить ключевые изменения

Опирайтесь в деятельности на полноценный штат, предназначенный для этой работы

Привлечение новых людей со стороны военного ведомства

Изменить сначала процедуры, а потом – персонал

Взаимодействуйте с антикоррупционными органами внутри и извне

Готовьте свой персонал, обучай военнослужащих

НАТО предлагает инструмент

НАТО предлагает инструмент

Вы читаете инструмент НАТО

Сосредоточьтесь на приоритетах

Будьте последовательны в Ваших действиях

Используйте высокое политическое внимание для реализации реформ

Д
О
Р
О
Ж
Н
А
Я
К
А
Р
Т
А

Раздел 18

Роль парламентов и счетных структур

В качестве прямых представителей народа парламенты являются главным источником демократической легитимности. Они отвечают за установление правовых рамок, в которых действуют правительство и общество, и играют центральную роль в контроле деятельности исполнительной ветви власти (в частности, министерств обороны и вооруженных сил), а также оборонной промышленности и частных военных подрядчиков. У парламентских комитетов должно быть достаточно полномочий для контроля вопросов бюджета, закупок и кадровых решений в контексте политики и приоритетов национальной безопасности. Для эффективного применения своих полномочий они должны иметь надлежащий доступ к информации и подготовленный персонал, чтобы эту информацию анализировать. Во многих странах парламенты имеют в своем распоряжении счетные структуры. Они призваны выполнять важную роль, состоящую в проведении глубоких исследований правительственных расходов и выявлении злоупотреблений и недостатков.

Этот раздел изучит различные механизмы и вопросы в контексте роли парламента в борьбе с коррупцией и воспитании добропорядочности, увеличении прозрачности и укреплении подотчетности.

Парламентские комитеты

Комитеты являются рабочими органами парламента. Если основные политические вопросы или скандалы могут происходить перед камерами во время пленарных заседаний, то именно в формате работы комитетов парламентарии чаще всего заслушивают свидетельства должностных лиц министерства обороны, обсуждают различные вопросы, проводят расследования или готовят доклады. В большинстве парламентов есть комитет, который несет главную ответственность за оборонные вопросы, хотя и часто в более широком объединении с другими вопросами национальной безопасности. Вместе с тем, разные аспекты такой сложной сферы, как оборона, обязательно рассматриваются и во многих других комитетах, например, по вопросам финансов, внешней политики, прав человека или контроля над разведкой.

Сфера ответственности комитета по вопросам обороны и безопасности включает:

- разработку законодательных актов по вопросам безопасности и обороны;
- предложения по вопросам бюджета и контроля расходов;
- обзор деятельности правительства в сфере безопасности и обороны;
- предложения относительно ратификации парламентом международных обязательств и соглашений;

- предложения парламента относительно применения силы или направления войск за границу;
- мониторинг оборонных закупок;
- надзор за назначением высшего руководства;
- мониторинг кадровой политики и прав человека.

Чтобы работа комитетов по выполнению их контрольных функций была эффективной, нужно, чтобы выполнялись три требования. Во-первых, у них должно быть достаточно *полномочий*, четко определенных законодательством. Обычно это предусматривает способность:

- проводить слушания или расследования, во время которых министры и другие высокопоставленные должностные лица, военные или гражданские служащие и эксперты могут быть вызваны для дачи ответов на вопросы или свидетельств;
- требовать документы от структур исполнительной ветви власти;
- проверять прозрачность и эффективность расходования государственных средств и требовать в случае необходимости от компетентных органов проводить аудит;
- рассматривать обращения и жалобы от военнослужащих и гражданского персонала по вопросам сектора безопасности и обороны;
- посещать и инспектировать военные базы и другие объекты, в т.ч. места дислокации своих войск за границей.

Во-вторых, комитет должен *быть в состоянии* полноценно выполнять свои полномочия, т.е. иметь квалифицированный штат сотрудников, соответствующий бюджет, доступ к информации и возможность привлекать (и оплачивать) внешнюю экспертную помощь. Профессиональный уровень членов комитета также очень важен; они должны иметь соответствующее образование, опыт и знания, которые периодически пополняются дополнительной подготовкой и образованием.

И, в-третьих, принципиальное значение имеет *отношение* членов комитета к контролю за правительственной деятельностью и их способность решать вопросы общей важности, не оглядываясь на свою партийную позицию. Проведение закрытых заседаний, без прессы и общественности, может быть одним из путей избежания партийного давления. Неформальные, без печати и протокольных записей, встречи и семинары также являются отличным инструментом формирования общего видения и выхода за пределы партийной политики. Но наиболее значительным элементом является отношение к своим обязанностям и стиль руководства главы комитета.

Сильная, активная позиция членов комитета также может способствовать осуществлению комитетом *превентивного контроля*. Достаточное время, потраченное на регулярные и неожиданные посещения воинских частей, на слушания и аудит, потенциально может сохранить значительный объем времени и усилий, которые в другом случае потребовались бы для реагирования на проблемы уже после их появления.

Счетные структуры

В дополнение к информации от профессионального штата работников комитета, парламенты часто имеют доступ к информации и анализу от независимых счетных структур. Эти аудиторские структуры

часто объединены с парламентом непосредственно, как Бюджетный офис Конгресса США, или через специфическую систему ответственности и связей, как Национальный аудиторский офис Соединенного Королевства. В случае эффективной работы эти структуры обеспечивают парламент средствами оценки прошлой и текущей деятельности исполнительной власти. К функциям счетных (аудиторских) структур могут относиться:

- аудит финансовых отчетов всех правительственных ведомств и исполнительных структур;
- поддержку бюджетного процесса путем подготовки соответствующего анализа выполнения бюджетов, анализа бюджетных предложений исполнительной власти, независимой оценки стоимостных расчетов и подготовки альтернативных бюджетных вариантов и сценариев;
- анализ специфических вопросов политики и программ в контексте финансов и бюджета;
- предоставление информации для нужд парламентариев, а также представителям общественности для подготовки жалоб с дальнейшим расследованием выдвинутых обвинений;
- помощь ведомствам в повышении эффективности их работы с использованием для этого аудитов и примеров лучшего опыта.

Все эти усилия зависят от способности делать аккуратные оценки деятельности структур и выполнения задач. В дополнение к финансовым и правовым аспектам работы, сосредоточенность на “курсовом контроле” также полезна, поскольку она помогает увязать ресурсы, текущую деятельность и требуемые результаты. Это легче делать (при этом ценность результатов работы счетных структур увеличивается), когда их деятельность привязана к Системе планирования, программирования и бюджетирования (СППБ). В этом случае счетные структуры должны уделять особое внимание программированию, определяющему решения на среднесрочную перспективу по вопросам выделения ресурсов и оценки программ. Во многих странах детальное оценивание остается недоразвитой функцией, что и не удивительно, учитывая значительный объем работы и политическую чувствительность.

Вставка 18.1. Роль Национального аудиторского офиса Соединенного Королевства

Национальный аудиторский офис (НАО), который возглавляют Инспектор и Главный ревизор, сосредоточивает свои усилия в трех основных сферах: обеспечение эффективности расходования средств, поддержка работы парламента и определение примеров лучшего опыта.

Эффективность расходования средств

Согласно Закону об аудите от 1983 года, НАО может делать оценки и готовить доклады по вопросам расходования государственных средств. В контексте эффективности расходования ресурсов, офис оценивает то, как правительственные ведомства и другие органы государственной власти распорядились выделенными ресурсами для достижения определенных задач. Эта работа охватывает широкий ряд вопросов: от функционирования системы криминальной юстиции до основных проектов закупок министерства обороны, от улучшения коммерческой составляю-

щей правительственных проектов до улучшения качества контрактов содержания скоростных автомагистралей. Ежегодно НАО готовит около 60 докладов. Все они достаточно подтверждены статистикой и свидетельствами, основываются на тщательном анализе и широких полномочиях относительно доступа к необходимым документам.

Поддержка работы парламента

Руководитель НАО является официальным представителем Палаты Общин, и результаты его работы докладываются парламенту по решению Палаты Общин. Офис работает в интересах парламента и налогоплательщиков с целью обеспечения контроля за расходованием государственных средств и помощи органам государственной власти в улучшении их деятельности. С 2000 года он регулярно оценивал ключевые обоснования, которые правительство готовит для формирования бюджета, с целью проверки их адекватности, а также для дальнейшего доклада параллельно с докладами правительства. В 2007-2008 годах офис публиковал по 60 важных докладов парламента и ревизовал более 460 счетов. Начиная с цикла 2008-2009 годов, аудит проводится с использованием Международных стандартов финансовых докладов.

НАО поддерживает деятельность Комитета государственных финансов (КГФ) и других отдельных комитетов обеих палат, а также отдельных депутатов в их попытках получить информацию по вопросам государственных расходов и выполнения определенных государственных функций. НАО оказал разностороннюю поддержку 17 комитетам парламента и проводит брифинги, чтобы помочь комитетам в ежегодном обзоре результатов деятельности ведомств. Он также имеет дело с широким комплексом сложных запросов от членов парламента, которые в отдельных случаях могут привести к необходимости подготовки полноценного доклада.

Примеры лучшего опыта

НАО выпускает техническую информацию, установки и материалы передового опыта, которые могут использоваться другими, в частности, и всеми органами государственной власти.

Оборонные вопросы

Миссия НАО в этой сфере включает финансовый аудит этого сложного министерства, которое распоряжается около 90 миллиардами фунтов недвижимого имущества и управляет бюджетом приблизительно в 34 миллиарда фунтов. НАО также готовит доклады по оценке эффективности использования министерством обороны своего бюджета. Это включает как способность министерства проводить текущие операции, так и поддержку и развитие военных возможностей для выполнения будущих задач. НАО концентрирует основное внимание на вопросах оперативной эффективности, обеспечении потребностей личного состава вооруженных сил, закупки основных образцов вооружений и основных объектов инфраструктуры, таких, как программы содержания военных баз или перепрофилирования объектов. Недавние доклады предлагают анализ таких вопросов, как состояние вертолетов «Чинук», транспортных самолетов «Геркулес» С-130, логистических программ для сверхзвуковых реактивных самолетов, набор на службу и содержание на службе персонала, использование резервных структур и оборонная информационная структура.

Источник (адаптировано из): National Audit Office, www.nao.org.uk.

Начинать сверху: коррупционные риски и их предупреждение для парламентариев

В деле снижения уровня коррупции парламентарии как законодатели устанавливают нормы и стандарты прозрачности, контролируя решения правительства и внимательно изучая результаты аудита его деятельности. Вместе с тем, как в любой другой сфере, где присутствуют значительные расходы, парламентарии иногда ощущают соблазн влиять на решения правительства и иногда делают это для персональной выгоды или для выгоды своей партии. В этом контексте предотвращению коррупции в сфере оборонных контрактов отводится особое внимание. Однако, не существует подтверждения того, что в оборонной сфере коррупция распространена больше, чем, скажем, в строительстве и инфраструктурных контрактах. На самом деле, во всем секторе безопасности в целом коррупция в полиции или таможенных службах встречается намного чаще, чем в оборонной сфере, однако очень часто это мелкая коррупция, которая существует значительно ниже уровня парламента.

Но при этом в секторе обороны существуют специфические коррупционные риски. Круг руководителей, вовлеченных в процесс принятия решений, более узок и их деятельности присуща некая секретность, экспертные знания менее распространены, к тому же – это особенно примечательно – рынок практически монополизирован, поскольку министерство обороны выступает единственным покупателем, а количество квалифицированных поставщиков ограничено. Сложные оборонные контракты со многими субподрядчиками усложняют надлежащий учет, а закупочные подразделения отдают предпочтение горстке доверенных поставщиков. При этом парламентарии еще и лоббируют экономические интересы своих избирателей, а также могут приложить руку к получению отсрочек от призыва или выгодной работы для своих протеже. В таких ситуациях граница, отделяющая правомерную помощь избирателям от злоупотребления влиянием, очень тонка.

Нет пределов человеческой изобретательности в поиске путей влияния на процесс закупок так, чтобы не входить в конфликт с законом. Коррупция может приобретать форму откатов (чрезмерно завышенных) по контрактным платежам, так называемых «комиссионных» за предоставленные услуги, преимуществ за пределами контракта наподобие развлекательных путешествий для членов семьи и других услуг или просто выплат под столом. Широкомасштабная коррупция для получения требуемого решения от влиятельного должностного лица обычно происходит путем использования агентов или посредников, чтобы таким образом избежать непосредственного контакта между поставщиком и покупателем и усложнить контроль прохождения платежей через банковскую систему.¹ Это подчеркивает важность наличия четкого законодательства относительно того, что разрешено, а что – не разрешается, и где должностные лица должны держать дистанцию в своих контактах с поставщиками. Также нужно устанавливать ограничения на стоимость подарков, которые разрешается принимать должностным лицам и парламентариям. Парламентариям нужно следить за тем, чтобы эти правила, или кодексы поведения, были четко определены и строго соблюдались, а также соблюдать их самим. Им нужно избегать любых подозрений в недостойном поведении и, например, не идти на контакт с коммерческими агентами или посещать предприятия самостоятельно, а делать это только вместе с другими коллегами из числа членов комитета по вопросам обороны.

¹ "The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm," *The Economist*, 23 December 2006.

В 2007 году сенатор-демократ из штата Монтана Джон Тестер даже сделал инновационный шаг, разместив свой дневной график на веб-сайте. Этот шаг подчеркивает действенное противоядие от коррупционного риска: максимальную прозрачность того, как парламентарии исполняют свои обязанности и декларируют свои интересы. Отдельные парламентарии должны декларировать свои достатки и интересы до того, как занимать место в парламенте, а также делать это на протяжении нескольких лет после завершения своей каденции. Нужно запрещать анонимные взносы для них самих или для финансирования их партий. Эти меры также соответствуют их собственным интересам, защищая их от несправедливых обвинений в обмане и поддерживая доверие граждан к их работе. В этом контексте Международный кодекс поведения государственных служащих ООН служит полезной основой для формулирования соответствующих правил, в частности, часть II о конфликте интересов и дисквалификации, а также часть III о декларировании достатков. Такое декларирование имеет особое значение в тех парламентах, где членство не считается единственным полноценным видом деятельности и где членам разрешается выполнять другую оплачиваемую работу. Например, в Британской Палате Лордов 139 из 743 членов предоставляют оплачиваемые советнические услуги и фигурируют в зарплатных ведомостях корпораций.

Роль парламентов в обеспечении прозрачности сектора обороны

Парламенты играют значительную роль в обеспечении прозрачности в министерстве обороны, для чего в своем распоряжении они имеют ряд инструментов. Их члены могут ставить устные или письменные вопросы и настаивать на получении ответа, который бы их удовлетворил. Мощным средством достижения прозрачности является организация слушаний с привлечением конкурирующих поставщиков и, если это необходимо, за закрытыми дверями для защиты коммерческой тайны. Более драматичным, но и более долгосрочным способом выступают парламентские слушания, имеющие целью выявление обстоятельств и определение ответственных. Не много министров или государственных секретарей способны пережить такое испытание, поскольку во время слушаний происходят политические баталии, а члены оппозиции держат свои ножи наготове, чтобы доказать некомпетентность правительства. В то же время парламентские слушания часто ослабляются неопытностью парламентариев в правовых нюансах слушаний. Они же избираются за их политические позиции, а не за их способности вести расследование.

Следственные инструменты имеют важное значение, однако, наилучшим лекарством против коррупции является наличие четких процедур и их соблюдение: последовательное и скрупулезное изучение всех позиций оборонного бюджета, изучение стоимости эксплуатации на протяжении жизненного цикла закупаемой техники, а также объединение собственных наблюдений с докладами счетного офиса, чтобы определить, действительно ли запланированные статьи бюджета использованы по назначению. На самом же деле такие процедуры хорошо срабатывают лишь тогда, когда парламент имеет достаточный штат квалифицированных экспертов для проведения глубокого анализа. При условии, что существует независимая счетная структура, она также служит сдерживающим фактором против злоупотреблений, поскольку нарушения, вероятно, будут выявлены в ее докладах. В сфере закупок министерство обороны должно предоставлять парламенту всю информацию о военных потребностях, возможных альтернативных путях их обеспечения, список потенциальных поставщиков и аргументы в пользу окончательного решения относительно выбора поставщика. Например, в Бельгии и Нидерландах

дах министр обороны обязан придерживаться определенной процедуры, согласно которой сначала нужно включить потребность в определенной системе вооружения в 10-летнюю программу и, соответственно, обосновать эту потребность, затем следует анализировать альтернативы, докладывать детали проведения переговоров и аспекты совместного производства и компенсаций (за которые отвечает министерство экономических дел) и, в конце концов, принять решение относительно закупки. Для предоставления помощи в выполнении этих процедур Бельгия в 1996 году создала специальный комитет по военным закупкам в Палате Представителей. В Нидерландах министерство обороны должно следовать требованиям конвенции, которая определяет, что у парламента должно быть достаточно времени для рассмотрения контрактов стоимостью свыше 50 миллионов евро до момента их подписания (см. Вставку 18.2). Как правило контракт получает зеленый свет от комитета по вопросам обороны, но его члены имеют право делать соответствующие представления на рассмотрение Второй Палаты с дальнейшим принятием решения путем голосования на пленарном заседании. В Германии похожая процедура скрупулезного контроля начинается с уровня в 25 миллионов.

Вставка 18.2. Модельная последовательность контроля за оборонными закупками

Ниже предлагается модельная последовательность контроля за закупками, составленная на основе парламентской практики Нидерландов.

Требования

Министерство обороны информирует парламент относительно общих оперативных требований. Сюда включают тип вооружения, оценку требуемого количества и объемы средств, предназначенных на закупку. Парламентарии обычно концентрируют свое внимание на доле общего бюджета, определенной для реализации планов закупки, и поднимают вопрос относительно совместимости этого решения с другими приоритетными потребностями. Процесс закупки может быть продолжен только тогда, когда оборонная комиссия парламента утвердит выдвинутые требования или в случае отсутствия конкретных возражений, когда применяется минималистская формула «комиссия принимает во внимание предоставленный документ».

Подготовительные исследования

Оперативные требования трансформируются в технические спецификации. Потом исследуется рынок и составляется исчерпывающий список потенциальных поставщиков. Если требуемого образца нет в наличии сейчас, или в ближайшем будущем, то составляются планы относительно его разработки во взаимодействии с промышленностью и другими заинтересованными странами. Утверждается стратегия закупки, а также график производства и поставки.

Оценка

Это тщательное изучение информации, предоставленной заинтересованными поставщиками. Способны ли они обеспечить все пункты спецификации, предлагают ли они альтернативные пути выполнения требований? Эксплуатируется ли этот образец техники или вооружения в вооруженных силах других стран и какой у них опыт эксплуатации? Какие существуют возможности для совместного производства и компенсаций (офсетов)? Это исследование должно предложить короткий список альтернативных об-

разцов. Информация по этому вопросу должна быть вынесена на обсуждение в парламентском комитете и было бы желательно, если бы ее обнародовали.

Закупка

Этот этап включает окончательное уточнение рекомендаций и подготовку к закупке на основе обсужденных предложений, отдельные из которых, возможно, были уже испытаны в полевых условиях. Департамент вооружений применяет ряд критериев для формирования окончательных рекомендаций. Принимая во внимание, что несколько альтернативных вариантов могут удовлетворить требования военных, существует возможность того, что будут учитываться и другие факторы: например, стоимость эксплуатации на протяжении жизненного цикла, относительный уровень боевой эффективности или уровень безопасности. Офсетные договоренности или соглашения о совместном производстве также часто получают много внимания – для парламентариев важно, чтобы национальная промышленность принимала адекватное участие в производстве, поэтому они обычно требуют сто процентов компенсации за каждый оборонный доллар или евро, израсходованные за границей.

Роль парламента на всех этих этапах будет разной, в зависимости от уровня стоимости. В Нидерландах контракты стоимостью ниже 5 миллионов евро подписываются на уровне руководства видом вооруженных сил. Проекты стоимостью до 25 миллионов евро должны подписываться на уровне Начальника оборонного штаба и докладываться парламенту. В случае расходов в пределах между 25 и 100 миллионами долларов, потребности должны быть утверждены парламентским комитетом в начале цикла, а дальнейшее выполнение поручается руководству видом вооруженных сил, за исключением случаев, когда проект определяется как политически чувствительный. Проекты более высокой стоимости нуждаются в утверждении парламентом до начала процедуры подписания. А решение относительно выполнения условий контракта могут приниматься лишь государственным секретарем (заместителем министра), отвечающим за вопросы вооружения. Контракты стоимостью свыше 250 миллионов евро должны утверждаться кабинетом в полном составе и поддерживаться парламентом.

Источник: Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005).

Союзники: пресса, НПО, международные организации, эксперты по вопросам обороны

Одним из наибольших вызовов для парламентов являются задачи эффективного распоряжения теми часто огромными имеющимися ресурсами в условиях, когда для этой работы они имеют ограниченное время. Пресса – один из источников стимулирования, ведь в парламентах Запада нередко истории в утренних газетах о скандалах или неэффективности правительства используются во время традиционного периода вопросов к членам правительства. Активная и придиричивая пресса является неотъемлемой составляющей эффективной демократии, однако слишком большая надежда на новости, распространяемые прессой, имеет существенный недостаток: поощряет недостаточно взвешенную реактивность на скандалы и политизацию. Иногда более эффективным путем для парламентариев было бы соблюдение несколько большей дистанции от быстротечных медийных возбуждений и кон-

центрация на долгосрочных приоритетах политики. Подобным образом международным организациям, например, ПРООН, также было бы полезно поразмыслить над лучшим балансированием затрат на журналистские расследования. Хотя, в общем, это очень полезная вещь, однако иногда журналистские расследования могут привести к созданию непродуктивной атмосферы постоянных обвинений. Похоже, что прессе тоже важно придерживаться своего кодекса поведения.

У парламентов также есть союзники среди неправительственных организаций. В большинстве стран есть множество общественных организаций, которые уделяют основное внимание борьбе с коррупцией на общегосударственном и местном уровнях. Однако важно сделать так, чтобы привлечь их к более конструктивному сотрудничеству с парламентом, чем просто оставить в традиционном режиме обвинения. На международном уровне ключевым союзником в борьбе с коррупцией является организация «Транспаренси Интернешнел», которая создана более пятнадцати лет назад и сейчас ежегодно публикует Индекс взяточников, Глобальный барометр коррупции и Индекс восприятия коррупции. Такой способ «названия и порицания» злоумышленников – отдельных лиц, компаний или целых стран – имеет определенный эффект, в частности, в парламентах Запада. «Транспаренси Интернешнел» через свою сеть национальных оценок также может помочь в мобилизации национальных неправительственных организаций к конструктивному сотрудничеству со стараниями парламентов противодействовать коррупции. Главным игроком по предоставлению помощи парламентам в создании контролирующего потенциала выступает Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) – международная фондация, созданная Правительством Швейцарии в 2000 году. ДКВС идентифицирует и распространяет наилучший опыт управления сектором безопасности на национальном и международном уровнях. Он тесно сотрудничает с другими международными институтами с целью предоставления внутри определенных стран совещательной помощи и развития практических программ воспитания добропорядочности, содействия прозрачности и подотчетности. Это часто делается во взаимодействии с различными парламентскими ассамблеями, такими как, например, Парламентская Ассамблея Совета Европы и Парламентская Ассамблея НАТО, а также с другими международными структурами, заинтересованными в распространении лучшего опыта управления в секторе безопасности.

Парламентская Ассамблея Совета Европы особенно активно поддерживала меры по укреплению контроля над секторами безопасности и обороны. В 2005 году, в ответ на меры, принятые в борьбе против терроризма, она разработала пакет детальных рекомендаций относительно надзора за секторами разведки, полиции, пограничного контроля, обороны и «национальной безопасности и демократии». Эти рекомендации были направлены на обеспечение:

- четкого и адекватного законодательства для обеспечения деятельности секторов безопасности и обороны, в котором четко определены отличия между службами безопасности и разведки, с одной стороны, и правоохранительными органами, с другой;
- концентрации вооруженных сил на вопросах национальной безопасности, без отклонений на второстепенные задачи, за исключением чрезвычайных обстоятельств;
- наличия дееспособных специализированных парламентских комитетов, предназначенных для надзора за службами разведки и, как минимум, их бюджетами; они не должны существенно усложнять обеспечение фундаментальных конституционных прав;
- парламентского надзора за введением чрезвычайных мер, которые не должны существенно сузить обеспечение фундаментальных конституционных прав.

Также в резолюции подтверждается возрастающая важность международного сотрудничества и миротворческих миссий и подчеркивается, что это “не должно привести к отрицательному влиянию на роль парламента в процессе принятия решений”. В резолюции также отмечается, что отложенная прозрачность (рассекречивание тайных материалов после определенного законом периода) могла бы способствовать поддержанию баланса между интересами секретности и подотчетности.²

Среди международных организаций главным союзником в борьбе с коррупцией является Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Объединив тридцать экономически развитых стран, ОЭСР в 1977 году разработала Договор против коррупции, который на сегодня принят в 38 странах. Организация также имеет Рабочую группу по вопросам коррупции, которую возглавляет швейцарский профессор Марк Пиет. Ряд стран-членов ОЭСР ввели собственные антикоррупционные законы, основываясь на положениях настоящего Договора, и получили заметный результат. В частности, Германия приняла такой закон в 1999 году и обеспечила неуклонное его соблюдение. Компания-производитель электроники Сименс была привлечена к ответственности за выплату около 1,3 миллиарда евро в виде взяток в свыше 50 странах, включая персональную выплату Президенту Нигерии Сани Абача. В декабре 2008 года расследование применения так называемой “черной кассы” фирмы Сименс закончилось штрафом в 395 миллионов евро. Договор ОЭСР также поощрял дополнительные меры и в других странах. Подобное расследование в США привело к штрафу со стороны Сименс в 800 миллионов долларов, а Италия в 2004 году запретила Сименс иметь дело с государственными учреждениями на протяжении года.

Наконец, профессиональные военнослужащие могут стать мощным союзником в обеспечении эффективного парламентского контроля. Они не смогут так легко обманывать в вопросах качества и надежности военной техники и вооружения, которые им необходимо закупить, поскольку это может стать вопросом жизни или смерти для их коллег в зоне боевых действий. Более того, процедуры согласования и учета тщательно отрегулированы, часто до мельчайших деталей, и требуют подписания на каждом уровне процесса закупок. Большинство министерств обороны имеют специальные структуры для надзора за этим процессом и выявления возможного обмана. Такие структуры должны быть выделены за пределы командной иерархии и связаны со штатом военных инспекторов. Главный инспектор должен поддерживать тесную связь с парламентом, а его кандидатура должна обсуждаться в парламенте в порядке консультаций.

Надзор над оборонной промышленностью и экспортом вооружений

Часто парламенты занимают намного более жесткую позицию относительно надзора над внутренними закупками, чем продажами за границу. С одной стороны, это логично, поскольку внутренние закупки предусматривают участие парламента, распределяющего деньги налогоплательщиков в качестве непосредственно причастной структуры. С другой стороны, экономические стимулы больше касаются промышленного развития, чем вопросов надзора, которые беспокоят экспертов. Парламентарии име-

² *Democratic Oversight of the Security Sector in Member States*, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>.

ют ожидаемую обеспокоенность относительно сохранения рабочих мест в новых инновационных областях промышленности, сосредоточиваясь на передовых технологиях и квалифицированной работе. За исключением США, нет ни одной другой страны, которая имеет достаточно большой внутренний рынок для поддержки дееспособной оборонной промышленности, а это делает внешние рынки и проекты международного сотрудничества очень важными для выживания компаний. При этом на протяжении более десятилетия оборонные бюджеты большинства стран Запада сокращались, что привело к увеличению конкуренции на рынках третьих стран. Текущий экономический кризис еще больше этому способствует. Во время, когда больших оборонных контрактов маловато, и при этом их получение загрузит промышленность работой на много лет вперед и обеспечит занятость рабочих предприятий, некоторые руководители соглашаются закрывать глаза в случаях, когда полная прозрачность и чистые руки могут воспрепятствовать получению выгодного контракта. Однако ряд недавних случаев свидетельствует о начале изменения такой тенденции (см. Вставку 18.3).

Положительная новость состоит в том, что промышленность сама начала обращать внимание на проблему коррупции. В июле 2006 года Европейское агентство аэрокосмической и оборонной промышленности объявило о создании международной промышленной рабочей группы, предназначенной для борьбы с коррупцией. Сначала она должна была включать в сферу своей деятельности все оборонные компании ЕС и их национальные оборонные ассоциации, а со временем – открыть доступ для оборонных компаний и из других стран. В тот же день было объявлено о создании Антикоррупционного форума оборонной промышленности Соединенного Королевства. Сработают ли эти инициативы? Нужно немного подождать. По данным Доклада о мировом развитии за 1997 год, 15% всех компаний в промышленно развитых странах должны платить взятки, чтобы сохранить свой бизнес. Этот показатель составлял 40% в Азии и 60% в Российской Федерации. Снижение уровня коррупции будет зависеть от настойчивости правительств и парламентов, особенно с учетом того факта, что вне границ Европы и США многие люди, занимающие высокие должности, ожидают взятку за свое участие в коммерческих проектах. Соответственно, коррупция будет сокращаться лишь тогда, когда риск будет высоким и для покупателей, и для продавцов. Было бы полезно, если бы конкурирующие фирмы объединили свои ряды в соблюдении кодекса поведения. Безусловно, парламенты могут играть конструктивную роль, предоставляя помощь на этом направлении.

Вставка 18.3. Избранные значительные случаи коррупции в сфере экспортных продаж

Наиболее известным недавним случаем применения взяточничества была сделка Британских аэрокосмических систем, четвертой по размерам оборонной фирмы в мире, с Саудовской Аравией. В 2003 году газета «Гардиан» обнародовала информацию о том, что эта фирма, пользуясь благосклонным отношением нескольких британских правительств, на протяжении двадцати лет выплачивала миллионные взятки высшим саудовским должностным лицам и членам их семей за предоставление выгодных оборонных контрактов. Британский Офис серьезных злоупотреблений начал расследование и выявил в этой фирме скрытый фонд в размере 60 миллионов фунтов для «услуг поддержки», а также доказательства того, что 1 миллиард фунтов был переведен в

швейцарский банк на счета двух посредников, у которых были контакты с королевской семьей Саудовской Аравии. Однако, генеральный прокурор остановил расследование, уведомив парламент о том, что Саудовская Аравия намекнула на возможность мести в ответ путем отказа от обмена информацией относительно возможных террористических атак против Соединенного Королевства. Премьер-министр Тони Блэр поддержал это решение.

Подобные случаи также имели место во время продаж в страны НАТО. В середине 1970-х годов в Нидерландах фирма Локхид осуществила попытку купить влияние во время закупки новых военных самолетов. На предложение Принца Бернарда, мужа королевы Юлианы, фирма выплатила ему 1,1 миллиона долларов. Независимая следственная комиссия сделала вывод о том, что его поведение было «достойным осуждения», однако под угрозой возможного конституционного кризиса (вследствие возможного отречения королевы) правительство, после консультаций с парламентскими лидерами, лишь освободило принца от обязанностей Генерального инспектора Вооруженных Сил. Приблизительно в то же время, когда Нидерланды проводили процесс закупки американских самолетов Ф-16, была заподозрена попытка агента, связанного с французской фирмой Дассо, дать взятку одному из членов парламента, однако этот случай не дошел до суда.

Индия является хорошим примером страны, которая сильно пострадала от коррупции, однако была в состоянии сделать важные законодательные сдвиги. Закупка самолетов «Ягуар» у Соединенного Королевства в 1978 году и большие контракты в 1980-х годах по закупке артиллерийских пушек фирмы Бофорс, французских самолетов Мираж 2000 и немецких подводных лодок – все были окружены привкусом коррупции, хотя формально имели надлежащее обоснование оборонными требованиями.

В ответ в 2001 году был назначен человек с несомненной добропорядочностью, чтобы внедрять меры по прозрачности и подотчетности обществу в деятельности министерства обороны. Правительство утвердило инструкции относительно открытого декларирования иностранными поставщиками услуг, предоставляемых ими через своих представителей, и комиссионных, которые им выплачиваются в виде выплат, процентов и другими способами. Согласно Процедуре оборонных закупок (ПОЗ), введенной в 2006 году, были установлены регистрационные требования и штрафы, которые нивелировали выгоду найма посредников – индийских или иностранных – для содействия оборонным контрактам. (Однако, по состоянию на апрель 2008 года на выполнение этой инструкции не было зарегистрировано ни одного индийского представителя.) Также, ПОЗ содержит три ключевых элемента: офсетные правила, запрет закупки у одного поставщика и обязательность передачи технологий во всех основных контрактах. В 2008 году министр обороны Антони также информировал парламент о других шагах с целью предупреждения коррупции и обеспечения прозрачности, которые включают: так называемый «Пакт добропорядочности» между правительством и всеми контрактами стоимостью свыше 3 миллиардов рупий; необходимость коллегиального принятия главных решений в процессе закупок; усиление прозрачности в проведении полевых испытаний; внедрение правил предварительных встреч с продавцами.

Источнику: G. Parthasaraty, The Era of Corruption (28 March 2001), www.rediff.com; Defence minister A.K. Antony in a written reply in the Rajya Sabha. See www.thaindian.com (22 April 2008).

Заключительные размышления

Ознакомление с недавними случаями коррупции свидетельствует о необходимости дальнейшего укрепления прозрачности, а также о важной роли – и ограниченности – парламентского контроля. В нескольких случаях представители исполнительной ветви власти успешно (хотя, возможно, что и временно) аргументировали то, что высшие государственные интересы преобладают над склонностью парламентов к более жестким действиям. Однако деятельность парламентов имела результат. Промышленные структуры чрезвычайно неохотно даже размышляют о взятках. И в общем, правительства и парламенты сотрудничали в этом вопросе. Скандал с фирмой Локхид и случай с фирмой Джeneral Электрик побудил США принять в 1977 году Акт об иностранных коррупционных практиках, а также соответствующим образом надавить со стороны США на другие правительства сделать так же, чтобы играть по одинаковым правилам. Парламентарии также часто были проводниками национальных усилий по внедрению положений Конвенции ОЭСР в национальное законодательство. И парламентские ассамблеи, такие, как Парламентская Ассамблея Совета Европы и Парламентская Ассамблея НАТО, продолжают играть ведущую роль в продвижении международного сотрудничества и стандартов борьбы с коррупцией.

Парламенты и парламентарии имеют почетное доверие от своих граждан быть лидерами в противодействии коррупции. И хотя многое было сделано на протяжении последних лет, еще осталось и много вызовов. Парламентарии могут способствовать их решению путем обеспечения комитетов по вопросам обороны и счетных структур необходимыми полномочиями для осуществления эффективного контроля. Они могут работать для создания необходимых возможностей для исполнения своих мандатов, если речь идет о персонале, бюджете, доступе к информации и привлечении внешней экспертной поддержки. Члены комитета по вопросам обороны могут продемонстрировать ведущую роль путем повышения своих профессиональных знаний и демонстрации ориентированного на интересы общества, внепартийного отношения к вопросам национальной безопасности, которые существенно влияют на вопросы выживания государства. Поступая таким образом, они могут действовать мужественно в обеспечении оборонной прозрачности и при этом защищать легитимные государственные тайны. И во всем этом они могут повышать свою эффективность путем развития сети внутренних и иностранных союзников, которые разделяют общие интересы относительно противодействия коррупции и помощи своим странам в развитии безопасных условий для процветающих демократий.

Раздел 19

Роль институций омбудсмена

На протяжении своей более чем 200-летней истории¹ институт омбудсмена продемонстрировал свою ценность как для развивающихся демократий, так и для зрелых демократий. Институт омбудсмена не является главным инструментом в борьбе с коррупцией как криминальным явлением. Вместе с тем, в случае адекватного применения, поддержки в виде политической воли и обеспечения опытным и мотивированным персоналом, офис омбудсмена может быть эффективным инструментом в составе стратегии предупреждения, нейтрализации и уничтожения коррупции в сфере обороны.

Функция омбудсмена в сфере обороны

В своей современной интерпретации главной функцией омбудсмена является «защита людей от нарушения их прав, злоупотребления властью, ошибок, невнимательности, несправедливых решений и плохого руководства с целью улучшения публичного администрирования, а также обеспечение большей открытости правительственных действий и большей подотчетности обществу всего правительства и государственных служащих.² Суть этого объяснения заключается в том, что, как свидетельствует опыт зрелых демократий, омбудсмен является независимым от официальных структур лицом, рассматривающим жалобы людей. Вместе с тем, институт омбудсмена устанавливается законом, сам омбудсмен назначается парламентом и, по сути, является его представителем. Одним из дополнительных аргументов является то, что такая ситуация способствует гарантированию независимости омбудсмена, который в противном случае, наверное, с неохотой будет подвергаться критике действия ведомств, входящих в состав исполнительной ветви власти. В качестве представителя законодательной ветви власти омбудсмен не только предоставляет непосредственные услуги гражданам, но и играет важную роль в надзоре за ведомствами, входящими в его юрисдикцию. Впрочем, поскольку омбудсмен имеет возможность только давать рекомендации и не может заставить органы исполнительной и судебной власти принимать существенные меры, его или ее роль согласуется с концепцией разделения ветвей власти.³ Это, в

¹ Франк Ортон, бывший омбудсмен по правам человека в Боснии и Герцеговине и бывший шведский омбудсмен, утверждает, что в октябре 1713 года король Швеции подписал указ, которым он создал институт Высшего Королевского Омбудсмена для того, чтобы обеспечить выполнение судьями, военными офицерами и гражданскими служащими Швеции законов страны и определенных для этих лиц правил.

² International Ombudsman Institute, цитата взята из: www.law.ualberta.ca/centres/ioi/.

³ Комментарий из модельного закона об омбудсмене, разработанного Ассоциацией омбудсменов США, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Вставка 19.1. Определение «омбудсмена»

Приблизительный перевод понятия «омбудсмен» означает «защитник граждан» или «представитель народа». Омбудсмен – это гендерно-нейтральный термин, и в разных странах мира эту должность может занимать мужчина либо женщина. Однако кое-кто отдает предпочтение терминам «омбудс» или «омбудсперсона» (см.: www.usombudsman.org). Также употребляют много других названий для определения офиса омбудсмена. Например, в англоязычных странах название варьируется от *парламентского комиссара по вопросам администрации* (Шри-Ланка, Соединенное Королевство), *публичного защитника* (Южная Африка) до *генерального следователя* (Замбия). В ряде стран защита прав человека является одной из главных задач офиса омбудсмена и это часто отражается в названии офиса, например, *Национальная комиссия по вопросам прав человека Мексики*, *Омбудсмен по вопросам прав человека Словении* или *Парламентский комиссар по вопросам прав человека Венгрии*.

Источник: Petter Bolme, International Overview of the Ombudsman Concept (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

сущности, сердцевина оригинальной концепции о том, что, в случае применения в сфере обороны, нужно рассматривать этот институт как публичного защитника или военного омбудсмена, который защищает права военного персонала и акцентирует внимание на соблюдении демократических конституционных принципов внутри вооруженных сил. Также важно обратить внимание на интерпретации, например, «внутренний омбудсмен» или «генеральный инспектор», которые имеют функции омбудсмена, но назначаются руководителем организации, что выглядит как отклонение от оригинальной концепции. Они могут иметь положительное влияние на климат внутри организации, но они не могут рассматриваться в качестве альтернативы. Бюрократии, которые характеризуются отличными организационными культурами, ввели разные варианты оригинальной концепции омбудсмена с разной степенью успеха. Знание базовых концепций и их специфических механизмов имплементации облегчает внедрение института омбудсмена, который был бы адекватен стратегии воспитания национальной и институциональной добропорядочности.

Создание института омбудсмена по вопросам обороны имеет целью решение двух принципиальных проблем обороны в либеральной (или либерализующейся) демократии: держать отношения между гражданским обществом и его военными институциями под надлежащим гражданским контролем и, одновременно, защищать человеческие и социальные права граждан в секторе обороны. Таким образом, классический вопрос гражданско-военных отношений: «Кто будет охранять охранников?» объединяется с еще одним – «Как охранять права охранников, которые являются гражданами в униформе?». Все отдельные аспекты этих двух вопросов взаимосвязаны не только концептуально, но и в пределах стратегии и политики институционального развития общества и сектора обороны.

К международно-признанным функциям омбудсмена относят только расследование и рекомендации относительно определенных решений. Т.е., внедрение такого офиса, соответственно, не должно выглядеть как угроза существующей власти.⁴ Объем деятельности омбудсмена по вопросам обороны в значи-

⁴ Во многих случаях такая деятельность рассматривается как несовместимая с воинской субординацией и рассматривается – верно или неверно – как подрывающая авторитет военной или политической власти.

тельной мере будет зависеть от намерений, влияния или природы изменяющейся оборонной среды. Едва ли он будет «выходить за рамки». ⁵ Коррупция в своих многочисленных формах и проявлениях присутствует во всем спектре гражданско-военных отношений. Поэтому «полноценный омбудсмен» должен нести ответственность и быть в состоянии справляться со всеми серьезными гражданско-военными проблемами. Важно отметить, что введение этого офиса в ряде стран принесло выдающиеся результаты в развитии норм поведения военного персонала при исполнении служебных обязанностей.

Модели институтов омбудсмена

В целом институты омбудсмена делятся на две группы: «классические» и «организационные». Происходит постоянная эволюция внутри каждой группы и, вместе с тем, демаркационные линии между ними быстро изменяются. ⁶ Однако сфера обороны отличается, поскольку она принадлежит одновременно и к правительственной политике, и к структурам общества. По этой причине существует много разных типов институтов омбудсмена в оборонной сфере, которые существенно отличаются своими задачами и полномочиями. По практическому опыту можно выделить три основных модели: классический омбудсмен, мощный институционализированный (омбудсмен по вопросам обороны) омбудсмен и слабый организационный омбудсмен в вооруженных силах.

Упомянув об основном принципе менеджмента, который утверждает, что «то, что можно измерить, это именно то, что реально сделано», влияние омбудсмена рассматривается здесь в качестве составляющей процесса мониторинга и оценки управления в сфере обороны, в частности, относительно формирования и выполнения оборонной политики.

Классическая модель омбудсмена по вопросам обороны

Эта модель строится на предположении, что в любой парламентской демократии парламент является наивысшей национальной ветвью власти. Только парламент принимает все окончательные решения по вопросам обороны, включая решения относительно выделения ресурсов и внедрения механизмов контроля, таких, как контроль бюджета, рассмотрение запросов, обострение внимания на определенных проблемах путем парламентских слушаний и т.п. Эти механизмы также могут включать публичного защитника или военного омбудсмена, которые, с одной стороны, оберегают парламентское и общественное влияние на решение вопросов оборонной политики и подчеркивают демократический конституционализм внутри вооруженных сил, а с другой стороны, оберегают права военнослужащих как людей, граждан и членов военной организации. Вставка 19.2 предлагает пример классического омбудсмена по вопросам обороны в Норвегии.

⁵ Phasoane Mokgobu, "Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force," *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html.

⁶ Согласно материалам, опубликованным Ассоциацией омбудсменов США, рамочной структурой с центром в США. См., также, веб-сайт Омбудсмена вооруженных сил Канады, www.ombudsman.forces.gc.ca.

Вставка 19.2. Классическая модель омбудсмена по вопросам обороны в Норвегии

Примером классического омбудсмена по вопросам обороны является Парламентский Омбудсмен в вооруженных силах Норвегии – первый в мире военный омбудсмен, пост которого введен с 1952 года. Сам омбудсмен и Комитет омбудсмена являются подразделениями парламента и представляют часть его полномочий по надзору и контролю. Омбудсмен должен защищать права всех представителей (и бывших также) вооруженных сил. Любой человек, ощущающий, что к нему или к ней было неправильное, несправедливое или неадекватное отношение, может обратиться с заявлением к омбудсмену. Комитет омбудсмена обязан подавать ежегодные доклады в парламент, однако, в случае необходимости, может подать обращение в парламент в любое время. Омбудсмен в пределах своей компетенции действует как советник парламента и министерства обороны. Комитет омбудсмена, выполняя функцию независимого военного контрольного механизма, инспектирует военные части как внутри страны, так и за рубежом. После этого омбудсмен направляет министру обороны и главнокомандующему вооруженных сил доклад об инспектировании с соответствующими рекомендациями.

Омбудсмен может обратиться или принять меры по своей собственной инициативе относительно любого вопроса, который попадает в поле его зрения. У него есть полномочия затрагивать любые случаи с участием представителей власти, доступ к любым документам и информации, и он может заслушивать свидетелей или экспертов. Омбудсмен – внепартийный и независимый от министра обороны, министерства обороны и военных руководителей.

Источник: Веб-сайт омбудсмена по вопросам вооруженных сил Норвегии. Website of the Norwegian ombudsman for AF, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

Несмотря на некоторые отличия в названиях, классические институты омбудсмена по вопросам обороны имеют некие важные общие характеристики:

- Для защиты человеческих прав *функции омбудсмена определены законом*, а сам омбудсмен назначается решением законодательного органа власти, что обеспечивает надежный правовой предохранитель для их независимости и конфиденциальности полученной информации.
- Омбудсмен *имеет полномочия расследовать, выполняет ли правительство*, вместе с министерством обороны, свои функции в соответствии с законодательством и не нарушает ли общественные нормы морали.
- Омбудсмен *готовит предложения или направляет рекомендации* правительственным органам с целью проведения изменений или инициирования определенных действий (включая действия правового характера) с целью ликвидации несправедливых или несоответствующих действий организации.
- Он или она *делают результаты своей деятельности достоянием общественности*, а также инициируют давление со стороны неправительственных организаций и прессы с целью применения административных или правовых мер по исправлению ситуации.

Во всех случаях институт омбудсмена должен быть непредубежденным, внепартийным и аполитичным. Однако деятельности омбудсмена на политической арене нельзя предотвратить.⁷ Он/она имеют полномочия прибегнуть к политическому ответу, включая подготовку нового законодательного акта, рекомендации уволить политического назначенца, обнародовать информацию о нелегальных политических или административных практиках, а также инициировать секторальные или структурные институционные реформы. Критика министра или другого представителя органа государственной власти составляет критику против правительственной политики (партии или коалиции) и может быть использована оппозицией (в т.ч. и для злоупотреблений).⁸

Сила классического омбудсмена в формировании национальной военной идентичности и воспитании добропорядочности заключается не только в расследовании персональных случаев нарушения различных прав. Роль омбудсмена в воспитании добропорядочности может быть значительной, если он или она будут успешными в осуществлении влияния на политический процесс на этапе формирования политики, усилении легитимности его имплементации и предоставлении общественности информации о достигнутых результатах. Омбудсмен будет играть ключевую роль в жизни общества и армии, если он или она будут способствовать установлению атмосферы взаимного доверия и поддержки.

Институционная (организационная) модель

Оригинальная концепция омбудсмена основывается на независимости омбудсмена от исполнительной власти. Исторически так сложилось, что на протяжении прошлых двух столетий большинство правительственных структур в демократических странах ввели аутентичные модель и роли омбудсмена путем установления внутренних процедур для принятия жалоб от работников. Позднее классическая концепция была модифицирована путем ее расширения за счет внедрения так называемых «назначенных омбудсменов», назначаемых руководителями ведомств, которым направлялись жалобы. Иногда это выглядит как альтернатива классическому институту омбудсмена, создаваемому с целью гарантирования ответственности сложных организаций, таких, как оборонное ведомство. Такие альтернативы создаются для того, чтобы эти омбудсмены соответствовали специфическим потребностям организации, а их роли и полномочия были соответствующим образом структурированы. Такие альтернативы имеют много общих характеристик, которые объясняют их специфику и ограничения:

- Они действуют в пределах правил, установленных министром обороны. В результате они не имеют надежных правовых предохранителей и автономности, которые может гарантировать отдельное законодательство. В некоторых случаях такие омбудсмены упоминаются только в контексте организационной структуры министерства.

⁷ В этом случае политическая арена формируется политическими партиями, политическими институциями наподобие парламента, правительства, офиса президента, неправительственных организаций, а также формальных и неформальных, законных и незаконных процедур, которые они используют, чтобы при определенных условиях взаимодействовать.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhagen, April 2005).

- Они назначаются министром обороны и непосредственно и исключительно ему подчинены без права прямого доступа в парламент.
- В качестве служащих министерства обороны они являются частью иерархии министерства со всеми преимуществами и ограничениями, которые могут вытекать из этого факта.
- Их доклады, наблюдения и рекомендации имеют гриф «только для служебного пользования» или даже более высокой степени конфиденциальности.
- Они стараются решать вопросы по возможности неформально, при этом, в случае необходимости, они имеют возможность расследовать проблемные вопросы и предоставлять рекомендации, однако эта деятельность должна проводиться согласно установленному военному порядку.

Аналитики и практики имеют противоположные мнения относительно того, какую ценность имеет эта модифицированная концепция. Одна точка зрения состоит в том, что путем *институционного* введения должности омбудсмена общая идея была испорчена и имеет место существенный отход от оригинальной идеи и целей, которых планировалось достичь. Действительно, выглядит очевидным, что в сравнении с классической моделью любой институционный омбудсмен имеет ограниченный статус, полномочия и способность выполнять свои обязанности. Противоположная точка зрения состоит в том, что само по себе существование многих классических и институционных омбудсменов и офисов с функциями омбудсмена создало дополнительный пласт контроля и прозрачности наряду с уже существующими в структурах исполнительной ветви власти. В дополнение, опыт разных стран, находящихся на разных стадиях демократической зрелости и/или развития оборонных институтов, дает достаточно аргументов для сравнения «сильных» или «слабых» моделей институционного омбудсмена.

Сильный институционный омбудсмен

В рамках «сильной» формулы конечная цель состоит в создании эффективного и дееспособного офиса омбудсмена, в котором центральную роль играет не человек, а именно *офис*. Принципиальными качествами «сильного» офиса омбудсмена является независимость и внепартийность, конфиденциальность и возможности (нормативные, ресурсные, кадровые) проводить такие обзоры и расследования, результаты которых пользуются доверием. В рамках этой модели инициатива и ответственность лежат на омбудсмене, который не должен ждать «клиента» (солдата, офицера, гражданского служащего или члена семьи), который бы предложил офису провести мониторинг, исследование, анализ или расследование по своей собственной инициативе, так же, как после специального запроса или приказа.

Сильный институционный омбудсмен по вопросам обороны существует тогда, когда он введен актом законодательства с задачей осуществлять контроль за: 1) оборонной политикой в целом; 2) менеджментом оборонных ресурсов; 3) уровнем боевой готовности вооруженных сил; 4) этосом личного состава, его правами и свободами, а также обеспечивать обратную связь. Вставка 19.3 предлагает пример, который основывается на опыте Нидерландов. Это должен быть большой и функционально мощный офис, который обычно возглавляется генеральным инспектором, находящимся за пределами командной иерархической системы и подчиненным непосредственно министру обороны. Весь военный и гражданский персонал, а также все функции, выполняемые министерством обороны и вооруженными силами, должны быть под его контролем. Генеральный инспектор может начинать расследование и предлагать рекомендации на выполнение приказа, после получения сигнала, или по своей собствен-

Вставка 19.3. Генеральный инспектор как сильный институционный омбудсмен

Примером сильного институционного омбудсмена выступает генеральный инспектор вооруженных сил Нидерландов. Он находится за пределами военной иерархии и подчинен непосредственно министру обороны. Он имеет мандат для того, чтобы: информировать министра, или предоставлять ему рекомендации как по запросу, так и по собственной инициативе, относительно любых дел в вооруженных силах; в дополнение к функциям проведения расследований или выполнения роли посредника, он также рассматривает проблемы отдельных военнослужащих и бывших военнослужащих, которые обращаются к нему или к его помощникам с письменными заявлениями. В его функции входит предоставление советов, а также посредничество во время дальнейшего рассмотрения обращений в соответствующих инстанциях. Основами деятельности его офиса является независимость и конфиденциальность. У Генерального инспектора есть широкие полномочия в проведении расследований, включая право доступа к любому месту или документу, принадлежащим вооруженным силам, а также право вызвать кого угодно из состава вооруженных сил для заслушивания.

Источник: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models.

ной инициативе. У него есть значительная власть и полномочия, и, при этом, существует четкая связь между его возможностями устанавливать истину и доверием к нему в сфере его деятельности. В рамках концепции так называемого «интегрированного» министерства обороны, где административный и оборонный персонал организационно и функционально интегрирован под двойным руководством и контролем старшего гражданского администратора и командующего вооруженных сил, роль и ответственность офиса генерального инспектора намного более широки, нежели у того омбудсмена, который сосредоточен главным образом на жалобах людей.

Такой замысел деятельности в оборонном ведомстве основывается на четком концептуальном определении разницы между политическими, менеджерскими и командными функциями, а также максимальной интеграцией гражданской и военной деятельности. Для надлежащего функционирования такая система позарез нуждается во внутренних сдерживаниях и противоязвях, призванных гарантировать как высокий уровень совещательной помощи, так и качественные отношения между гражданскими и военными. Чтобы надлежащим образом отвечать на указанные вызовы, генеральный инспектор, в дополнение к его или ее принципиальным функциям обеспечения справедливого отношения всем военнослужащим или работникам министерства обороны, выполняет роль офиса по вопросам «внутреннего независимого аудита». Такое расширение модели омбудсмена имеет чрезвычайно большую ценность с точки зрения предупреждения и преодоления коррупции, особенно в таких чувствительных сферах, как оборонные закупки, распределение ресурсов и менеджмент. Организационно и в контексте ресурсов это должен быть большой и чрезвычайно дееспособный офис, который структурно находится за пределами военной иерархии и подчиняется непосредственно министру обороны.

Слабый институционный омбудсмен

В своем «слабом» варианте институционный омбудсмен *помогает своему клиенту* разработать, а затем и осуществлять его или ее собственные планы относительно решения проблем. В этом случае нагруз-

Вставка 19.4. Модель «слабого» институционального омбудсмана: пример

Примером институции, приближенной к понятию омбудсмана, является Инспекторат министерства обороны Чешской Республики (подобные случаи также наблюдаются в других странах – бывших членах Варшавского договора). Эта структура – высшая инспекционная инстанция министерства обороны, ответственная за проведение инспекционной деятельности в Чешских вооруженных силах, за исключением инспектирования финансовой деятельности. Этот Инспекторат взаимодействует с инспекционными органами государственного уровня, такими, как Высший орган аудита Чешской Республики, Народный защитник прав – Омбудсмен, а также со структурами Чешской Республики, ответственными за уголовное преследование, и с Национальной службой безопасности. Инспекторат координирует формирование антикоррупционной стратегии внутри вооруженных сил и обеспечивает координацию антикоррупционной деятельности. Он также отвечает за расследование причин авиационных катастроф. Инспекторат возглавляет директор, подчиненный министру обороны.

Источник: Веб-сайт министерства обороны Чешской Республики, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

ка ложится на «клиента» (солдата, офицера, гражданского служащего, бизнес-структуру, гражданина и т.п.). Указанное создает существенные отклонения от классической концепции омбудсмана – это выглядит больше как административный «офицер по приему жалоб и обращений», чем институция защиты демократии и прав человека. Он имеет определенную ценность с точки зрения интересов людей в сфере обороны и может быть использован для противодействия коррупции, однако имеет ограниченную ценность для развития оборонного ведомства как эффективной и демократической, прозрачной и подотчетной институции для общества свободных и активных граждан, а также для парламента как центра демократического развития и контроля за исполнительной ветвью власти «от лица народа». Типичные функции этой модели часто включают лишь учет, заслушивание, предоставление информации, помощь в оформлении заявлений, советы, формальное посредничество, предложения относительно изменений в определенных процедурах, а также мониторинг и доклад определенных тенденций.⁹

Несмотря на существование разных путей конкретного применения этой модели, есть одна общая для всех черта: задача омбудсмана – обеспечить, чтобы деятельность органов государственной власти отвечала требованиям законодательства и уважения к индивидуальным правам человека.¹⁰

Роль омбудсмана в воспитании добропорядочности и снижении риска коррупции в сфере обороны

Коррупция является антитезой эффективного управления, которое широко признается как неотъемлемая предпосылка экономического развития.¹¹ Старой и все еще существующей точкой зрения, которая имеет глубокие корни в некоторых оборонных структурах, является убеждение, что коррупция – это всего лишь

⁹ См. материал о «десяти вопросах», как это описано в литературе Ассоциации омбудсменов США.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, speech on the occasion of the 50th anniversary of the Danish ombudsman's institution, 1.

«дополнительные бизнес-расходы, типичные для рыночной экономики, а те лица, которые хотят сделать бизнес в сфере обороны, должны просто оплатить эти расходы. Все это делают!» На самом же деле коррупция приводит к ухудшению показателей деятельности с долгосрочными последствиями не только для вооруженных сил, но и для государства в целом. Коррупция в сфере обороны сегодня один из наибольших вызовов общественной морали. Несмотря на существование примеров отдельных стран, коррупция может определяться как общая причина определенных грандиозных провалов в оборонных закупках, продажах недвижимого имущества и управлении объектами собственности, призыве и увольнении с военной службы и даже в определенных вопросах реформирования организационных структур.

Процесс принятия решений в сфере обороны основывается (и проходит через них) на политических, административных и военных процедурах, в которых (1) военные эксперты определяют оперативные доктрины и необходимые потребности; (2) гражданские менеджеры и политики принимают решения по вопросам выделения ресурсов, закупки материальных средств, торговли вооружениями и организационного развития; а также (3) гражданские оборонные структуры организуют проведение тендеров по вопросам закупок и предоставления услуг. На каждом этапе этого процесса есть риск коррупции.

Более того, с социально-политической точки зрения, каждое потенциально коррумпированное решение гражданского министра отрицательно влияет на социальную оценку «стоимости политики», подрывает авторитет политиков, меняя его с символа демократии на «бизнесменов от политики», создает провалы в доверии среди военных к политическому руководству (несмотря на подозрения относительно привлечения их военных коллег) и впечатление о том, что каждая политическая партия окружена своим собственным «кругом компаний». Вместе с тем, каждый случай привлечения военных к коррупционной деятельности разрушает внутренний эмос и мораль людей в униформе, доверие граждан и национальную ценность оборонной институции. Если выразить это одним предложением, коррупция разрушает целостность национальной системы добропорядочности, включая ее военную опору.

Джон МакМиллан, омбудсмен по вопросам содружества и вооруженных сил Австралии, основываясь на своем значительном опыте, утверждает: «Борьба с коррупцией не является главной или даже наибольшей функцией офиса омбудсмена. Он не имеет той власти вмешиваться, которая нужна для этой деятельности, такой, как полномочия относительно проведения скрытого наблюдения, перехвата телефонных разговоров, а также ареста подозреваемых лиц с целью проведения их допроса. Эти функции среди прочего требуют существенных ресурсов и это выходит за пределы возможностей офиса омбудсмена. В отличие от этого ключевая функция офиса омбудсмена состоит из двух частей: обрабатывать жалобы от граждан относительно недостатков в деятельности органов исполнительной власти, а также периодически, по собственной инициативе, проводить исследование системных проблем, которые наблюдаются в деятельности правительства или отдельных ведомств».¹² Несмотря

¹¹ Как сказал однажды в телевизионном интервью выдающийся аналитик по вопросам перехода Болгарии к демократии доктор Иван Крастев: «Государственные должностные лица берут взятки, потому, что у них нет стимула не брать взятку. Частные компании дают взятки, потому, что у них нет возможности не давать взятку».

¹² Тезисы выступления Джона МакМиллана на конференции ООН по вопросам антикоррупционных мер, эффективного управления и прав человека. Польша, 8-9 ноября 2006 г.

на это роль института омбудсмена в рамках целостного подхода к борьбе с коррупцией состоит в обеспечении таких ценностей и возможностей:

- Собственно факт существования офиса омбудсмена и тот факт, что каждый мужчина или женщина в оборонном ведомстве имеет право обращаться к нему или к ней по любой проблеме, возникшей в результате решений или деятельности представителей политической, административной или военной власти, является довольно весомым аргументом, который побуждает к действиям в рамках закона и норм добропорядочности.
- Внедрение в рамках оборонной структуры отдельного офиса, независимого от командной иерархии, создает ощущение наличия альтернативы в тех случаях, когда кто-нибудь считает, что может иметь или имеет место коррупция. Персонал оборонного ведомства имеет возможность и знает, что требования строго придерживаться процедур организации не могут вынудить их молчать, когда они стали свидетелями коррупционного поведения.
- Доступность омбудсмена создает возможности для решения вопросов коррупции незначительного уровня, которые обычно остаются за пределами внимания органов правоприменения, а также административных или военных санкций. Вместе с тем, такие незначительные случаи часто срабатывают как вирусы, которые даже после незначительного промежутка времени делают солидные системы, такие как оборонная, трухлявыми.
- Потенциал офиса омбудсмена изучать все процессы принятия решений в сфере обороны, который на практике означает подавляющую часть правительственной деятельности, систематически и непредсказуемо, с потенциальным использованием большого количества источников информации, что является постоянным напоминанием для всех причастных о том, что их деятельность отслеживается изнутри и извне и что любые признаки существования коррупции или потенциальной коррупции могут поднять тревогу на любой стадии процесса принятия решения или во время его имплементации.
- Доступ омбудсмена к секретным документам и помещениям с ограниченным доступом является сильным сдерживающим фактором против фальсификации документов, свидетельств и процедур с целью облегчения коррупционной деятельности.
- Способность омбудсмена делать результаты своей деятельности публичным достоянием и обнародовать все без исключения имена политических, военных или гражданских лиц, причастных к коррупционной или другой противоправной деятельности, является предупреждением для каждого должностного лица относительно необходимости или держаться в стороне от коррупционной деятельности, или рисковать своей карьерой и честью.
- Тот факт, что каждый гражданин, а не только персонал оборонного ведомства, имеет право на внимание офиса омбудсмена по вопросам обороны, создает важное ощущение единства между обществом (пользователями безопасности и заказчиками национальной обороны) и вооруженными силами, которые являются одной из опор полноценного ощущения национального единства.

Таким образом, омбудсмен по вопросам обороны играет важную роль в поддержании здорового климата внутри организации, содействуя улучшению управления и результатов деятельности, а также систематическому развитию этики и морали людей в оборонном ведомстве в соответствии с высочай-

шими профессиональными стандартами и состоянием зрелости социального и национального единства. Как подчеркивал Джон МакМиллан: «Многие офисы омбудсмена видят себя ключевой структурой принципиального реагирования на жалобы, свободы информации и защиты тех, кто выступил против коррупции. Все это является неотъемлемой частью системы демократических ценностей, которая может укрепить систему деятельности правительства и служить барьером и предупреждением против коррупции и злоупотреблений».¹³

Одним из важных уроков мирового опыта борьбы с коррупцией является то, что многокомпонентная стратегия, объединяющая политические, социальные и экономические реформы и укрепление системы национальной добропорядочности, имеет больше шансов на успех, чем отдельные антикоррупционные меры, независимо от того, насколько они решительны и актуальны.¹⁴ Соответственно, введение института омбудсмена по вопросам обороны является важным компонентом любой антикоррупционной стратегии. В мире не существует двух одинаковых моделей (см. Вставку 19.5 с примером очень специфической реализации концепции омбудсмена). Модель омбудсмена будет успешной в воплощении своего назначения лишь при условии, что она отвечает тем требованиям, которые привели к ее созданию. Несмотря на это, некоторые принципиальные соображения, полученные в результате обобщения положительного опыта омбудсмена по вопросам обороны в разных странах и из разных моделей, могут быть учтены в случае, если страна или оборонное ведомство рассматривают создание института омбудсмена.

- *Видение.* Введение омбудсмена по вопросам обороны (или вооруженных сил) должно убедить общество и оборонный истеблишмент в том, что государственная власть (парламент, правительство, глава государства и судебная система) действует справедливым, эффективным, подотчетным и прозрачным путем в рамках конституции и строгом соответствии демократическим ценностям и национальной морали. Развитие и поддержание взаимного доверия жизненно важны для гражданско-военных отношений в стране и сектора национальной безопасности. Уровень этого доверия отражает восприятие системы в целом и ее способности успешно решать вопросы национальной безопасности, управлять обороной и реагировать на любой кризис.
- *Роль.* Роль омбудсмена по вопросам обороны должна состоять в содействии укреплению военной идентичности и авторитету военнослужащих вооруженных сил, гражданских служащих министерства обороны и политического руководства в сфере национальной обороны. В этом контексте омбудсмен играет роль организатора консенсуса путем диалога, взаимоуважения и активного и всеохватывающего содействия укреплению общего понимания целей и задач.
- *Миссия.* Главной миссией омбудсмена является содействие укреплению авторитета и улучшению результатов деятельности политического руководства в оборонной сфере, а также административного и военного руководства, поскольку успех в формировании идентичности и воспитании добропорядочности нуждается в подтвержденных положительных результатах работы. Также офис омбудсмена защищает общество в отношениях с министерством обороны и вооруженными силами. Он побуждает к исправлению недостатков в административных процедурах путем прове-

¹³ Там же.

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Вставка 19.5. Соблюдение концепции омбудсмена относительно улучшения добропорядочности в сфере оборонных закупок

С 2006 года в Корее внедрена Программа администрирования оборонных закупок (ПАОЗ). Этот шаг был сделан в ответ на многочисленные в прошлом проблемы с добропорядочностью и коррупцией в сфере оборонных закупок, а также под давлением со стороны гражданского общества относительно необходимости фундаментальных реформ для обеспечения прозрачности.

В 2003 году был создан специальный комитет с целью подготовки фундаментальных реформ в сфере оборонных закупок. Его задачей было присматривать за процессами оборонных приобретений и закупок с целью укрепления прозрачности, экономичности, эффективности и подотчетности всего процесса. В состав ПАОЗ входили 50 человек штатного персонала, что было на то время очень важным, учитывая первый опыт вторжения в сферу ответственности правительства, которая до этого была нетронутой. Привлечение к участию в этом проекте гражданского общества тоже было значительным достижением для Кореи.

Инструментами, которые имела в своем распоряжении ПАОЗ, были комитет выполнения программы, Пакты добропорядочности, программы омбудсмена, а также политика «настоящих имен». По рекомендации организации «Транспаренси Интернешнел» и Бюро аудита и инспектирования были назначены три гражданских омбудсмена. Принципами деятельности этих омбудсменов являются независимость, последовательность, участие, прозрачность и нейтральность. Группа омбудсменов каждую неделю проводит совещания, готовит рекомендации и корректировки, а также публикует результаты.

Система омбудсменов ПАОЗ была первой в Корее, которая основывалась на положениях закона, а также первым случаем, когда представители гражданского общества принимали участие в мониторинге оборонных закупок. Впервые начали вводиться изменения в старую практику, что способствовало улучшению условий сотрудничества.

Из этого процесса можно выделить такие уроки:

1. Участие гражданского общества возможно и имеет значение на каждом из этапов.
2. Внешнее присутствие и мониторинг имеют принципиальное значение для укрепления добропорядочности.
3. Привлечение экспертов также очень важно для обеспечения доверия к выводам расследований.
4. Неконфронтационное отношение и соучастие являются ключевыми факторами поощрения добровольных изменений.
5. Поддержка результатов изменений настолько же важна, насколько тяжело их достичь.

Источник: См. презентацию Sung-Goo Kang, Secretary-General of Transparency International Korea and Representative Ombudsman at the Defence Acquisition Programme Administration in Korea to the NATO Building Integrity conference in Monterey, California, 25-27 February 2009.

дения независимых проверок жалоб на административные решения министерства, способствуя созданию системы эффективного административного управления, которое будет подотчетным, если будет придерживаться законов, будет справедливым, прозрачным и чувствительным к проблемам людей, помогая им в решении жалоб на действия органов государственной власти, развивая подходы и принципы подотчетности, проверяя соответствие действий ведомств определенным им полномочиям, и т.п. Однако, миссией омбудсмена не является замена или оппозиция к решениям, принимаемым правительством, министерством обороны или вооруженными силами. Наоборот, институт омбудсмена существует для того, чтобы в пределах своих полномочий поощрять эти ведомства, в частности, их гражданское и военное руководство, постоянно помнить о своей ответственности перед обществом, военным и гражданским персоналом, о необходимости действовать ответственно, а также обеспечивать соблюдение ими законодательства и учет примеров лучшего опыта управления и уважения к традиционному военному этосу. Омбудсмен по вопросам обороны должен работать на превращение оборонной организации страны в такую организацию, которая является своей и необходимой для всех членов общества.

- *Функции и полномочия.* Несмотря на то, какая модель выбрана, главной функцией омбудсмена по вопросам обороны должно быть расследование любой жалобы на деятельность государственных служащих. Главным результатом выполнения этой функции является не только исключительно выяснение нарушения закона или прав, но и содействие обеспечению сплоченности оборонной организации и ее единства с обществом. Сплоченность означает единство целей в достижении общей цели.

Если страна имеет высокие ожидания, то ей нужно выбирать модель как можно ближе к *классической модели*, где омбудсмен по вопросам обороны имеет полномочия проводить расследование во всех сферах деятельности органов государственной власти, включая те, где имеют место процессы использования материальных средств и услуг. Военная служба, вопросы внешней политики, военные суды, состояние мобилизационных резервов, военные медицинские и санаторно-курортные службы, среди прочего, попадают в сферу ответственности омбудсмена. Принципиальной обязанностью омбудсмена должен быть надзор и обеспечение соблюдения конституционных прав и требований законодательства во всех структурах оборонного сектора, независимо от того, входят ли они в состав министерства обороны и вооруженных сил, оборонной промышленности или гражданского общества. Омбудсмен по вопросам обороны может расследовать жалобы относительно административных действий и вопросов применения вооруженных сил, однако, обычно, не может расследовать действия относительно применения дисциплинарных процедур или вопросов поощрения, награждения или отказа в награждении отдельного лица. Лишь в исключительных случаях омбудсмен рассматривает жалобы военнослужащих, которые не обращались с ними по команде и не использовали существующих внутренних механизмов.

Если страна имеет амбиции ввести *сильного институционального омбудсмена*, то для обеспечения его эффективности, он (или она) должны иметь законодательно определенную независимость и неангажированность, право не разглашать информацию, а также способность проводить действенные проверки и расследования. Если намерения действительно таковы, то омбудсмен по вопросам обороны должен иметь возможность инициировать расследования, быть обязанным расследовать жалобы, а также дол-

жен расследовать любой случай незаконной деятельности, самочинные или неадекватные решения любого лица, так же, как и недобросовестное выполнение своих обязанностей.

Функции *слабого институционального омбудсмана* должны быть определены таким образом, чтобы обеспечивать возможность работать преимущественно с людьми столько, сколько необходимо для решения проблем, чтобы таким образом заполнить расстояние между «офисом и потребителем».

Общий знаменатель разных моделей полномочий омбудсмана включает (но не ограничивается ими) такие полномочия¹⁵: расследовать, по полученной жалобе или по собственной инициативе, вопросы любого административного акта министерства обороны, независимо от состояния реализации этого акта, инициировать самому или принимать участие либо взаимодействовать с отдельными лицами и учреждениями в тех конференциях, совещаниях или исследованиях, которые могут улучшить состояние функционирования министерства обороны и вооруженных сил, либо снизить риск появления противоречивого административного акта; делать запросы или получать требуемую помощь или информацию от любого лица в составе оборонной структуры; прибывать без предупреждения на территорию любой части или учреждения с проверкой; иметь возможность вызвать любое лицо для дачи показаний под присягой или для предоставления документов или других свидетельств, имеющих существенное значение для расследования; сохранять конфиденциальность любого вопроса, который касается жалоб и расследований; подавать проект бюджета офиса омбудсмана и распоряжаться выделенными бюджетными средствами.

- *Ценности.*¹⁶ *Независимость и неангажированность* – наиболее характерные особенности института омбудсмана – являются тем фундаментом, на котором должен быть построен этот офис. Независимость нужна для обеспечения действительной и теоретически необходимой неангажированности, а также для установления тесных отношений между омбудсменом и министром. *Добропорядочность* самого омбудсмана состоит в его или ее неуклонном соблюдении строгого морального или этического кодекса поведения – его или ее поведение должно убедить людей, задействованных в сфере обороны, в том, что они должны быть лояльны к государству и его демократической политической системе, которые будут защищать их права и полученные привилегии и таким образом давать им возможность прилагать усилия для достижения положительных результатов соответствующим способом. Омбудсмен должен быть *легкодоступен* для военнослужащих и гражданских специалистов, а также для граждан и бизнесменов. Он или она должны иметь доступ к любому местоположению военного лагеря, подразделения или части либо в места проведения других работ, запрашивать и получать доступ к любым документам, которые касаются предмета расследования, с гарантией того, что ни в каких документах не будет отказано. *Конфиденциальность* должна помочь омбудсмену обеспечить доверие людей к этому институту. Сама

¹⁵ Адаптировано с принятого Ассоциацией омбудсменов США «*Модельного закона об омбудсмене для правительств отдельных штатов*» (Дейтон, Огайо, февраль 1997 г.)

¹⁶ Ценности также могут употребляться в значении «стандартов». См.: International Ombudsman Association, *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008).

суть роли офиса омбудсмена требует от каждого сотрудника высокого *профессионализма*; их профессиональная работа укрепляет профессионализм в оборонных ведомствах, а также вообще в органах государственной власти. Омбудсмен должен быть политически нейтральным; более того, он или она не могут быть членами какой-либо формальной или неформальной ассоциации внутри ведомства, чтобы таким образом обезопасить себя от явной или притворной ситуации, грозящей конфликтом интересов или компрометирующей нейтральность офиса омбудсмена.

- *Назначение.* Несмотря на тип принятой модели, омбудсмен должен назначаться после консультаций при участии, по крайней мере, министра обороны и соответствующего парламентского комитета. Одно из полномочий этого комитета должно состоять в возможности требовать представления свидетельств по необходимым вопросам не только от министра, но и от любого представителя руководства, или от кого-либо другого в оборонном ведомстве.
- *Комплектование.* Разные офисы омбудсмена принимали разные варианты моделей комплектования, особенно при необходимости иметь дело со сбалансированием потребности в независимом гражданском персонале относительно потребности в тех, кто имеет военные знания и опыт. Немецкий парламентский омбудсмен по вопросам вооруженных сил имеет полномочие выбирать себе сотрудников для офиса самостоятельно. Офис имеет штат приблизительно 60 человек, из которых почти половину представляет персонал среднего-высшего и высшего уровня, который должен непосредственно заниматься вопросами, находящимися в поле зрения омбудсмена.¹⁷ А офис омбудсмена по вопросам вооруженных сил Австралии комплектуется государственными служащими Австралии. К проведению исследований этим офисом военнослужащие не привлекаются. В Нидерландах офис генерального инспектора включает 16 военнослужащих и 13 гражданских, а на саму должность генерального инспектора назначают поочередно представителя от трех видов вооруженных сил.¹⁸
- *Прозрачность и подотчетность.* Должна существовать обязательность относительно информирования руководства, которое осуществляет назначение, и всего общества о деятельности омбудсмена. Омбудсмен по меньшей мере раз в год должен подготовить доклад о своей деятельности для назначившего его учреждения, других высокопоставленных должностных лиц и общества в целом.¹⁹ Перечень также может предусматривать ряд брошюр и информационных обращений к общественности, рекомендации относительно учета наилучшего опыта с целью ориентирования граждан и учреждений по поводу процедур взаимодействия с офисом омбудсмена, итогов инспекционной деятельности в министерстве обороны и вооруженных силах, докладов о рас-

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ См. веб-сайт (www.ombudsman.forces.gc.ca) омбудсмена вооруженных сил Канады.

¹⁹ Большинство офисов готовят ежегодный доклад, в котором описываются итоги работы за прошедший год: количество направленных запросов, количество случаев неформального решения проблемы, случаи проведенных расследований и еще не завершенных расследований, поданные рекомендации и результаты их учета.

следовании административных вопросов деятельности министерства обороны и вооруженных сил, адрес веб-сайта омбудсмена и электронного бюллетеня, в котором описываются последние случаи отдельных исследований, которые могут быть интересны широким слоям общественности, плакаты, дающие представление о роли и конкретных интересах омбудсмена, представление омбудсмена в парламентский комитет и т.п.²⁰

Вывод

Институт омбудсмена является одним из ключевых компонентов «горизонтальной» подотчетности государственных систем политики, исполнительной власти и безопасности. Назначение омбудсмена по вопросам обороны должно служить предотвращению любых нарушений со стороны политических, административных или командных инстанций в сфере обороны, правительственных или публичных административных решений, обеспечивая при этом соблюдение прав и обязанностей военнослужащих, гражданских специалистов и гражданского общества согласно демократическим нормам и ценностям.

Гибкость модели омбудсмена означает, что добропорядочности в сфере обороны можно способствовать различными путями – через расследование, доклады, публичные выступления, представления в парламент и встречи с высшими правительственными должностными лицами. В любом случае это должен быть офис, который независимо получает и расследует сигналы о недостатках управления.

Для обеспечения эффективности в укреплении национальной и оборонной добропорядочности, институт омбудсмена и его функции должны быть определены законом, защищены от волюнтаристских изменений или цензуры, обеспечены адекватным бюджетом и незаангажированным персоналом, а также быть легкодоступным для каждого лица или гражданина в сфере обороны. Тогда государственные должностные лица будут вынуждены уважать его рекомендации и действовать в соответствии с ними, включая вопросы, касающиеся воспитания добропорядочности в сфере обороны.

²⁰ Этот перечень основывается на опыте офисов омбудсмена Австралии, Канады, Германии, Норвегии и США.

Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции

Для того чтобы система борьбы с коррупцией эффективно функционировала, оборонная промышленность должна взаимодействовать с ней. Поставщики оборонного ведомства хорошо осознают важность корпоративной социальной ответственности и легитимизации, которые ассоциируются с большей прозрачностью. Этот раздел предлагает к рассмотрению политику воспитания добропорядочности двух значительных оборонных подрядчиков и определяет дальнейшие меры, которые могут быть приняты оборонной промышленностью и органами государственной власти в интересах укрепления добропорядочности в секторе обороны.

1. Оборонная промышленность как участник решения вопроса уменьшения коррупции: американская перспектива

Существует мнение о том, что коррупция в определенных рыночных ситуациях является лишь дополнительной ценой за возможность делать бизнес на этих рынках. Следствием такого суждения становится вывод якобы о том, что усилия в борьбе с коррупцией напрасны и необязательны. Однако эта точка зрения игнорирует вполне реальные отрицательные последствия коррупции. Коррупция разрушает общественное доверие к правительствам и корпорациям, снижает качество продукции и услуг, которые покупаются за народные деньги, а также подрывает эффективность функционирования свободного рынка. К счастью, такой взгляд становится менее авторитетным в сегодняшнем взаимозависимом мире, где факты широкомасштабной коррупции, которые рано или поздно почти всегда разоблачаются, обнаруживаются и критикуются, нанося вред всем привлеченным сторонам.

На протяжении последних лет оборонная промышленность неоднократно подвергалась обвинениям относительно коррумпированного поведения в разных странах мира. Это существенно ослабило доверие к этому сегменту промышленности, зависящему преимущественно от публичных средств. При этом может казаться неадекватным тезис о том, что партнерство между промышленностью и правительством – единственное эффективное средство борьбы с коррупцией. Однако, если немного отступить назад, то становится очевидным, что на проблему коррупции нужно вести наступление с обеих сторон – как со стороны поставщиков, а это, как правило, оборонная промышленность, так и со стороны заказчиков, которых в основном представляют правительственные ведомства и должностные лица.

Эта часть исследует коррупцию со стороны поставщиков, сосредоточиваясь на лучшем опыте крупнейших оборонных корпораций США, в частности, Локхид Мартин, относительно обеспечения ведения бизнеса в соответствии с высокими этическими стандартами.

Инициатива оборонной промышленности (ИОП)

Большинство основных оборонных подрядчиков внутри Соединенных Штатов присоединились к ИОП. Эта инициатива была начата в 1986 году в ответ на эрозию общественного доверия к промышленности, вызванную широко обнародованными случаями обмана, расточительства и злоупотреблений как внутри промышленности, так и в министерстве обороны. Все подписанты ИОП согласились принять и соблюдать шесть принципов самоуправления, приведенных во Вставке 20.1.

Каждый подписант ИОП соглашается заполнить детальный ежегодный вопросник относительно их этических программ и практики. Результаты опроса обобщаются и со временем публикуются в ежегодном Докладе публичной подотчетности ИОП.¹

Несмотря на то, что все члены ИОП вводят свои собственные подходы к выполнению этих шести принципов, с течением времени и учетом распространения опыта относительно этических программ основных оборонных подрядчиков США появились определенные общие элементы.

Элементы эффективной этической программы

а. Кодексы этики или поведения

Каждый из подписантов ИОП ввел кодекс этики, который также иногда называют кодексом поведения. Кодекс поведения устанавливает ценности и стандарты, которых компания и ее сотрудники должны

Вставка 20.1. Принципы самоуправления Инициативы оборонной промышленности

1. Каждый подписант должен иметь в наличии и придерживаться письменного кодекса бизнес-поведения. Кодекс устанавливает высокие этические ценности, которые должны соблюдаться всеми сотрудниками организации-подписанта.
2. Каждый подписант должен организовать подготовку всех сотрудников по вопросам их персональной ответственности за соблюдение положений кодекса.
3. Подписанты должны поощрять внутренние доклады о нарушении кодекса, при этом должны выполняться условия ненаказания за такие доклады.
4. Подписанты принимают обязательство относительно самоуправления путем применения механизмов контроля для мониторинга соблюдения федеральных законов и внедрения процедур добровольных докладов в соответствующие инстанции, касающихся информации о нарушении федерального законодательства по вопросам закупок.
5. Каждый из подписантов должен взять обязательство перед другими подписантами относительно распространения лучшего опыта соблюдения принципов ИОП; каждый подписант должен принимать участие в ежегодном форуме передового опыта.
6. Каждый подписант должен быть подотчетен обществу.

Источник: Charter of the Defense Industry Initiative, Article III: www.dii.org.

¹ Начиная с 2003 года, ежегодные доклады можно найти на веб-сайте ИОП: www.dii.org.

придерживаться. Чтобы быть эффективным, кодекс должен отражать особые традиции компании и ответственное отношение к добропорядочности. Многие кодексы, принятые в компаниях США, в дополнение к определению перечня ценностей компании, устанавливают стандарты соответствия. Кодексы членов ИОП обычно включают стандарты, касающиеся широкого круга вопросов – от дискриминации и запугивания до бизнес-протокола вежливости, противодействия коррупции и откатов.

Кодекс компании Локхид Мартин «Установление стандарта, кодекс этики и бизнес-поведения»² существует с самого начала деятельности корпорации. Кодекс подчеркивает обязательство компании Локхид Мартин относительно соблюдения высочайших стандартов добропорядочности, а также важной роли каждого сотрудника в соблюдении этих обязательств. Он знакомит сотрудников с важными для Локхид Мартин ценностями и их ролью в соблюдении этих ценностей. Каждый сотрудник должен удостоверить получение кодекса, а также подтвердить факты прочтения, понимания и готовности придерживаться. Таким образом, например, один из разделов кодекса, который называется «Делай бизнес этично за пределами Соединенных Штатов», декларирует, что Локхид Мартин берет обязательство относительно глобального применения высоких стандартов этического поведения. Кодекс также отмечает:

Взяточничество, нарушения экспортно-импортного законодательства, участие в незаконных бойкотах разрушают доверие к рынку, подрывают демократию, портят экономическое и социальное развитие, а также вредят каждому, кто зависит от доверия и прозрачности во время осуществления бизнес-операций.³

Это отражает главную ценность Локхид Мартин: «Делать, как следует». Также в этом разделе от работников компании требуется соблюдение общенационального и местного законодательства тех стран, где происходят операции Локхид Мартин. Раздел недвусмысленно направляет работников компании уделять исключительное внимание вопросам соблюдения антикоррупционного законодательства, включая акты, принятые в соответствии с Конвенцией по противодействию взяточничеству среди иностранных должностных лиц Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), а также, среди других международных антикоррупционных конвенций, Законом США об иностранной коррупционной практике.⁴

б. Организации формальной этики

Большинство больших подрядчиков министерства обороны США имеют в своем составе организации формальной этики, отвечающие за менеджмент и имплементацию этической программы компании. Программы формальной этики способствуют обеспечению действенности кодекса поведения компании. Как правило, такая программа выполняет, по крайней мере, две важные функции: (1) коммуникация, тренировка и информационное сопровождение выполнения всего, что касается ценностей компании, преданности кодексу, а также соблюдения его положений; и (2) обеспечение выполнения кодекса.

² Можно загрузить с веб-сайта: www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct* (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, October 2008), 12.

⁴ Там же, 12.

Во время реализации своих функций коммуникации и информационного сопровождения организация в основном старается обеспечить ситуацию, когда преданность соблюдению стандартов добропорядочности будет неотъемлемой частью культуры компании. С разных точек зрения, это наиболее важные функции, которые может осуществлять программа формальной этики. Наиболее эффективным путем предупреждения нарушений или коррупции является обеспечение такого состояния, когда создается культура понимания всеми работниками неотвратимости ответственности за недостойные действия.

Однако, культура добропорядочности не укоренится, если работники будут считать, что ценности и кодекс организации – это просто слова на бумаге, которые не отражают реального состояния деятельности компании. Соответственно, чрезвычайно важно сбалансировать потребности защиты частных интересов работников с потребностью информировать их о последствиях для тех, кто будет игнорировать кодекс компании.

Выбор места этой организации в структуре органов управления компании также имеет большое значение. Оно должно быть достаточно высоким в структуре всей организации, чтобы обеспечивать соблюдение важных норм этики и добропорядочности и иметь необходимый уровень независимости. В частности, в США большинство этических программ подотчетны руководящему органу или непосредственно лично управляющему компанией. Большинство также поддерживает каналы связи или отчетности с советом директоров.

Наконец, наиболее эффективные этические организации имеют полноценных или частично занятых ответственных должностных лиц (офицеров) по вопросам этики, которые находятся в гуще производственных или управленческих процессов. Должностные лица по вопросам этики фактически являются человеческим лицом этических организаций и могут предоставлять консультации и советы, а также расследовать случаи обвинений в нарушениях. Поскольку они находятся в гуще бизнес-проектов, то эти должностные лица также могут давать определенные советы по текущим вопросам бизнес-деятельности. В составе Локхид Мартин этическая организация докладывает главе, управляющему и президенту компании, а также совету директоров. Организация насчитывает свыше шестидесяти пяти должностных лиц по вопросам этики, с полной и частичной занятостью, которые работают внутри основных бизнес-операций.

в. Горячие линии, линии помощи или каналы докладов

Неотъемлемым элементом большинства этических программ США являются средства, с помощью которых работник может сообщить о своей обеспокоенности или спросить о руководящих указаниях этическую организацию. Большинство этических программ США установили для своих работников много различных каналов для обращений по проблемным вопросам или получения руководства к действиям по этическим вопросам. Эти каналы включают личные встречи с должностными лицами по вопросам этики, обращение через электронную почту непосредственно к определенному должностному лицу или через общий корпоративный электронный адрес, оставление сообщений на определенном веб-сайте или отправку писем факсом или по почте. Однако, наиболее важными каналами связи являются горячие линии или линии помощи. Обычно это бесплатный номер телефона, по которому работник может непосредственно связаться с этической организацией. Такие горячие линии вообще позволяют работникам обращаться со своими проблемами анонимно, если они не желают называть себя. Они также имеют установленные средства общения, позволяющие работникам, которые оставили анонимный

доклад, позвонить еще раз по той же телефонной линии и получить ответ относительно реагирования этической организации на их запросы.

Эффективные каналы общения обеспечивают возможность для тех работников, которые увидели определенные нарушения или ощущают давление относительно привлечения к участию в коррупционных схемах, получить канал общения, который поможет их услышать и отреагировать на их обеспокоенность. Эффективность компании определяется также ее способностью неуклонно обеспечивать такое состояние, при котором она не допускает мести против работников, воспользовавшихся этими каналами связи с наилучшими намерениями. Боязнь мести – одна из самых весомых причин, по которой работники не докладывают компании о проблемных случаях.

г. Подготовка и информационное сопровождение

Большинство этических программ США также включают обучение (подготовку/тренинги) по вопросам соблюдения и по вопросам кодекса поведения компании. Обучение по вопросам соблюдения является концентрированным курсом подготовки, касающейся отдельных сфер регуляторных или правовых рисков, которые возникают перед компанией в конкретных условиях промышленной деятельности. Тренинги по вопросам кодекса поведения компании, которые в Локхид Мартин называются «тренингами осознания», могут включать вопрос соблюдения, но больше фокусируются на ценностях компании, ее культуре и этике принятия решений. Ни обучение по вопросам соблюдения, ни подготовка по вопросам кодекса поведения компании не ставят цель превратить работников в экспертов по конкретному закону или наставлению. Они созданы для того, чтобы поднять уровень сознательной ответственности и помочь работникам понять, где можно получить совет до того, как начать действовать.

В компании Локхид Мартин работники проходят через компьютерное обучение по вопросам соблюдения, базирующееся на учете тех функций, которые работники будут выполнять во время работы в организации. Например, нам не нужно, чтобы механик, работающий на сборке самолета, проходил подготовку по вопросам экспорта/импорта, поскольку его повседневные обязанности не предусматривают знание этого предмета. С другой стороны, все работники должны пройти через курсы по вопросам условий работы, поскольку статус компании, как подрядчика правительства США, требует от всех работников определенного уровня знаний в этой сфере. Наконец, определенные особые условия создаются для тех работников, которые не имеют доступа к компьютеру или имеют определенные особые потребности.

Тренинг осознания проводится ежегодно. В отличие от компьютерного обучения по вопросам соблюдения, большая часть тренинга осознания в Локхид Мартин проводится путем личного общения с руководителем работника. Это происходит так называемым «каскадным методом», когда, например, Боб Стивенс, управляющий компанией Локхид Мартин, обучает своих подчиненных, которые, в свою очередь, учат их подчиненных и так далее, вниз по структурным ступеням организации, пока все работники не получат эту подготовку. Курс подготовки обычно длится в течение часа и основывается на видеосценариях и обсуждении определенных вопросов.

д. Коммуникация

Эффективные этические программы также прилагают значительные усилия для создания инновационных методов коммуникации для того, чтобы все работники помнили о важности соблюдения этических

стандартов компании. Компании используют дайджесты новостей, электронные письма, плакаты, почтовые карточки и веб-сайты для доведения до работников важных сообщений, касающихся вопросов этики и добропорядочности, в продолжение всего года. Креативные способы коммуникации привлекают внимание работников часто даже лучше, чем обязательные учебные курсы. Многие компании в США интенсивно используют современные технологии для развития новых средств доведения этических сообщений до своих работников. Например, компании размещают видеосюжеты относительно нестандартных этических ситуаций на YouTube и затем обсуждают в блогах эти ситуации или текущие события, которые касаются этических успехов или неудач.

В Локхид Мартин наиболее популярным методом, который использует этическая организация, является *Минута добропорядочности*. Этот метод – Минута добропорядочности Локхид Мартин – имеет вид коротких серий видеосюжетов, которые рассылаются по электронной почте работникам Локхид Мартин с целью дополнения ежегодного курса по тренингу осознания путем стимулирования внимания к вопросам этики, этнического разнообразия и ответственного лидерства в продолжение всего года. Локхид Мартин выпускает три серии *Минут добропорядочности* на протяжении каждого года. Они специально подобраны к конкретным ситуациям, которые происходят на рабочих местах в компании. Каждая серия освещает важные темы, такие, как надлежащее ведение международного бизнеса, агрессивность, конфликт интересов, дискриминация и другие случаи несоответствующего поведения работников. Сценарии демонстрируются двухминутными сегментами на протяжении трех недель. Первые два сегмента заканчиваются объявлением о том, что работников приглашают настроиться на просмотр следующего сегмента, который покажут на следующей неделе и тогда можно будет узнать об окончательной развязке событий предыдущих сегментов.

Специальные методы борьбы с коррупцией

На основе действенных этических программ, которые обеспечивают, чтобы добропорядочность была неотъемлемой частью культуры компании, ниже предлагается обобщенное изложение некоторых методов, которые в Локхид Мартин считаются эффективными в борьбе с коррупцией:

- Разделы кодекса поведения, в которых определены вопросы противодействия коррупции, предоставления и получения бизнес-стимулов, а также конфликтов интересов.
- Детальное изложение политики компании относительно откатов, бизнес-стимулов и конфликтов интересов.
- Руководство для учета национальных особенностей знаков гостеприимности, которое устанавливает соответствующие ограничения для бизнес-стимулов в странах, где мы проводим свою деятельность. Это руководство легкодоступно для наших работников.
- Регулярные доклады требуются во всех случаях бизнес-подарков, которые превышают указанные в руководстве лимиты гостеприимности, и в случаях оплаты затрат как проявление гостеприимности другой стороны.
- Обучение по вопросам соблюдения и тренинги по вопросам кодекса поведения компании, которые тесно связаны с практикой антикоррупционной деятельности компании.
- Аудит всех аспектов наших антикоррупционных мер.

- Тщательное изучение информации обо всех представителях третьей стороны и консультантах еще до того, как привлекать их к предоставлению услуг. Это включает, как минимум, изучение открытых источников информации, проверку предоставленных документов, направление запросов в посольства в этих странах, а также личные интервью.
- От представителей третьей стороны и консультантов требуется соблюдение кодекса поведения компании Локхид Мартин «Соблюдение стандартов» и, более конкретно, антикоррупционных стандартов Локхид Мартин.
- Договоренности относительно представителей третьей стороны и консультантов являются предметом периодических проверок, включая проведение процедуры тщательного изучения информации.

2. Политика добропорядочности: пример европейского оборонного подрядчика

На протяжении последних лет основные международные компании пришли к пониманию того, что строгие этические стандарты и соблюдение международного законодательства должны быть неотъемлемой частью их стратегического видения. Отвечая на основные изменения в глобальном экономическом и геополитическом контексте и на рост глобальных аспектов в их операциях, компании вынуждены были внимательно посмотреть на то, как они решают отдельные вопросы своего бизнеса, от менеджмента человеческих ресурсов до маркетинга и продаж, промышленных операций и отношений собственности. В 2001 году компания Талес была одной из первых европейских компаний, которые ввели собственную политику корпоративной ответственности и таким образом официально содействовали этим существенным изменениям.

Сложная, изменяющаяся обстановка

На протяжении своей истории французская компания Талес успешно адаптировалась к изменениям в окружающей среде. Текущие трансформации институциональных основ, которые определяют «суверенитет промышленности» в начале 21 столетия, являются, по крайней мере, настолько же важными, как и любые другие изменения.

Талес вместе с приобретенными в других странах (Соединенное Королевство, Нидерланды, Австралия и т.п.) бизнес-структурами на протяжении десятилетий действовала в жестких национальных рамках под придирчивым контролем государства. В качестве главного потребителя продукции, а временами и совладельца, государство также принимало участие в формировании корпоративной стратегии, финансировании научно-исследовательских работ, предоставлении экспортных разрешений и других аспектах бизнеса.

Теперь, когда Талес стала многонациональной компанией, она уже не действует в единых, четко определенных и последовательных национальных рамках, а, скорее, в стратегической среде с глобальными параметрами. В этом новом контексте такие задачи, как менеджмент человеческих ресурсов или международные бизнес-операции, становятся как никогда сложными.

Несмотря на полученный глобальный статус, бизнес этой компании продолжает полагаться на технологии, которые являются чувствительными, стратегическими и принципиальными для национального суверенитета каждого государства. Это структурное противоречие создает много вызовов и для

транснациональных компаний, и для их контролеров, а также побуждает к принятию других методов менеджмента, основывающихся на инновационных концепциях корпоративного управления.

Больше прозрачности и пунктуальности

В дополнение к уже существующей сложности этой международной экономической среды, международные организации и национальные законодатели продолжают создавать новые правила и принимать новые законы, и не всегда последовательно, в то время как заинтересованные представители гражданского общества, вместе с неправительственными организациями, продолжают требовать новых и более высоких стандартов от бизнес-сообщества.

При отсутствии глобальной модели управления, одни лишь количество и сложность этих разных правил и требований делают бизнес-среду даже более неустойчивой, в частности, учитывая то обстоятельство, что определенные «мягкие законы» типа кодексов и стандартов, многие из которых имеют британское или американское происхождение, находятся в сложных отношениях с правовыми системами других государств. В условиях роста глобализации бизнеса и сложного законодательного и нормативного контекста, создаваемого многими органами, требование относительно прозрачности постоянно возрастает, заставляя компании вводить гораздо более высокий уровень открытости и пунктуальности в своих бизнес-операциях.

Этический менеджмент

В то время, как давление на правительственные методы деятельности увеличивается во всем мире, сфера влияния официальных структур – единственных органов, которые имеют полномочия вводить «твердые законы», – постепенно сужается, так как ни один из этих твердых законов не может быть адекватен экономическим реалиям длительное время. Частые пересмотры и внесения изменений необходимы для того, чтобы поддерживать закон в надлежащем соответствии, однако, чем больше их пересматривают, тем больше законы могут стать расплывчатыми. В результате среди законодателей наблюдается возрастающая тенденция вкладывать в законы лишь основные законодательные принципы, оставляя на усмотрение компаний определения их собственных кодексов, основ и стандартов этического поведения. Концепция этики и корпоративной ответственности начинается там, где заканчивается закон.

Изменения в среде управленческой деятельности накладывают большую ответственность на компании, непосредственно влияя на их менеджерскую деятельность и модели бизнеса. Несколько лет назад компания Талес ввела всеохватывающую политику по вопросам этики и корпоративной ответственности, ставшая частью общих усилий адаптации к новым условиям. В условиях жесткого нормативно-правового поля от менеджеров постоянно требуется делать выбор относительно применения разных стандартов. Они обязаны находить баланс между минимальными и оптимальными усилиями, ориентируясь на возможные варианты обеспечения устойчивого роста бизнеса и увеличения его доходности на протяжении длительного времени. Эти поиски выбора являются ключевой частью ответственности менеджера, и они становятся еще более трудными, когда число задействованных участников увеличивается, а их требования становятся более конкретными.

Менеджмент также должен понять и учесть моральные ожидания всех работников компании, воспитанных в разных культурных средах, а их традиции отличаются тем больше, чем больше компания расширяет свои зарубежные представительства. Чтобы эффективно управлять компаниями в кон-

тексте глобализации, важно двигаться от ожиданий к конкретике, от устных традиций к письменным правилам, от самочинного принятия решений к поведению, управляемому приемлемым передовым опытом. Т.е., возникла новая парадигма менеджмента.

Менеджмент рисков

Любой бизнес-проект связан с определенной долей риска. Вместе с тем, широкое распространение чувствительных технологий по всему миру, рост сложности нормативно-правовых актов, новые требования в обществах и как никогда интенсивная конкуренция делают дело определения и менеджмента рисков важным как никогда. В дополнение, вопросы гражданской и уголовной ответственности компаний и их руководства все чаще оказываются в центре внимания, поскольку деловой мир становится все более зависимым от сферы деятельности судебной власти.

Как следствие, а также учитывая специфику своей основной деятельности, корпоративная ответственность в компании Талес основывается не только на углубленном анализе рисков несоблюдения, но и на правилах этического поведения и добропорядочности, за выполнением которых следит высшее руководство компании, которое по этому поводу регулярно общается со всеми работниками. Такой подход усиливает осознание менеджментом важности соответствующих вопросов и обеспечивает в пределах всей компании климат постоянного совершенствования, определяющий дальнейшее развитие уже сформированных подходов.

Управление процессами

В Талес считают, что ответственное отношение к бизнес-деятельности означает, в первую очередь и превыше всего, соблюдение правил международной торговли и, в частности, принятие мер по предупреждению экспорта чувствительных технологий и вооружений и военной техники в определенные рискованные страны, чтобы таким образом помочь найти ответы на вызовы распространения оружия массового поражения и глобального терроризма. Процедуры внутреннего контроля усиливаются во всей компании с целью борьбы с коррупцией настолько эффективно, насколько это возможно, в частности, в тех секторах, где происходят финансовые транзакции на значительные суммы, а также в случаях взаимодействия со странами, отличающимися низкими этическими стандартами.

Жесткие процедуры предупреждения коррупции

Хорошо отработанный пакет директив и жесткие процедуры делегирования ответственности помогают обеспечить соблюдение национального и международного антикоррупционного законодательства. В частности, были приняты меры для недопущения самостоятельного начинания оперативными подразделениями отношений по контракту с агентами или внешними структурами с целью облегчения международных бизнес-операций. Все структуры, обеспечивающие поддержку экспортных продаж и маркетинговых усилий оперативных подразделений, находятся под руководством определенных организаций, в данном случае Талес Интернешнел. Лишь эти организации имеют аккредитацию от компании для сопровождения указанных сложных вопросов в жестких нормативных рамках. Такая политика улучшает эффективность продаж и маркетинговых усилий Талес, а также обеспечивает неуклонный мониторинг соблюдения во время выполнения международных коммерческих операций.

Указанные процедуры и директивы касаются всех, кто предоставляет внешние услуги, включая отдельных лиц, консультативные фирмы и компании, поддерживающие Талес в операциях по маркетингу и продаже, которые выполняются как с государственными, так и с частными заказчиками. Консультанты должны иметь признанный экспертный статус в сфере своей деятельности на региональном и международном уровнях. К ним применяются строгие процедуры: обязательное заполнение анкеты, предоставление копий регистрационных документов компании и всех других официальных документов, в частности, ежегодных докладов, а высшее руководство должно взять обязательство придерживаться всех требований законодательства относительно этического поведения в международной торговле. Вся эта информация анализируется и подтверждается внешним органом. Подозрение в наличии факторов риска возникает тогда, когда полученная информация требует более глубокого исследования, а также обращения к менеджеру высшего уровня для принятия решения. Определенные типы информации классифицируются как неприемлемые и приводят к немедленной остановке процесса отбора. Оплата этих услуг также является предметом жестких процедур. Например, операции не могут проводиться в адрес финансового учреждения, зарегистрированного в офшоре, а все выплаты должны четко соответствовать реально предоставленным услугам и точно отражать предоставленный тип услуги.

Все эти процедуры изложены в *Наставлении по передовому опыту*, разработанном и утвержденном корпоративным руководством Талес. Происходит процесс постоянного усовершенствования с целью повышения действенности процедур и мер их соблюдения.

Наработка передового опыта

Компания рискует проиграть конкурентам, способным обеспечить соответствие минимальным законодательным требованиям и при этом решать меньше этических дилемм. Поэтому следует применять единые подходы во всем секторе для разработки и принятия общих стандартов в качестве передового опыта всеми компаниями, чтобы таким образом уравнивать условия для всех участников. Талес принимал участие в начинании именно такой инициативы в рамках Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности (Aerospace and Defence Industries Association of Europe – ASD).

Этика и корпоративная ответственность в компании Талес

Корпоративный менеджмент Талес признает, что эффективная политика соблюдения должна выходить за пределы международных маркетинговых операций и продаж и должна включать все операции компании. Политика Талес относительно этики и корпоративной ответственности изложена в Кодексе этики, экземпляр которого выдается каждому работнику, а также в нескольких общих процессах и процедурах компании по вопросам коммерции, окружающей среды, работы и социального обеспечения. Также была создана соответствующая система, в которой Комитет по вопросам этики и корпоративной ответственности формулирует политику Талес, а определенный корпоративный департамент отвечает за имплементацию этой политики. Местная имплементация – на уровне подразделения и на уровне страны – обеспечивается через сеть должностных лиц по вопросам этики.

Вместе с тем, широкомасштабные кампании по вопросам осознания, информирования и подготовки (обучения), в т.ч. программа дистанционного обучения, были разработаны для поддержки усилий по привлечению работников компании и обеспечению такого состояния, когда все работники разделяют этические ценности компании.

3. Дальнейшие меры по улучшению состояния добропорядочности в оборонной промышленности

Недавно основные подрядчики в Западной Европе и Северной Америке начали демонстрировать прогресс в принятии и обеспечении соблюдения кодексов этики и стандартов нетерпимости к проявлениям коррупции во всех ее формах. Промышленные ассоциации стали тщательнее относиться к подведению итогов и улучшению промышленных стандартов. Во Вставке 20.2 предлагается пример деятельности в рамках Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности.

Обращаясь к предлагающей стороне коррупции, основные подрядчики и ассоциации оборонной промышленности намерены продолжать оценивание и стараться повысить эффективность кодексов и стандартов добропорядочности, привлечь поставщиков оборонной продукции, включая малые и средние предприятия, а также расширить географическое покрытие таких подходов. Равные условия и справедливая конкуренция могут быть гарантированы только посредством применения последовательных и гармонизованных стандартов среди всех компаний-экспортеров.

Основные оборонные подрядчики также должны обеспечивать, чтобы субподрядчики, оборонные консультанты, а также все другие привлекаемые ими посредники, придерживались такого же кодекса этики, что и сами основные подрядчики. Только обеспечив полный контроль «цепи снабжения» они могут убедительно утверждать, что предложенный ими продукт свободен от коррупции.

Правительствам рекомендуется допускать к финальной части тендерных процедур только тех участников, которые приняли общие стандарты оборонной промышленности по вопросам добропорядочности и борьбы с коррупцией. Кроме того, они должны отсекал тех поставщиков оборонной продукции, которые применяли коррупционные методы для получения контрактов, и делиться этой информацией с правительствами других стран. В таком случае от ассоциаций оборонной промышлен-

Вставка 20.2. Деятельность по вопросам этики и борьбы с коррупцией в Европейской ассоциации аэрокосмической и оборонной промышленности

В 2006 году управляющие компаниями, которые входят в Совет Ассоциации, подтвердили свою постоянную поддержку усилий по созданию свободного от коррупции рынка продуктов оборонной промышленности, таким образом позволяя всем участникам международного рынка конкурировать в равных и справедливых условиях.

Промышленность заявила о взятых на себя обязательствах придерживаться правил, введенных в национальное законодательство относительно выполнения *Конвенции ОЭСР 1997 года по вопросам борьбы с взятками* для выполнения других соответствующих законов. Ассоциация создала Рабочую группу по вопросам этики и борьбы с коррупцией. Эта группа провела специальное обучение для оценки существующих подходов среди компаний-участников. Внутренние кодексы этики этих компаний были проанализированы независимым юристом, который также возглавляет Комиссию по борьбе с коррупцией Международной Торговой Палаты (МТП).

В результате этой деятельности были созданы «Общие промышленные стандарты для Европейской аэрокосмической промышленности и обороны», утвержденные в апреле 2007 года. Члены Ассоциации из числа национальных ассоциаций получили предложение утвердить стандарты, а компании-участницы – подписать Заявление компании о соблюдении. С октября 2008 года утверждение стало обязательным и теперь, для того чтобы поощрить и убедить компании утвердить стандарты, осуществляется постоянный мониторинг прогресса с применением соответствующих индикаторов.

При поддержке Международной Торговой Палаты, Ассоциация оказывает содействие инициативам по расширению географии своей этической и антикоррупционной деятельности за пределами стран-членов ОЭСР.

Источники: Aerospace and Defence Industries Association of Europe, Annual Report 2007 (Brussels: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org; Стандарты "Common Industry Standards for European Aerospace and Defence" также € на сайте: [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

ности можно ожидать, что они должны лишать нарушителей статуса членства. Такие международные организации, как НАТО, могут способствовать разработке эффективной, сбалансированной и всеохватывающей стратегии с целью укрепления добропорядочности в сфере оборонных поставщиков. Они также могут поощрять большую прозрачность в оборонной промышленности, включая прозрачность собственности, а также поддерживать поставщиков оборонной продукции в выполнении ими требований добропорядочности.

Только сотрудничество между правительствами и поставщиками, межправительственными организациями и промышленными ассоциациями может превратить оборонные компании в надежных союзников в совместной борьбе против коррупционного потенциала в секторе обороны.

Раздел 21

Роль гражданского общества и средств массовой информации

Введение

Этот раздел рассматривает ту чрезвычайно важную роль, которую гражданское общество и средства массовой информации (СМИ) играют в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в секторе обороны и безопасности. Главным образом, он рассматривает вопрос «воспитания добропорядочности» через призму реформы сектора безопасности, т.е. концепции, возникшей в 1990-х годах в ответ на признание того факта, что развитие и безопасность являются двумя сторонами одной медали и что усилия по улучшению безопасности должны прилагаться в рамках укрепления демократического и эффективного управления. По своей сути эффективное управление должно сосредотачиваться на нуждах людей, быть справедливым, подотчетным и прозрачным. Оно предусматривает широкое привлечение и консультации на этапах планирования и принятия решений, эффективный и экономический менеджмент государственного сектора, а также активное привлечение и содействие участию гражданского общества. Другими словами, эффективное управление легитимизируется за счет процессов, в которых значительное внимание уделяется антикоррупционным усилиям и подотчетности. Оно акцентирует внимание на эффективном и экономичном использовании ресурсов и поощряет активное привлечение частного сектора к взаимодействию в вопросах важных интересов.¹

В 2004 году Комитетом по вопросам поддержки развития Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) был предложен аналитический доклад, с выводами и предложениями которого согласились все члены Организации. В частности, в докладе подчеркивалось, что нужно «пересмотреть отношение к безопасности и сдвинуть дискуссию с позиций реализма к более всеохватывающему и кооперативному подходу».² Этот комитет ОЭСР определил реформу сектора безопасности как «трансформацию системы безопасности (включающую участников, их роли, ответственность и действия) путем совместных усилий, направленных на создание такого менеджмента и такого типа деятельности системы,

¹ Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. Сборник статей по фундаментальным вопросам парламентского контроля над сектором безопасности (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, January 2003), Glossary, 240–241.

² Комитетом по вопросам поддержки развития ОЭСР (OECD Development Assistance Committee), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice* (Париж: ОЭСР, 2004 г.)

которые более существенно отвечали бы демократическим нормам и ключевым принципам эффективного управления, что позволило бы создать гораздо лучшие условия деятельности в среде безопасности».³ Итак, стараясь создать «институционную культуру добропорядочности» (Раздел 24), надо иметь в виду, что не следует изобретать еще одно концептуальное колесо – цели и стандарты, определенные в упомянутом докладе комитета ОЭСР для реформирования сектора безопасности, уже довольно приемлемы. А чего не хватает, так это, главным образом, эффективного внедрения многими правительствами существующих стандартов, особенно в вопросах прозрачности и подотчетности,⁴ а также полного использования потенциального вклада ключевых участников, особенно гражданского общества.

Поскольку ситуация в сфере реформирования сектора безопасности на протяжении последних лет заметно менялась, гражданское общество играло важную роль в обеспечении целостности такого подхода, и, кроме того, среди многих стран и в Организации Объединенных Наций наблюдается растущий уровень признания того, что неправительственные участники, СМИ и парламентарии могут выполнять важные функции гражданского контроля и мониторинга. Одни только парламентарии не могут гарантировать эффективный контроль и обеспечить подотчетность правительства в вопросах всех решений и деятельности в секторе безопасности, поскольку у них недостаточно времени, ресурсов и навыков, чтобы это делать. Как отмечается в докладе комитета ОЭСР, «привлечение гражданского общества к программам реформирования сектора безопасности является предпосылкой для создания более широкой и всеохватывающей местной базы реформ, а значит и для продолжительности усилий».⁵ Как уже отмечалось в предыдущих разделах этого издания⁶, независимый контроль со стороны организаций гражданского общества и СМИ является необходимым элементом воспитания добропорядочности, а также играет принципиальную роль в эффективной имплементации инициатив по реформированию сектора безопасности, направленных на укрепление эффективного управления в оборонных ведомствах и ограничение коррупционных рисков.

Однако, в общем, практическая роль организаций гражданского общества и СМИ в вопросах реформирования сектора безопасности и воспитания добропорядочности довольно ограничена, причем не только в неустойчивых государствах или находящихся на стадии трансформации (часто по причине природы авторитарных режимов и слабости гражданского общества), но также и в более демократических обществах и

³ OECD, *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document* (Париж: ОЭСР, 2005 г.), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf.

⁴ В этом контексте «подотчетность» главным образом означает «под-ответственность» – в том смысле, что речь идет об обязательстве отвечать на вопросы о том, что делается, что будет делаться и почему. Это определение используется группой авторов в аналитическом докладе Мирового банка, см.: William Byrd and Stephane Guimbert in The World Bank, "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan", Policy Research Working Paper 4806 (The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, January 2009), сноска 11.

⁵ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice* (2007).

⁶ См., например, разделы 5 и 6 о национальных подходах и офсетных механизмах, соответственно. Оба автора аргументируют, что организации гражданского общества играют важную роль в обеспечении прозрачности и подотчетности.

особенно внутри НАТО (где возможности для привлечения гражданского общества в определенных случаях остаются ограниченными, о чем будет сказано ниже). Этот раздел имеет целью содействовать стимулированию обсуждения причин указанного состояния, а также того, что необходимо сделать для укрепления роли гражданского общества и СМИ в мониторинге и реформировании оборонных ведомств.

Он начинается с рассмотрения роли отдельно гражданского общества и СМИ, а также трудностей, связанных с тем, как играть эти роли в рамках трех конкретных сценариев: в неустойчивом государстве, в государстве в стадии трансформации и внутри НАТО. Раздел завершается предложениями относительно возможных вариантов и рекомендаций по защите и усилению способности гражданского общества и СМИ в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупционного потенциала в оборонных ведомствах.

Роль гражданского общества

Эффективное гражданское общество является ключевым требованием к демократии. Оно имеет потенциал создавать противовес мощности государства, сопротивляться авторитаризму и, благодаря своему плюрализму, не позволить, чтобы государство контролировалось частными интересами. На протяжении последних десятилетий политическое пространство во многих частях мира, а не только в развитых демократиях, приобрело большую открытость благодаря развитию и расширению деятельности групп гражданского общества. Не существует единого согласованного определения гражданского общества. В указанном выше докладе комитета ОЭСР «гражданское общество» определяется как «политическое пространство между личностью и правительством, выраженное через членство в неправительственных организациях (НПО), социальных группах, ассоциациях и других организациях и сетях. Организации гражданского общества включают НПО на национальном уровне, местные организации, религиозные группы, профессиональные группы и группы по интересам, такие как профсоюзы, СМИ, частные бизнес-компании, ассоциации юристов, группы защиты прав человека, независимые консультанты, университеты и независимые исследовательские организации».⁷

«Группа выдающихся личностей» при Генеральном Секретаре ООН по отношениям между ООН и гражданским обществом предлагает более узкое определение гражданского общества как такого, которое включает ассоциации граждан (за пределами семьи, друзей, правительства и бизнеса), связавших себя добровольными отношениями ради продвижения своих интересов, идей и идеологий.⁸ Однако, в этом разделе в качестве исходных данных для обсуждения вопросов гражданского общества исследуются три секторальных модели, в которых государство рассматривается как совокупность правительства, рынка и граждан. В этом контексте гражданское общество принадлежит к третьему сектору, существует параллельно и во взаимодействии с государством и прибыльными организациями (вклю-

⁷ OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform*.

⁸ См. документ Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций: *United Nations General Assembly, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, A/58/817* (New York, 11 June 2004), 13.

чая и СМИ) в форме социальных движений, НПО, религиозных органов, групп защиты прав женщин и молодежи, организаций поддержки коренного населения, профессиональных ассоциаций, научно-исследовательских центров, союзов и т.п., которые осуществляют деятельность в пределах отдельной страны или в межнациональном пространстве.

Такое определение гражданского общества исключает прибыльный бизнес (в том числе большинство основных СМИ) и организации, представляющие правительственный сектор. Вместе с тем, как станет ясно позднее, границы между этими тремя секторами становятся все более размытыми. Происходит некое пересечение, например, между функциями организаций гражданского общества, частным бизнесом и СМИ, особенно в случае возрастающего использования неправительственными организациями так называемых «новых медиа»⁹, чтобы осуществлять роль защитников и мониторинг. В следующих параграфах рассматривается вопрос о том, почему гражданское общество должно играть такую роль в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в сфере обороны, что именно включает эта роль, текущий опыт реформирования сектора безопасности и современные проблемы деятельности НПО.

Гражданское общество и «новая дипломатия»

Гражданское общество состоит из смешения организаций и движений, которые мобилизуют социальную энергию для того, чтобы громко заявлять о своих принципиальных ценностях и убеждениях.¹⁰ НПО являются сердцевиной гражданского общества. Они могут быть (но могут и не быть) основаны на формальном членстве или формально зарегистрированы, однако, как правило, они независимы от правительств и политических партий, а также часто финансируются из независимых источников. Они принимают участие в предоставлении общественных услуг (безопасность также является важной услугой, которую необходимо предоставлять),¹¹ политическом содействии и развитии, мерах общественного образования и других формах неприбыльной деятельности, и могут существенно отличаться по размерам – от огромных международных структур наподобие «Транспаренси Интернешнел», в которую

⁹ Термин «новые медиа» обозначает те СМИ, которые начали широко использовать новые цифровые технологии, а также компьютеризированные либо сетевые и коммуникационные технологии, такие как Интернет или веб-сайты, в период в конце 20-го столетия. Соответственно, к «старым медиа» относят телевизионные программы, художественные фильмы, журналы, книги и печатные публикации.

¹⁰ L. David Brown, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society* (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1.

¹¹ Безопасность как социальная услуга имеет определенные специфические признаки, определяющие способ предоставления этой услуги, варианты подотчетности и организацию финансирования. Мониторинг деятельности тех, кто предоставляет услуги по безопасности, может быть нелегким, поскольку структуры безопасности вооружены и потенциально могут угрожать гражданским наблюдателям. При этом уровень готовности этих структур в мирное время бывает трудно оценить, а критерии оценки часто могут вызывать несогласие с полученными результатами. Для более детального ознакомления см. дискуссию: William Byrd and Stephane Guimbert in The World Bank, "Public Finance" (January 2009).

входят более 2,2 миллиона членов и подписчиков в более чем 150 странах и регионах, до небольших местных самодеятельных организаций. Относительно же исследовательских институтов, то они могут быть или НПО, или центрами академической науки, независимыми от власти, или, наоборот, связанными с правительством, например, через государственное финансирование или привлечение бывших министров и других официальных лиц (либо в качестве членов, либо сотрудников).

В прошлом отношения между НПО и органами государственной власти во многом были напряженными или по-настоящему враждебными. Во многих частях мира они такими остаются и сегодня (или снова возвращаются к этому состоянию, как об этом будет сказано позднее). Однако, за последние два десятка лет по ряду вопросов и в растущем количестве мест (включая почти всю Европу и обе Америки, значительную часть Южной Азии и Африки, а также в отдельных регионах на Ближнем Востоке) эти отношения изменились – от конфликта до растущего сотрудничества. Некоторые комментаторы охарактеризовали конструктивные отношения между НПО и властью как «новую дипломатию».¹² До определенной степени это стало результатом возрастающего понимания многими правительствами того, что важные составляющие национальной безопасности и стабильности обеспечиваются путем усиления роли человеческой составляющей безопасности (*human security*).¹³

Контроль обороны со стороны гражданского общества

В контексте основной темы этого издания представители гражданского общества – главным образом узкий круг НПО и исследовательских институтов – могут (и в отдельных, ограниченных случаях уже это делают) поддерживать сотрудничество с властью, парламентами и обществом пятью основными способами:

- *Образование общества и содействие росту осознания*: Предупреждение общества о депрессивной цене коррупции, как это описано в Разделе 1, и, соответственно, мобилизация поддержки инициатив государственной власти и международных усилий по воспитанию добропорядочности, повышению прозрачности и улучшению подотчетности являются принципиальными видами деятельности НПО (и СМИ). Главной целью содействия росту осознания выступает обеспечение того, что имплементация внутренних усилий по реформированию сектора безопасности будет восприниматься как современный, но долгосрочный процесс, и что общество осознает связь этого вопроса с собственными интересами и интересами отдельных общин. НПО успешно использовали свой статус активной причастности и применяли стратегию «называй и осуждай» в качестве средства прямого действия против специфических случаев и нарушений.

¹² David Davenport, "The New Diplomacy," *Policy Review* 116 (December 2002 & January 2003).

¹³ Традиционной целью «национальной безопасности» всегда была оборона государства от внешних угроз. И наоборот, фокусом безопасности человека является защита отдельных людей. См.: *Human Security Brief 2006* (University of British Columbia, Human Security Centre).

- *Действуя в качестве катализаторов и посредников:* НПО и другие организации гражданского общества, такие как аналитические центры, университеты и научно-исследовательские институты, могут играть посредническую или «мостостроительную» роли. В этом контексте Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) и организация «Транспаренси Интернешнел» на протяжении более десяти лет были двумя ведущими источниками света, которые сделали огромный вклад в развитие парламентской компетентности и формирование соответствующих возможностей путем подготовки аналитических докладов и проведения курсов подготовки и семинаров. Многие группы гражданского общества из Латинской Америки, а также Центральной и Восточной Европы в конце 1980-х и на протяжении 1990-х годов также играли важную роль в налаживании диалогов во время, когда только что избранные гражданские правительства начинали реструктуризацию своих вооруженных сил. Эти диалоги сначала помогли разрушить изолированность вооруженных сил и открыли дорогу к профессиональным дискуссиям между представителями гражданского общества, избранными должностными лицами и военным командованием. Однако, в целом, к обществу должны привлекаться больше представителей гражданского общества, особенно в неустойчивых государствах и находящихся на стадии трансформации, для того, чтобы быть посредниками между властью (особенно – их оборонными ведомствами) и определенными секторами общества, которые либо равнодушны, либо потенциально антагонистичны к правительству.
- *Поддержание количественного уровня экспертной и интеллектуальной среды:* Значительное количество различных местных НПО и организаций гражданского общества создали условия для увеличения количества групп экспертов и отдельных активистов, у которых есть необходимые знания и навыки по методологии, требуемые для реформирования сектора безопасности и реформы эффективного управления. Например, НПО сотрудничали с военными в вопросах повышения безопасности хранения опасных веществ, предоставляли советы относительно развития программ маркировки оружия и его поиска, а также играли критическую роль в постконфликтном разоружении, программах демобилизации и реинтеграции. Несмотря на то, что иногда наличие достаточных знаний и требуемого персонала может быть слишком мало в некоторых специфических случаях относительно потребностей обороны, о которых речь идет в Части II этого издания, однако они все равно существуют и потенциально могут быть востребованы национальными правительствами или межправительственными организациями для того, чтобы поддержать инициативы по вопросам противодействия коррупции и недостаткам в сфере обороны. Наличие более глубоких знаний по реформированию сектора безопасности может помочь налаживанию эффективного управления, а также использованию специальных знаний одной сферы в менеджменте сектора обороны. Однако, несмотря на то, что определенное ограниченное использование опыта и технических знаний имеет место, например, во время парламентских слушаний, но в целом этот ресурс используется мало. Также существенным фактором является недостаточное доверие с обеих сторон и конкурирующие приоритеты в условиях ограниченных ресурсов для разных НПО в гуманитарной сфере, защите прав человека и сфере развития.
- *Проведение важных исследований и формирование предложений относительно политического курса:* Одним из наиболее весомых вкладов организаций гражданского общества является исследование и документирование состояния так называемого «проклятия коррупции» (Раздел 1),

от изобличения недостатков и противоречий в процессе принятия решений относительно применения вооруженных сил – в контексте как решения об участии в уже длящемся конфликте, так и решения о начале проведения военной операции – до неуместных, неэффективных и иногда незаконных способов оборонного менеджмента, закупок и экспорта. Путем улучшения понимания этих вопросов в обществе и органах государственной власти, гражданское общество и СМИ играют важную роль в создании возможностей для формирования адекватных ответов. С такими исследованиями тесно связана деятельность аналитических НПО и исследовательских институтов, которые стараются предложить новые подходы и стратегические варианты в деле воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции в сфере обороны. Такая работа включает сравнение наилучшего опыта разных регионов мира, разработку новых подходов и выдвижение практических предложений относительно изменения существующих подходов.

- *Проведение мониторинга:* С момента, когда политика относительно реагирования на «проклятие коррупции» будет принята правительством, НПО также получают важную роль работать «сторожевым псом» – проводить мониторинг имплементации решений политиков и отслеживать деятельность правительства на предмет любых недостатков и провалов, которые могут случиться. При этом НПО, особенно национальные и международные организации защиты прав человека, такие, как Международная Амнистия и Общество защиты прав человека, играют важную роль в мониторинге деятельности структур безопасности и вооруженных сил с целью предупреждения нарушений ими прав человека и международного гуманитарного права.

Ниже будет обсуждаться то обстоятельство, что на пути к выполнению гражданским обществом своей роли существует множество трудностей и препятствий. Как минимум эффективные правительства и парламенты должны обеспечить доступ ко всем соответствующим политическим документам, а также стимулировать существование и функционирование независимого третьего сектора, включая контроль сектора обороны. Одним из действенных путей достижения последнего выступает, например, привлечение независимых аналитических структур, исследовательских институтов, университетов и НПО к проведению исследований и аудита в специфических сферах сектора безопасности и обороны (например, по вопросам преступности, закупок и кадровой политики). Однако, если гражданское общество должно играть определенную активную роль в вопросах воспитания добропорядочности и, особенно, в поощрении альтернативных обсуждений среди граждан, то независимые НПО должны быть способны привлекать и поддерживать необходимый уровень экспертного мнения, которое должно обеспечивать хорошо информированные взгляды на правительственную политику по вопросам безопасности, оборонный бюджет, закупки и варианты использования ресурсов. На сегодня требуемый уровень экспертных знаний недостаточен даже в развитых демократиях и требует больше усилий для повышения возможностей и большего желания спонсоров их финансировать.

Представители гражданского общества были особенно активны на протяжении десятилетий в распространении принципов международного законодательства, как это предусмотрено Хартией ООН и другими многосторонними соглашениями и институциями. Многие страны видят в них возможность получения поддержки и надежного партнерства. Общественные движения и НПО стали главными защитниками интересов граждан во многих сферах, включая права человека, окружающую среду, развитие, демократическое управление и предупреждение конфликтов. Они предоставляли помощь в распространении

международных норм и договоров, а также помогли сформулировать основополагающие моральные и политические стандарты, которые позднее легли в основу политики и законодательных актов.

Примеры действенных движений гражданского общества включают долговую кампанию «Юбилей 2000», которая убедила правительства стран «Большой семерки» отменить 100 миллиардов долларов долгов бедных стран, Оттавскую кампанию по запрету противопехотных мин,¹⁴ а также оппозицию к вторжению коалиции под предводительством США на территорию Ирака в 2003 году. Также НПО сыграли принципиальную роль в создании Международного криминального суда, принятии решения о внесении дополнения в дополнительный протокол к Конвенции о правах ребенка (поставив вне закона призыв на военную службу детей возрастом до 18 лет), а также продвижении мер борьбы с распространением стрелкового оружия.

Гражданское общество и реформирование сектора безопасности

Благодаря процессу, возглавляемому Министерством международного развития Соединенного Королевства и Директоратом развития и сотрудничества ОЭСР, в 2007 году было разработано пособие, которое должно было обеспечить «руководство по вопросам внедрения рекомендаций ОЭСР относительно реформирования сектора безопасности, а также покрыть разрыв между принимаемыми решениями и реальной практикой».¹⁵ Относительно привлечения гражданского общества к реформированию сектора безопасности пособие подчеркивает, что «организации гражданского общества могут выступать в роли получателей помощи, неформальных контролеров, партнеров и защитников реформ, а также предоставлять услуги. Помощь в реформировании сектора безопасности также может предоставляться международными представителями гражданского общества, которые могут играть важную роль в создании возможностей, а также в разработке, защите, выполнении, мониторинге и оценке реформ».¹⁶

НПО предлагают подходы снизу, которые часто бывают более уместны и эффективны, нежели меры, инициированные сверху, например, путем организации каналов коммуникации с местными общинами, с которыми у государства часто бывает ограниченный контакт или ограниченное влияние на них. Пособие также подчеркивает, что:

Программы реформирования сектора безопасности должны включать глубокий анализ контекста, роли и позиций организаций гражданского общества, поскольку их возможности, эффективность и рамки деятельности существенно отличаются в разных странах. Оценки относительно гражданского общества должны принимать во внимание всю совокупность местных участников, а не только тех, кто «признается» государством, и выделять тех, кто искренне сосредоточен на улучшении безопасности бедных, женщин, детей и молодежи, а также других групп, которые часто исключаются из дискуссий на темы безопасности.¹⁷

¹⁴ См., например: Kenneth Anderson, "The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", *European Journal of International Affairs* 2:1 (2000).

¹⁵ *OECD DAC Handbook on Security System Reform* (OECD, 2007).

¹⁶ Там же, с. 226.

¹⁷ Там же.

Кроме того, в пособии дискутируются возможные сферы привлечения гражданского общества, такие как миротворческие процессы, национальные бюджетные процессы, обзоры безопасности и обороны. Теоретически, гражданское общество может выполнять много важных функций, в частности: мониторинг мероприятий, касающихся безопасности и обороны; исследование эффективности мер борьбы с терроризмом на предмет того, предусматривают ли они соблюдение прав человека и принципов верховенства права; контроль деятельности вооруженных сил, правоохранительных органов и других структур безопасности и обнародование нарушений законодательства и определенных подходов, либо отрицательных последствий в случае принятия неадекватных законов и подходов; проведение исследований относительно возможных коррупционных и других злоупотреблений; подготовка предложений по вопросам улучшения мер по реформированию сектора безопасности. Однако, на практике, организации гражданского общества часто бывают отодвинуты на консультативные роли,¹⁸ а провозглашаемые в пособии высокопарные принципы постоянно игнорируются.

Даже наличие активного гражданского общества не является волшебной палочкой или гарантом успеха. Например, накануне геноцида 1994 года в Руанде, страна имела один из наиболее развитых в Африке неправительственных секторов, однако ее общество было разьединенным по этническим признакам и быстро опустилось до насилия и хаоса.¹⁹

Реакция против НПО?

Тот энтузиазм по отношению к гражданскому обществу, который возник в конце 1980-х и в 1990-х годах после падения Берлинской стены и распространения демократических режимов, согласно отдельным исследованиям, меняется на протяжении последних лет на реакцию противодействия на многих уровнях и фронтах. Эта реакция проходит в диапазоне от возобновленных, систематических репрессий против гражданского общества в авторитарных государствах, с одной стороны, до более общей постановки под сомнение беспристрастности организаций гражданского общества, особенно НПО, с другой стороны.²⁰

¹⁸ См.: Daniel Bendix and Ruth Stanley, "Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature", *African Security Review* 17:2 (June 2008): 93–104.

¹⁹ Большинство НПО в Руанде в 1994 году были недавно созданными, почти полностью зависимыми от внешних доноров и государства, причем, там было очень мало программ сдерживания расизма и этнической ненависти. См.: Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda* (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164–176.

²⁰ Jude Howell, et al., "The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror", *Development in Practice* 18:1 (2008): 82–93. Относительно последнего предлагается отметить, например, будто бы невинное предложение из Раздела 4 этого Компендиума: "Ответственные организации гражданского общества должны рассматриваться как партнеры и помощники на пути к единой цели – институциональной добропорядочности" [акцент добавлен]. Однако, нет подобного определения для использования при описании или идентификации других участников.

Общественность, ученые, рядовые активисты, межправительственные организации (МПО), СМИ, корпорации и правительства все активнее ставят под вопрос природу полномочий НПО говорить от лица других граждан и стараться влиять на внутренние и международные процессы. (В принципе, это вполне законный вопрос, но ответ на него лежит за пределами содержания этого раздела.²¹ Нельзя также не сказать и о том, что вопросы добропорядочности и подотчетности внутри организаций гражданского общества и СМИ являются принципиальными предпосылками приемлемости для общества и власти их контролирующей роли и статуса проводников требуемых изменений.) Речь идет о реакции, которая лишь заострилась после террористической атаки 11 сентября 2001 года и последующего развертывания глобальной войны против терроризма. Видение негосударственных структур как угроз национальной безопасности привело к ограничительным законодательным и регуляторным мерам, усложнившим для многих НПО возможности действовать свободно и эффективно.²² НПО, а также организации и движения, которые бросают вызов репрессивным режимам, вероятно провоцируют недовольство представителей власти, но на протяжении последних лет демократические государства, МПО и транснациональные корпорации (ТНК) приспособились к языку антитерроризма для интенсификации своего наступления на критиков со стороны гражданского общества. Отрицательные последствия были особенно ощутимы в зонах конфликтов и среди групп, которые бросают вызов правительственной политике своей деятельностью в сферах миротворчества, демократизации и прав человека.²³ Так, будто изложенного выше недостаточно, правительства (а в значительной мере и частный сектор) иногда создают «авторитетные» НПО, работающие в поддержку позиций истеблишмента и осложняющие возможность слышать настоящий голос гражданского общества.²⁴ В нескольких исключительных случаях корпорации и правительства еще и засылали «шпионов» в НПО.²⁵ Таким

²¹ Для более глубокого изучения этого вопроса см.: Lisa Jordan and Peter van Tuijl, eds., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations* (Sterling, VA: Earthscan, 2006); and Jem Bendell, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier (United Nations, 2006).

²² Например, в США, где враждебность к привлечению НПО в вопросах глобального управления стала определяющей чертой позиции неоконсерваторов, такие ограничительные подходы определены в президентском указе №13224, в так называемом законе «Патриотический Акт», и в добровольном антитеррористическом финансовом руководстве для благотворительных организаций, изданном министерством финансов США. Одновременно, схожие регуляторные подходы, направленные на расширение полномочий полиции, разведки и структур безопасности по вопросам расследования деятельности и ареста подозреваемых, причем без существенного внимания к контролю судебной власти либо защите прав личности, наблюдались и во многих других странах мира.

²³ Для более глубокого ознакомления с примерами см.: Alistair Millar with David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf and George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame (March 2009).

²⁴ Moises Naim, "What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society", *Foreign Policy* (May/June 2007): 96.

²⁵ Saeed Shah, "BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters", *The Independent* (27 February 2007); George Monbiot, "A Parallel State", *The Guardian* (13 February 2007).

образом, наблюдается напряженный современный контекст, в котором от гражданского общества можно ожидать содействия в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в сфере обороны. Вместо того, чтобы беспрепятственно выполнять свою роль «сторожевого пса», многочисленные НПО оказались под подозрением и стали предметом повышенного мониторинга их деятельности со стороны государства и частного сектора.

Роль средств массовой информации

Принципиальной контролирующей функцией журналистов является изобличение нарушений и недостойного поведения. Вне этого механизма подотчетности независимые СМИ также могут функционировать как инструмент эффективного управления путем предоставления точной, сбалансированной и своевременной информации по важным для общества вопросам. Это позволяет гражданам принимать сознательные информированные решения относительно того, кто ими руководит и как ими руководят. Другими словами, хорошая журналистика «играет принципиально важную роль в определении ключевых моментов в конкретной политике или решении, формировании проблем для общественности, анализе вопросов и определении возможных решений и альтернатив».²⁶ Придирчивый надзор со стороны СМИ широко признается как важный элемент контроля над вооруженными силами. Однако, отношения между «четвертой властью» и политикой безопасности являются сложным предметом со многими нюансами и этот раздел лишь затрагивает несколько ключевых тенденций и вопросов.

Многие традиционные средства передачи информации постепенно становятся неконкурентоспособными в условиях быстрого развития передовых современных технологий. Почти каждый традиционный вид СМИ и распространения информации имеет современного двойника: поверхностное телевидение против спутникового телевидения; электронные публикации против традиционных публикаций, а также голосовая связь через Интернет-протокол против обычной телефонной связи. Экспоненциальный рост изданий электронных новостей (как по объемам выпуска, так и потреблению) стал особенно значительной тенденцией. Например, на протяжении 1990-х годов число пользователей спутникового и кабельного телевидения возросло с 85 миллионов до 300 миллионов, а дюжина или больше региональных каналов новостей появились впервые. В сочетании с Интернетом, которым сейчас в мире пользуется почти 1,8 миллиарда человек (свыше 25% всего населения планеты), все это позволило многим гражданам получить регулярный доступ к «иностранным СМИ» как альтернативному источнику новостей о событиях в мире. Многие из этих передовых технологий также предлагают журналистам существенные потенциальные преимущества в попытках поддерживать и укреплять их «свободу слова», хотя некоторые правительства отвечают на вызовы, созданные новыми медийными технологиями, путем применения своих собственных чрезвычайно эффективных технологий (известным примером являются попытки Китая установить контроль с помощью контролируемой государством Службы Интернет провайдера, которая должна контролировать доступ к Интернету).

²⁶ Для более детального ознакомления с отношениями между СМИ и сферой безопасности и управлением ею см.: Marina Caparini, ed., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security* (Geneva: DCAF, 2004), chapter 1.

Журналисты сталкиваются с многочисленными преградами и вызовами во время выполнения своей общей функции «сторожевого пса», а эти вызовы часто являются обостренными или очень чувствительными во время осуществления репортажей на темы, касающиеся обороны. В частности, контрольные функции СМИ относительно органов безопасности и разведки часто оказываются слабыми, особенно в мирное время.²⁷ Частично это происходит из-за того, что сравнительно мало журналистов специализируются в этой сфере – большинство из которых находится или в составе больших медийных организаций (таких, как БиБиСи, основные сети в США, другие наибольшие национальные газеты и сети), или в составе специализированных оборонных изданий (таких, как Группа Джейнс) – а также из-за снижения уровня журналистики в вопросах государственного управления и общего «отупения» новостей на протяжении приблизительно последних десяти лет. Вместе с тем, существует много других факторов, которые потенциально могут угрожать эффективности СМИ во время выполнения ими контрольных функций в сфере обороны. Так называемое «публичное информационное поле боя» после событий 11 сентября 2001 года насчитывает множество таких препятствий и вызовов, так же, как это произошло с организациями гражданского общества, о чем говорилось выше.²⁸

Важнейшим общим принципом является то, что СМИ должны придерживаться надлежащего уровня независимости, особенно от государства и действующего правительства, а также и от других заинтересованных сторон. Однако, после событий 11 сентября 2001 года основные источники западной прессы начали подвергаться критике за патриотичность и услужливость. Рост концентрации собственности (который лишь частично был сбалансирован ростом разнообразных «новых медиа») только обостряет такую обеспокоенность. Это тесное взаимодействие между корпоративными интересами, определенными политическими элитами и медийными монополиями приводит к ограничению независимого и критического журнализма. Оно также может сузить спектр высказываемых мнений, особенно относительно важных общественных вопросов. И так, так же, как антиевропейские газеты-таблоиды в Соединенном Королевстве играют важную роль в поддержке широкого, однако малоинформированного евроскептицизма в публичной дискуссии, подобное влияние применяется к параметрам дискурса в вопросах национальной безопасности. Как отметил один из критиков поддержки американской прессой интервенций в Ирак и Афганистан, «многие влиятельные американские журналисты и корреспонденты продолжают напоминать придворных писак наподобие тех, которых держали монгольские императоры».²⁹

Эта тенденция к сотрудничеству (воспроизведение официальных заявлений и взглядов вместо применения к ним критического анализа) очевидно наиболее распространена в сфере безопасности – так же, как и риск принятия как руководства к действиям официальной линии или разрешение манипулировать собой для определенных инсайдеров (включая государственных должностных лиц). Например, в большинстве стран НАТО отношение к СМИ сегодня в целом такое же, как и в любой другой большой

²⁷ В противовес репортажам о военных делах в мирное время, репортажи периода войны, оказывается, привлекают большее количество журналистов. Например, около 5 тыс. журналистов информировали о военных действиях во время войны в Косово в 1999 году.

²⁸ Carl Conetta, "Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare'", *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, No.9 (18 February 2004).

²⁹ Pankaj Mishra, "Kissinger's Fantasy is Obama's Reality", *The Guardian* (11 December 2009).

организации, имеющей директорат коммуникаций и специалистов в сфере связей с общественностью. Также сегодня для заинтересованных сторон становится почти обычной практикой во время военных операций привлекать услуги фирм-лоббистов для презентации своей позиции. Такая практика впервые была популяризована правительством Кувейта в 1990 году, она продолжалась в период дезинтеграции Югославии и недавно использовалась правительствами Грузии и Афганистана.³⁰

Журналистам также требуется необходимый уровень защиты для того, чтобы их несправедливо не обвиняли в предубежденности, не осуждали, не бросали в тюрьмы или даже не убивали за то, что они разоблачают известных официальных лиц в коррупционных действиях. Вместе с тем, более трети населения планеты проживает в странах, где нет свободы прессы, и новые типы конфликтов между этническими, идеологическими, религиозными и просто криминальными интересами сделали журналистские расследования чрезвычайно опасными.

Другой ключевой тенденцией является возрастающая способность глобальных СМИ разжигать «чувствительность к потерям» с целью или поддержки, или противодействия иностранной интервенции. Этот так называемый «CNN эффект» стал предметом существенной обеспокоенности в сфере обороны, начиная с 1990-х годов.³¹ Начало и окончание операции США в Сомали, а также быстрое окончание войны в Персидском Заливе в 1990-1991 годах (после распространения репортажей о так называемом инциденте на «Шоссе смерти») в обоих случаях подтвердили этот эффект. Это, в свою очередь, привело к большим усилиям правительства относительно менеджмента отношений с прессой, усиления

Вставка 21.1. Журналистские расследования обнаруживают случаи коррупции в сфере обороны

Контрактирование «черной дыры» в Ираке

Комбинированное влияние журналистских расследований, добровольных изобличителей, правительственных аудиторов и встревоженных законодателей постепенно ликвидировали порочную практику контрактирования со стороны США в Ираке. Расследование программы ББС «Панорама» в 2008 году якобы выявило \$23 миллиарда, которые могли быть утрачены, украдены или неточно учтены в Ираке. Обвинений в ненадлежащем менеджменте, обмане и перерасходах было более чем достаточно: подрядчики выбирались с учетом их связей в правительстве США без соревнования во время проведения тендеров; подрядчики завышали стоимость своих услуг и прибегали к двойным расчетам, чтобы увеличить свои прибыли, а также были подозрения, что несколько миллиардов долларов на восстановление Иракской армии оказались в карманах отдельных членов правительства Ирака.

³⁰ Jaimy Lee, "National Security Council of Georgia hires Public Strategies", *PR Week* (19 November 2009).

³¹ Иногда это означало любое привлечение СМИ, однако это выражение более точно отражает уверенность в том, что, в частности, телевизионные репортажи в реальном масштабе времени осуществляют опасное влияние на кризисный менеджмент и развертывание войск за пределами демократических стран. См.: Margaret H. Belknap, "The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?" *Parameters* (Autumn 2002): 100–114.

Источники: Ed Harriman, "Where Has all the Money Gone?"; *London Review of Books* 27:13 (July 7, 2005):3-7; Daylight Robbery: BBC Panorama (June 10, 2008), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

Финансирование Талибана в Афганистане

В 2009 году Арам Ростон, который специализируется на журналистских расследованиях, отследил, как гражданские подрядчики Пентагона в Афганистане дошли до того, что заплатили группам повстанцев, чтобы защитить от нападений маршруты снабжения американских войск. Военные официальные лица США в Кабуле сказали Ростону, что минимум десять процентов логистических контрактов Пентагона составляют выплаты Талибану.

Источник: Aram Roston, "How the US Funds the Taliban", *The Nation*, November 30, 2009.

Дело Айткена – Соединенное Королевство

В апреле 1995 года бывший заместитель министра обороны Соединенного Королевства Джонатан Айткен пообещал применить «меч правосудия» против газеты Гардиан и подал против нее судебный иск за клевету относительно его сделок с торговцами оружием из Саудовской Аравии. В 1999 году он был осужден на семь месяцев тюрьмы за неправдивое свидетельство после того, как был разоблачен в неоднократном обмане.

Источник: "The Aitken Affair", Special Reports, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Файлы ВАЕ – Соединенное Королевство

В феврале 2010 года британская фирма по производству оружия ВАЕ Системз признала себя виновной и согласилась выплатить штраф в США и Соединенном Королевстве общей стоимостью несколько миллионов долларов для того, чтобы уладить все несмолкающие обвинения в коррупции против нее, впервые обнародованные газетой Гардиан в 2003 году.

Источник: "The BAE Files", *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Операция «Западный край», Индия

Операция «Западный край» была специальной операцией против коррупции, заполонившей сферу больших оружейных контрактов Индии. Начальный материал расследования журнала Тегелка (независимого недельного журнала новостей Индии) в 2001 году был направлен против нескольких представителей тогдашней правящей правительственной коалиции. Он уличал нескольких политических фигур, а также старших армейских офицеров в сговоре с целью получения взяток за утверждение оборонных контрактов. После того, как пленки с разговорами были опубликованы, министр обороны подал в отставку, но позднее его восстановили в должности. Сначала правительство, вместо того, чтобы действовать в соответствии с полученными показаниями, предъявило обвинение Тегелка в фабрикации обвинений. Однако через пять лет, в октябре 2006 года, Центральное бюро расследований Индии выдвинуло обвинение против руководящих лиц в случае ракеты Барак, утверждая, что имели место достаточные основания для подозрений в коррупции и преступного сговора.

Источники: Tarun J. Tejpal, "The Tehelka Expose", www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; V. Venkatesan, "Dubious Deal", *Frontline* 23:21 (2006), <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

контроля над распространением информации и формировало подходы к репортажам о военных операциях в период после 11 сентября 2001 года путем, например, «вживления» журналистов в боевые порядки войск во время войны в Ираке в 2003 году и скоординированного формирования основных выпусков новостей и их распространение. Несмотря на продолжение такой ограничительной политики в Афганистане – включая ограничение относительно «отрицательных» вживленных журналистов³² – стратегическая литература была заполнена домыслами относительно способности Талибана и Аль-Каиды использовать в качестве «CNN эффекта» и чувствительность к потерям в поиске асимметрических преимуществ над Соединенными Штатами и их союзниками по НАТО.³³

Последним и давнишним сложным вопросом выступает секретность. В то время как правительства могут законно закрывать определенную информацию, если они считают, что ее обнародование может навредить общественным или национальным интересам, они также могут использовать понятие «национальной безопасности» в качестве основания для засекречивания информации, которая бы привела к неудобствам или скандалу с учетом наличия коррупции или неэффективного менеджмента. Обстановка усиленного внимания к вопросам безопасности, возникшая после событий 11 сентября 2001 года, также привела к возобновлению внимания к правительственной секретности и частичному возвращению начатых после окончания «холодной войны» тенденций относительно большей прозрачности, общественной подотчетности и доступности официальной информации.

Гражданское общество и СМИ в неустойчивых государствах, переходных государствах и НАТО

Во многих неустойчивых государствах³⁴ слишком жесткие действия служб безопасности чрезвычайно усложняют или делают опасными для гражданского общества и СМИ даже попытки мониторинга и продвижения идеи воспитания добропорядочности в национальных оборонных ведомствах. Создание специальных сил безопасности и интенсификация операций против повстанцев и тех, кого считали преступниками и террористами, привело к резкому росту числа нерасследованных случаев тайных убийств и похищений сотрудников организаций борьбы за права человека и политических активистов во многих неустойчивых государствах, к которым относят определенный перечень (который, безуслов-

³² Charlie Reed, "Pentagon Hires PR firm to Weed out 'Negative' Embedded Journalists", *Stars and Stripes* (25 August 2009), www.reclaimthemedial.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535.

³³ См., например: Peter Singer, "Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan" (The Brookings Institution, 23 October 2001); Thomas Elkjer Nissen, "The Taliban's Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities", Brief (Royal Danish Defence College, December 2007); Tim Foxley, "Winning the Information War", Blog entry, SIPRI website (12 May 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

³⁴ Неустойчивые государства (которых также иногда называют не состоявшимися государствами, или слабыми государствами) – это те, которые в целом не в состоянии обеспечить безопасность своих граждан, либо своей территории, и которые являются коррумпированными и нелегитимными в глазах своих граждан.

но, не является исчерпывающим) таких стран, как Бангладеш, Эфиопия, Кения, Пакистан, Уганда и Зимбабве. При этом, в Колумбии, Непале, Палестинских Территориях, Сомали, Шри-Ланке и других зонах конфликтов, НПО иногда рассматриваются и властью, и повстанцами одинаково в качестве политических противников. В некоторых зонах конфликтов НПО не разрешается доступ, а в других – таких как Могадишо и отдельные части Ирака и Афганистана – деятельность организаций гражданского общества иногда просто прекращается вследствие чрезвычайной опасности.³⁵

Подобным образом во многих «переходных государствах»³⁶ бюрократические барьеры на пути к законной регистрации НПО, плохая история политической свободы и вообще слабые гражданские общества указывают на то, что относительно реформирования сектора безопасности и обороны негосударственные субъекты играют лишь минимальную роль в формировании политики.³⁷ Как отмечалось выше, репрессивное законодательство и давление на гражданское общество возросли после событий 11 сентября 2001 года. Антитеррористическое законодательство и направленное против «экстремизма» использовались для нападков на НПО и политических активистов, которые критиковали политику власти во многих переходных государствах, включая (и, снова же, не ограничиваясь) Китай, Египет, Эль-Сальвадор, Индонезию, Иорданию, Филиппины, Россию, Судан, Тунис, Узбекистан и Йемен.³⁸ Несмотря на то, что 1990-е годы видели значительный объем оптимистичных докладов о реформировании сектора безопасности в России, однако на протяжении последних лет российское гражданское общество и СМИ выглядят значительно ослабленными. Вместе с тем, привлечение гражданского общества и надзор над сектором безопасности все еще иногда возможны в переходных государствах, особенно благодаря внешней помощи со стороны МПО. Например, на постсоветском пространстве Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) сделала многое для того, чтобы сдерживать такие отрицательные тенденции путем содействия стабильности через укрепление эффективного управления, гражданского общества и свободы СМИ. Подобным образом ЕС также, с переменным успехом, показывал хорошее понимание роли негосударственных субъектов как определенных альтернативных точек соприкосновения в неустойчивых и переходных государствах. Европейская инициатива по правам человека (ЕИПЧ) и Механизм быстрого реагирования (МБР) уникальны тем, что они финансируют гражданское общество, демократию, права человека и проекты предупреждения конфликтов без необходимости получения разрешения от своих правительств.

Также существуют примеры важного вклада в дело реформирования сектора безопасности, сделанного субъектами гражданского общества в среде переходных государств. Например, Южноафриканская сеть обороны и безопасности является спонсируемым видом деятельности в секторе безопасности, которая имеет целью повышение профессионализма и подотчетности широкого спектра субъектов

³⁵ См., например: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

³⁶ Этот термин обычно употребляется по отношению к бывшим советским республикам, ставшим независимыми государствами, но он также иногда употребляется и относительно любого государства, которое осуществляет переход от авторитарного или военного правления к демократическому управлению.

³⁷ Относительно вопросов гражданского общества и реформирования сектора безопасности в посткоммунистических странах см.: Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Berlin: LIT, 2006).

³⁸ См., например: Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf and Lopez, *Oversight or Overlooked?* (2009).

(включая гражданское общество) и взаимодействия между ними. Однако, несмотря на отдельные примеры, когда местные организации гражданского общества играют важную роль в надзоре и мониторинге на «более мягкой» стороне реформирования сектора безопасности (в частности, действия полиции и судебная реформа), но на более трудной стороне (связанные с обороной миссии и институции, которые освещаются в этой книге) активность организаций гражданского общества почти незаметна.³⁹

Один обзор нескольких случаев пришел к выводу: «во всех исследуемых странах гражданское общество редко бывает полноценным партнером, а его программы остаются больше сфокусированными на тех, кто обеспечивает безопасность и право, нежели на тех, кто в них нуждается».⁴⁰ А другой обзор интегрированных миссий в Бурунди, Демократической Республике Конго, Гаити и Косово пришел к заключению, что в каждом случае «незначительное внимание отводится развитию парламентских механизмов контроля над сектором безопасности или соответствующих механизмов гражданского общества. Поддержка укрепления возможностей парламентов и субъектов гражданского общества, таких как СМИ и НПО, в целом предоставляется со стороны ПРООН, хотя она редко бывает сфокусирована на секторе безопасности».⁴¹ Другой слабой чертой повестки дня, включающей реформу сектора безопасности и эффективное управление, является то, что она наверняка выглядит как что-то такое, что другие государства должны выполнять. Таким образом, например, в то время как один из ведущих союзников, Министерство международного развития Соединенного Королевства, много сделал для поощрения реформ в секторе безопасности и привлечения НПО в переходных и неустойчивых странах, собственный недавний⁴² опыт Британии считается противоречивым: ведущий производитель вооружений в стране предстал перед существенными обвинениями в коррупции относительно оружейных контрактов в Африке, на Ближнем Востоке и в Восточной Европе. Национальный офис аудита

Вставка 21.2. Участие и партнерство гражданского общества в процессе реформирования сектора безопасности и контроля оборонного сектора

Ряд организаций и сетей гражданского общества дают примеры успешного участия в реформировании сектора безопасности и осуществлении контроля над сферой обороны. Среди них есть такие:

³⁹ Edward Rees, "Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field", External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (March 2006).

⁴⁰ Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, "Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era" (Vera Institute of Justice, June 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

⁴¹ Heiner Hanggi and Vincenza Scherrer, "Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations" (Geneva: DCAF, November 2007), www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

⁴² См., например: UK Department for International Development, "Understanding and Supporting Security Sector Reform", www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

Африканская сеть сектора безопасности (The African Security Sector Network (ASSN), www.africansecuritynetwork.org) и Южноафриканская сеть оборонного и безопасностного менеджмента (Southern African Defense and Security Management Network (SADSEM), www.sadsem.org)

Африканская сеть была создана в Гане в 2003 году с целью предоставления помощи и содействия управлению в секторе безопасности в Африке путем приложения усилий, которые включали бы исследование, защиту, развитие возможностей и обеспечение условий для взаимодействия и обмена информацией с партнерами и другими участниками. Африканская сеть привлекла участников со всего спектра реформирования сектора безопасности (в частности, политиков, профессионалов, доноров и гражданское общество), а также ввела курсы по вопросам управления в секторе безопасности, которые, например, были предложены Южноафриканской сети. А Южноафриканская сеть – это деятельность в секторе безопасности, поддерживаемая за счет донорской помощи и имеющая целью повышение профессионализма и подотчетности широкого круга участников деятельности в секторе безопасности (включая гражданское общество) и взаимодействия между ними. Ценность обеих сетей состоит в том, что они предлагают площадку для общения официальных лиц из сектора безопасности и представителей академической науки и гражданского общества, и таким образом играют важную роль в согласии и создании возможностей.

Сейффеуолд, Соединенное Королевство (Saferworld – UK, www.saferworld.org.uk)

Академия мира и развития, Сомали (Academy for Peace and Development, Somalia, www.apd-somaliland.org)

Центр исследования развития Пунтланд, Сомали (Puntland Development Research Centre – Somalia, www.pdrksomalia.org)

Центр исследований и диалога, Сомали (Centre for Research and Dialogue – Somalia, www.crdsomalia.org)

Более 15 лет назад Сейффеуолд начал работать над созданием регионального соглашения по вопросам торговли оружием в Европейском Союзе – т.е., начал движение, которое привело к подписанию в пределах ЕС обязывающего соглашения по вопросам контроля над экспортом вооружений. В начале тысячелетия в Соединенном Королевстве законодательство, регулировавшее вопрос безответственных поставок вооружений, было изменено впервые со времен Второй мировой войны, и в результате оно усложнило производителям вооружений и их агентам сбыт оружия в те регионы, где оно может причинить наибольший ущерб.

В Сомали, где не существовало эффективного управления более 18 лет, Сейффеуолд работал с местными организациями, бизнес-сектором и другими группами гражданского общества, чтобы донести их идеи по вопросам безопасности и развития страны до внимания международных политических деятелей, включая представительство Совета Безопасности ООН в Джибути. Местные сомалийские партнеры включают Академию мира и развития, Центр исследования развития Пунтланд и Центр исследований и диалога. Хотя остаются огромные вызовы, однако первые кирпичики уже заложены, что позволит организациям гражданского общества вносить вклад в мирные процессы и развитие, а также помочь в достижении консенсуса относительно того, как дать мир Сомали.

охарактеризовал программу оборонных закупок Британии как «неподъемную» после того, как были оглашены подозрения в существовании «черной дыры» в планах расходов министерства обороны в размере от 6 до 36 миллиардов фунтов. Таким образом, ключевым уроком из указанного опыта Британии является то, что воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны начинается дома. Хотя, конечно, в сравнении с ситуацией в неустойчивых и переходных государствах ситуация в Британии гораздо менее критична.

Для того чтобы НАТО продолжал существовать на той же основе, на которой он был создан – *для защиты свободы, общего наследия и цивилизации своих народов, основанных на принципах демократии, индивидуальной свободы и верховенства права* (Североатлантический Договор, 1949 год) – от него ожидается способность быть открытым, прозрачным и подотчетным обществу. Система коллективного принятия решений в НАТО может быть достаточно подотчетной, если члены парламента будут постоянно и полностью информированы о решениях НАТО и если они будут иметь финансовый контроль. Однако, этого нет в обоих случаях. Надзор, безусловно, существует в национальных законодательных органах и парламентских комитетах, также состоялись отдельные высокоэффективные расследования деятельности НАТО (например, относительно Боснии, Косово и Афганистана). Вместе с тем, такие усилия часто усложнялись проблемами в получении доступа к соответствующей информации. Кроме того, роль национальных парламента в их, безусловно, важнейшей функции согласования политики недостаточно развита. У многих парламента просто нет достаточных полномочий относительно предварительного согласования военных операций или определения временного срока для будущей миссии.

Так же и Парламентская ассамблея НАТО не была задумана таким образом, чтобы иметь формальное влияние или контроль над процессом принятия решений в альянсе. Решения по вопросам обороны, безусловно, не должны быть исключительной прерогативой исполнительной ветви власти или влиятельных межправительственных бюрократий. Это, например, касается решений по вопросам закупок, которые принимаются в рамках Конференции национальных директоров вооружений – высшего органа НАТО, ответственного за сотрудничество между странами-членами в вопросах проектов оснащения и проведения исследований.

Граждане (и парламентарии) в странах-членах НАТО до сих пор действуют в рамках правил сохранения тайны, которые были внедрены в совершенно другое время – когда общество имело другие ожидания относительно участия в формировании вопросов обороны и внешней политики, когда очень немногие члены альянса приняли законы относительно права доступа к информации и когда угроза

⁴³ См.: “BAE Faces Corruption Charges”, *New York Times* (1 October 2009). Для более детального ознакомления см.: “The BAE Files”, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Интересно, что в данном случае речь идет о скоординированной акции гражданского общества между организацией Корнер Хаус (Corner House) и движением Кампания против торговли оружием (Campaign Against Arms Trade), которая привела к судебному пересмотру решения Офиса значительных фальсификаций (Serious Fraud Office) о прекращении расследования относительно контрактов BAE с Саудовской Аравией.

⁴⁴ Nicholas Timmins, “Warning of ‘Black Hole’ in Defence Budget”, *Financial Times* (15 December 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, “Damning UK Defence Equipment Review”, *Financial Times* (15 October 2009).

для стран Запада была гораздо более существенной и непосредственной. Все эти обстоятельства изменились, но режим секретности, регулирующий распространение информации, остается неизменным по многим параметрам. Как следствие, все еще затруднены возможности для парламентариев и граждан принимать участие в формировании вариантов политики, которые имеют глубокое влияние на их свободы и безопасность.

Чтобы как-то исправить этот недостаток, в апреле 2009 года была создана новая сеть гражданского общества «НАТО Уотч» (NATO Watch). «НАТО Уотч» имеет целью: поощрять НАТО к принятию политики информационной открытости, которая бы отвечала духу законов о доступе к информации, уже принятых во всех 28 странах-членах альянса; оказывать содействие независимому мониторингу и анализу оперативной и административной деятельности в рамках НАТО; повысить прозрачность, стимулировать привлечение парламента, ознакомление и привлечение широких слоев общества к процессу принятия решений в НАТО. Участники сети «НАТО Уотч» из разных стран-членов, стран-партнеров и контактных стран будут поощряться к поддержке целей проекта путем использования своих собственных парламентских представителей и национальных сетей, в которые входят ответственные руководители и влиятельные лица.⁴⁵ Встреча групп гражданского общества на Теневом саммите НАТО в Брюсселе также призвала НАТО к «восстановлению связей с гражданами», заявив, что «углубление и расширение общих ценностных основ в рамках Альянса... означает обновленный, более открытый, прозрачный и подотчетный Альянс, который будет отвечать ожиданиям 21 столетия».⁴⁶ Кроме того, «Пять принципов открытого и подотчетного НАТО», сформулированных группой «Аксесс Инфо» (Access Info), призывают НАТО к установлению стандартов обнародования ключевой информации, которые предусматривали бы механизм направления гражданами запросов об информации и создании независимого наблюдательного органа для рассмотрения обращений по поводу отказов в предоставлении или обнародовании информации на протяжении короткого срока.⁴⁷

Выводы: улучшение партнерства между НПО и правительствами в воспитании добропорядочности

Гражданское общество играет фундаментальную роль в воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции в сфере обороны. Многие правительства уже поняли важность вклада НПО, дру-

⁴⁵ Для лучшего ознакомления с деталями см.: www.natowatch.org.

⁴⁶ См. «Декларация граждан по вопросам безопасности Альянса» (“Citizens Declaration of Alliance Security”), принятая на Теневом саммите НАТО в Брюсселе 31 марта – 1 апреля 2009 г., www.isis-urope.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf; см. также: “The Shadow NATO Summit Report”, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ См.: NATO Shadow Summit Report, “Five Principles for an Open and Accountable NATO”, Appendix 4. «Аксесс Инфо» (Access Info) (www.access-info.org) – организация защиты прав человека, которая размещается в Мадриде и работает над поощрением и защитой соблюдения прав доступа к информации путем содействия прозрачности национальных и наднациональных официальных структур. «НАТО Уотч» и «Аксесс Инфо» предложили создать совместную экспертную группу из числа представителей гражданского общества и НАТО с целью пересмотра политики альянса в вопросах раскрытия информации.

гих секторов гражданского общества и независимых СМИ. Организации гражданского общества и СМИ могут поддерживать способность к эффективному надзору путем постоянного обнародования и противостояния случаям злоупотреблений в секторе обороны, а также путем организации общественной поддержки в вопросе создания более ответственного управления, основывающегося на верховенстве права. Однако, в тех странах, где такого взаимовыгодного партнерства не хватает или оно отсутствует, власти необходимо создать соответствующие условия, чтобы такое партнерство стало реальным и эффективным.

Формирование такого общественного климата, в котором указанному вопросу будет отводиться существенное внимание, требует изменения психологии и закрепления в повседневной жизни общества норм открытости, консультирования, сотрудничества и доверия как со стороны власти, так и со стороны тех же НПО и структур гражданского общества. Кроме того, следует привлекать к участию и более широкие слои активных представителей гражданского общества от СМИ, НПО, академической науки, профсоюзов и женских организаций – а не только «дружественных истеблишменту» оборонных «мозговых трестов». К сожалению, довольно часто к голосам этого более широкого представительства гражданского общества, как и к их роли, внимание оказывается ограниченным, а иногда они просто игнорируются. Требуемые изменения не произойдут за одну ночь. Однако потенциальные выгоды для общества и власти (см. Раздел 14) делают эти изменения в пользу усиления роли гражданского общества желаемыми и нужными.

Со времени террористических атак 11 сентября 2001 года, Соединенные Штаты и несколько их союзников начали считать себя в состоянии войны, поэтому вполне понятно, что во время военного положения отношения между СМИ-гражданским обществом и властью-вооруженными силами регулируются другими правилами. В большинстве демократических обществ подавляющее число людей хорошо понимают, что во время войны власть будет применять как секретность, так и обман. Однако, в то время как относительно целесообразности ограничений на действия СМИ и гражданского общества во время войн за выживание нации практически нет дискуссии, то случаи применения этих правил к «войнам по выбору» (к которым, в частности, можно отнести операцию в Ираке и другие операции в рамках «войны с терроризмом») получили намного меньшую поддержку общества.

В ответ на давление и ограничения, примененные к группам гражданского общества с 11 сентября 2001 года, отдельные НПО обеспечили свои собственные права действовать свободно без вмешательства и давления со стороны власти. Основанный в США Международный центр за неприбыльные права, например, сформулировал перечень принципов защиты гражданского общества, которые основываются на универсальных конвенциях прав человека и декларациях, которые признаются практически всеми правительствами.⁴⁸ Государства не только должны избегать неосторожного вмешательства в вопросы прав человека и основных свобод, но они должны еще и защищать эти права и гарантировать их упорядоченное соблюдение. Принципиально важно, чтобы государства создавали благоприятную среду, в которой структуры гражданского общества могут действовать без ограничений.

⁴⁸ International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, "Defending Civil Society", *The International Journal of Not-for-Profit Law* 10:2 (April 2008): 31-33.

В свою очередь, группы гражданского общества и особенно общества по вопросам развития, прав человека и гражданских свобод должны более тесно привлекаться к общественной дискуссии по вопросам стратегий безопасности и выбора надлежащего подхода к преодолению риска коррупции в сфере обороны. Эти структуры гражданского общества могут образовать интернациональную сеть для того, чтобы говорить в один голос и принимать участие в согласованных мерах с целью противодействия тем вызовам, о которых говорится в этой книге. Организации гражданского общества могут помочь сформировать и поощрить поддержку в таком непростом вопросе, как обеспечение оптимального баланса между усилиями в воспитании добропорядочности, прозрачностью и подотчетностью, с одной стороны, и поддержанием эффективности и незатратности вооруженных сил, с другой (см. Раздел 2). НПО вместе с опытом организаций гражданского общества оказались хорошо приспособленными к этим вызовам. Многие из них имеют значительный опыт пребывания в зонах конфликтов и выполнения своих общих миссий, например, в преодолении социального отчуждения, и могут обеспечить ценный вклад в дело создания среды, неблагоприятной для развития коррупции в сфере обороны.

Исследование опыта Южной Кореи, описанное в Разделе 19, показывает, чего можно было бы достичь. После многочисленных проблем с добропорядочностью и коррупцией в сфере оборонных закупок правительство Южной Кореи с 2003 года начало процесс реформ. Тремя годами позднее была введена система омбудсмена, ставшая первой в Корее, которая была законодательно определена, и первым случаем участия гражданского общества в мониторинге оборонных закупок. Организации гражданского общества должны быть более активными в донесении своего опыта и мудрости до более широкой аудитории политиков и общества, а также должны искать возможности для своей ведущей роли в реформировании политических подходов к воспитанию добропорядочности на всех уровнях обсуждения вопросов обороны и безопасности. Группы гражданского общества должны помогать в формировании новой тематики дискуссий путем более практических и вместе с тем более этических подходов. Организации гражданского общества должны создавать новые СМИ и новые средства для коммуникации такого видения и противодействия фальшивым стараниям и дезинформации. Для обеспечения полной реализации потенциала гражданского общества возможные спонсоры поощряются к передаче ресурсов для усиления способностей НПО в выполнении указанных выше ролей.

НПО не должны пренебрегать требованиями относительно большей прозрачности и подотчетности в своих собственных финансовых вопросах и операциях. Легитимность и общественная добропорядочность имеют важное значение для организаций гражданского общества в контексте эффективности выполнения ими своей миссии. Если прозрачность и подотчетность требуются от НПО, то такие же прозрачность и подотчетность необходимы правительству и его ведомствам, а также и НАТО. На протяжении всей истории НАТО, когда члены национальных парламентов спрашивали о решениях НАТО, то им наверняка отвечали, что такие решения являются конфиденциальными. А когда такие же вопросы задавали Генеральному Секретарю, то он вероятно отвечал, что НАТО является альянсом суверенных государств. Эта ситуация замкнутого круга может и имела бы смысл во времена «холодной войны», однако сегодня она уже не приемлема. Внутри НАТО необходимо срочно создавать адекватные механизмы прозрачности и подотчетности.

Раздел 22

Роль международных организаций

Международные организации играли ключевую роль в том, что за последние двадцать лет произошел огромный сдвиг во всем мире в вопросе отношения к коррупции. Они также играли главную роль в практических усилиях по преодолению коррупции путем внедрения международных конвенций и стандартов, содействия установлению эффективного управления, мониторинга и общественных действий. В то время, как большая часть этой работы была сосредоточена в сферах международного бизнеса и развития, сегодня наблюдается рост внимания к проблеме коррупции в секторе обороны и безопасности. Это естественное расширение возрастающего внимания к оборонному управлению на протяжении последнего десятилетия было инициировано именно растущим пониманием в таких институтах, как, например, НАТО, того, что эффективный менеджмент ресурсов является жизненно важным вопросом для обеспечения успеха операций.

У международных организаций (в интересах этого раздела к ним отнесены и межправительственные организации) есть огромные ресурсы и передовые технологии, которые могут понадобиться тем официальным лицам и простым гражданам, кто желает сделать вклад в дело борьбы с коррупцией в своих ведомствах или обществе. Этот раздел имеет целью помочь таким читателям лучше понять вопросы имеющихся ресурсов, доступа к ним и возможности их эффективного использования. Сначала будут рассмотрены разные роли и подходы в борьбе с коррупцией, которыми пользуются международные организации вообще и в сфере обороны в частности. После этого более глубоко будет исследовано несколько важных институций с целью определения, как лучше всего использовать возможности этих институций, чтобы ускорить изменения в национальном контексте.

Роль международных организаций: широкий контекст

По крайней мере, к началу 1990-х годов коррупция рассматривалась подавляющим большинством международного бизнеса и сообществом развития как постоянная (возможно, даже «приемлемая») дополнительная часть стоимости контрактов. В некоторых странах Запада считалось иногда приемлемым даже включать коррупционные выплаты в перечень легитимных расходов в налоговых декларациях. Однако, уже на протяжении нескольких десятилетий наблюдалось возрастающее понимание огромной нагрузки, которую коррупция накладывает на программы развития, а также на разрушительное экономическое влияние коррупции. Дебаты вокруг закона США «О коррупционных иностранных практиках» от 1977 года, например, показали, что более 400 американских корпораций признали выплаты в сумме более \$300 миллионов своих корпоративных фондов иностранным должностным лицам. Этот реальный факт выглядел не только неэтичным, но также и плохим для бизнеса, разрушая доверие к

корпорациям, которые это делали, и (учитывая преимущество частных сделок над эффективностью) подрывая целостность системы свободного рынка в целом.¹ Огромный разрушительный эффект коррупции также образовывался в результате изменений в направлении «свободного рынка» в России и других постсоветских странах, в которых приватизационные программы, рекомендованные искренними (однако наивными) западными экспертами, дегенерировали в полномасштабное разворовывание государственной собственности. Создание в 1993 году организации Транспаренси Интернешнел, создателями которой были официальные лица с непосредственным опытом получения разрушительных последствий коррупции для развития, придало этой возрастающей обеспокоенности свой голос. С того времени растущая сеть национальных и международных институций использовала образование, лоббирование и целенаправленные исследования для того, чтобы наверняка внести проблему коррупции (и необходимость борьбы с ней) в мировую политическую повестку дня.

Сегодня десятки известных международных, межправительственных и глобальных неправительственных организаций активно привлечены к усилиям по преодолению коррупции. Они заполняют ряд важных ниш в антикоррупционной экосистеме (просьба учитывать, что из-за ограниченного объема раздела здесь упоминаются только отдельные организации в интересах презентации ниш, а не их полного представления):

Разработка и внедрение антикоррупционных соглашений и стандартов на мировом и региональном уровнях. Сегодня уже существует больше десятка таких соглашений, наиболее известными из которых являются Конвенция ООН против коррупции (UN Convention against Corruption (UNCAC)), вступившая в силу в декабре 2005 года, а также Конвенция ОЭСР по вопросам борьбы со взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), подписанная в декабре 1997 года. Мониторинг имплементации таких конвенций играет важную роль для таких институций, как ОЭСР, так же, как выявление и распространение передового опыта. В этой работе поддержка часто поступает через сеть организаций, например, в Европе: Совет Европы, Группа государств против коррупции (Group of States against Corruption (GRECO)), Европейская Комиссия и Координатор ОБСЕ по вопросам экономической и экологической деятельности. На континентах обеих Америк Организация американских государств обеспечивает поддержку Межамериканской конвенции против коррупции. Также следует отметить важную нишевую роль таких организаций, как Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF) – ведущая организация по вопросам борьбы с отмыванием средств путем развития и имплементации международных стандартов; Мировая организация торговли, выполняющая антикоррупционную функцию в рамках Рабочей группы по вопросам прозрачности и правительственных закупок.

Парламентские ассамблеи могут помочь в развитии международных соглашений и подходов к борьбе с коррупцией, лоббировании адаптации внутри стран и дальнейшей имплементации. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) является наилучшим примером в контексте своей работы в рамках Гражданской и Криминальной конвенций Совета Европы о борьбе с коррупцией. Другая выдающаяся организация – Глобальная организация парламентариев против коррупции (Global Organisation of Parliamentarians against Corruption (GOPAC)) со штаб-квартирой в Канаде – поддерживает членов на-

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html>.

циональных парламентов в вопросах защиты их собственной добропорядочности в рамках соблюдения кодекса поведения, а также для эффективного понимания и выполнения своей функции надзора. Обычно для этого необходимы индикаторы состояния выполнения этой функции. Другие региональные парламентские ассамблеи, например, Парламентская ассамблея стран Азии, также обращают внимание на проблемы коррупции.

Банки развития стали ведущими участниками антикоррупционных мер – как с целью поддержания целостности своих собственных программ, так и, в более широком контексте, чтобы убрать коррупцию как серьезное препятствие на пути экономического и социального развития; коррупция размывает верховенство права, ослабляет институции, необходимые для экономического роста, и подрывает службы социального обеспечения, на которые полагаются бедные люди. Программы банков развития часто применяют разноплановые подходы к противодействию коррупции, помогая создать корпоративное управление и менеджмент в институциях, получающих кредиты, повышая политическую ответственность за расходование ресурсов, а также укрепляя способность гражданского общества требовать принятия мер и контролировать их выполнение. Мировой банк и Международный валютный фонд – два наибольших мировых игрока. Кроме них, региональные банки развития, такие, как Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития и Межамериканский банк развития, также имеют антикоррупционные программы.

Ведущие внебанковские международные (и национальные) организации развития также активно борются с коррупцией в рамках возрастающих усилий по обеспечению эффективного управления, которое играет жизненно важную роль в вопросах человеческого развития. С коррупцией все больше борются открыто и непосредственно, поскольку ее разрушительное влияние на управление стало более понятным. Институциями, которые прилагают усилия для выявления и распространения передового опыта, являются Программа развития ООН, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами и Глобальная сеть содействия реформированию сектора безопасности (Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)).

В этом смысле НАТО также работает как организация по вопросам «развития», увязывая свои антикоррупционные программы с собственным интересом относительно эффективного управления в секторе безопасности и демократического гражданского контроля.

Координация правоохранительных мер. Глобальные институции, такие как Интерпол и Офис ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)), играют значительную роль в координации и дополнении национальных антикоррупционных усилий. Обращаясь к этой одной из шести приоритетных сфер борьбы с преступностью, Интерпол разработал кодексы этики и поведения для сотрудников правоохранительных органов, стандарты для офицеров полиции и вопросник полицейской добропорядочности для того, чтобы лучше выделить возможности, собранные в Библиотеке передового опыта, с целью предоставления помощи следователям в расследовании коррупционных дел, а также создал группы национальных координаторов по вопросам борьбы с коррупцией. Он также курирует Группу экспертов Интерпола по вопросам коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption (IGEC)) с целью содействия, совместно с другими международными партнерами, в вопросах координации и гармонизации национальных и региональных подходов к борьбе с коррупцией. Офис ООН UNODC и Интерпол договорились открыть первую в мире Антикоррупционную Академию, которая будет располагаться близ Вены, Австрия. У Европейской Комиссии тоже есть мощ-

Вставка 22.1. Перечень международных организаций и их веб-сайтов

Азиатский банк развития	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Азиатская организация высших аудиторских институтов	http://www.asosai.org
Парламентская ассамблея стран Азии	http://www.asianparliament.org
Совет Европы	http://www.consilium.europa.eu
Европейский банк реконструкции и развития	http://www.ebrd.com
Европейская Комиссия	http://ec.europa.eu
Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием средств (FATF)	http://www.fatf-gafi.org
Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами	http://www.dcaf.ch
Глобальная сеть содействия реформированию сектора безопасности	http://www.ssrnetwork.net
Глобальная организация парламентариев против коррупции	http://www.gopacnetwork.org
Группа государств против коррупции	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Межамериканский банк развития	http://www.iadb.org
Международная ассоциация судей	http://www.iaj-uim.org
Международная ассоциация прокуроров	http://www.iap-association.org
Международная ассоциация адвокатов	http://www.ibanet.org
Антикоррупционная комиссия Международной торговой палаты	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Международная комиссия юристов	http://www.icj.org
Международный валютный фонд	http://www.imf.org
Интерпол	http://www.interpol.int
Организация Североатлантического договора (НАТО)	http://www.nato.int
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	http://www.oecd.org
Организация американских государств	http://www.oas.org
Координатор ОБСЕ по вопросам экономической и экологической деятельности	http://www.osce.org/eea
Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ)	http://assembly.coe.int
Транспаренси Интернешнел	http://www.transparency.org
Организация Объединенных Наций	http://www.un.org
Глобальная антикоррупционная сеть профсоюзов (UNICORN)	http://www.againstcorruption.org
Офис ООН по вопросам борьбы с наркотиками и преступностью (UNODC)	http://www.unodc.org
Программа развития ООН (ПРООН)	http://www.undp.org
Мировой банк	http://www.worldbank.org
Мировая организация торговли (МОТ)	http://www.wto.org
Рабочая группа МОТ по вопросам прозрачности государственных закупок	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

ные антикоррупционные программы, так же, как и у отдельных региональных институций, например, правоохранительных рабочих групп в регионе Балтийского моря и на Балканах.

Международные профессиональные организации часто имеют программы поддержания добропорядочности и борьбы с коррупцией в сфере своей ответственности. К примерам глобальных организаций относят Международную ассоциацию судей, Международную комиссию юристов, Международную ассоциацию адвокатов и Международную ассоциацию прокуроров. Также существует ряд региональных организаций по вопросам аудита, в частности, Азиатская организация высших аудиторских институтов.

Содействие и мониторинг. Ряд международных неправительственных организаций работают над повышением уровня осознания опасности коррупции и поощрением к антикоррупционным действиям, используя для этого как политическое, так и социальное давление. Имея международную сеть и более 90 национальных отделений, «Транспаренси Интернешнел» является ведущей организацией в этой сфере. Ее усилия дополняются другими институциями, такими как антикоррупционная организация профсоюзов UNICORN и Международная торговая палата – бизнес-ассоциация, поддерживающая такое функционирование глобальной экономики, которое характеризуется свободной и справедливой конкуренцией. В составе Международной торговой палаты есть Антикоррупционная комиссия, главной задачей которой является поощрение к саморегуляции бизнеса относительно противостояния рэкету и взяточничеству, а также обеспечение учета интересов бизнеса в международных инициативах борьбы с коррупцией.

Связь с обороной

Повышение внимания к важности эффективного управления, которое наблюдается в сфере обороны, и осознание прямой угрозы для нее со стороны коррупции происходит параллельно с такими же процессами в среде развития. Опыт программы «Партнерство ради мира» в странах Центральной и Восточной Европы хорошо иллюстрирует эту ситуацию. В 1990-х годах наблюдались ожидания на быстрые демократические рыночные преобразования в посткоммунистических государствах. Международное военное сотрудничество дополняло эти процессы путем предоставления возможности военным профессионалам общаться друг с другом во время выполнения общих задач миротворчества и гуманитарной помощи. Поэтому главной задачей программ помощи и сотрудничества тех времен была взаимосовместимость – способность вооруженных формирований к развитию общих (или, по крайней мере, согласованных) подходов, процедур и технических возможностей, необходимых для того, чтобы действовать бок о бок во время совместных операций. Демократический контроль над вооруженными силами в качестве отдельного вопроса рассматривался преимущественно в смысле оперативного контроля.

На протяжении следующего десятилетия наблюдался значительный прогресс в развитии оперативной взаимосовместимости. Вместе с тем, уже в 1990-х годах становилось понятно, что взаимосовместимость – это только половина дела, а другая половина – это развитие новых возможностей и методов, которые отвечали бы потребностям ведения современных операций. Эта тенденция к новым трансформациям еще больше ускорила с учетом важных антитеррористических миссий после событий 11 сентября 2001 года. В отличие от взаимосовместимости, трансформационные процессы не могут происходить изолировано наподобие мер международного военного сотрудничества. Наоборот, они требуют новых видений из сферы политики, инновационного планирования и увеличения бюджетных ресурсов. Одна-

ко, если демократический гражданский контроль уже существовал в оперативном смысле (т.е., президент был «верховным главнокомандующим»), то оборонные институции, ответственные за вопросы военной политики, планирования, обеспечения ресурсами и т.п., были все еще слабыми во многих странах. Без эффективного гражданского министерства обороны, которое бы обеспечивало руководящие указания и лоббирование интересов военных, последние становились жертвами собственной инерции и апатии политического класса к вопросам национальной безопасности (и оборонных бюджетов). Изложенное поставило вопрос управления в секторе безопасности в центр внимания оборонного сотрудничества – эта тенденция получила подтверждение посредством принятия в 2004 году программы «Строительство оборонных институций» (Defence Institution Building) в рамках Программы НАТО «Партнерство ради мира». А когда вопросы эффективного управления уверенно заняли место в повестке дня оборонного сотрудничества, то внимание к проблеме борьбы с коррупцией стало лишь вопросом времени. Это как раз и проявилось в виде программы НАТО «Воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны» (которая является спонсором этого компендиума). Эта программа рассматривает борьбу с коррупцией как неотъемлемую часть процесса реформ, однако продолжает сосредотачиваться на развитии положительной динамики в вопросах добропорядочности, прозрачности и подотчетности как наиболее важных для эффективного оборонного менеджмента.

Избранные институции и программы

Роль *Организации Объединенных Наций* в противодействии коррупции в целом сосредоточена вокруг имплементации Конвенции ООН против коррупции, набравшей силу в декабре 2005 года. Целью конвенции является развитие общего глобального языка по вопросам коррупции и эффективной системы индикаторов для целенаправленного выполнения соответствующих стратегий. Она формирует четырехкомпонентный подход к борьбе с коррупцией, включающий превентивные меры, криминализацию, международное сотрудничество и возвращение ценностей.

Офис ООН по вопросам борьбы с наркотиками и преступностью воплощает Глобальную программу против коррупции в качестве катализатора и ресурса, который помогает государствам эффективно выполнять положения Конвенции. Он помогает государствам с уязвимым состоянием экономики (развивающейся или находящейся в переходном состоянии) путем поощрения антикоррупционных мер в государственном и частном секторах, в том числе высоких финансовых и политических кругах. Сферы применения включают кодификацию передового опыта и политики, техническую помощь в распространении этого передового опыта в государственном и частном секторах и ознакомление общества. Конкретные средства для этого включают Группу добропорядочности судебной власти, вопросник самооценки и законодательное руководство для подписантов Конвенции.

На протяжении последних нескольких лет под давлением со стороны СМИ и правительств стран-членов Департамент миротворческих операций ООН также увеличил свои антикоррупционные усилия, проведя несколько расследований и, в отдельных случаях, отказавшись от привлечения войск из стран, имевших проблемы с коррупцией в прошлом.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является международной организацией, включающая 31 страну, каждая из которых разделяет ценности плюралистической демокра-

тии, основанные на верховенстве права и уважении к правам человека, соблюдении открытых и прозрачных принципов рыночной экономики и общих целей стабильного развития.² ОЭСР стала одним из наиболее влиятельных форумов для диалога по глобально важным вопросам и делает существенный вклад в создание более сильной, чистой и справедливой мировой экономики. Используя один из крупнейших в мире и наиболее надежный источник сравнительной статистики, она осуществляет мониторинг тенденций, анализирует и прогнозирует экономическое развитие, а также исследует социальные изменения или эволюционные процессы в торговле, окружающей среде, сельском хозяйстве, технологиях, налоговой системе и государственном управлении.

Одна из важных сфер деятельности организации – борьба с коррупцией. Последняя является угрозой для эффективного управления, демократического процесса, стабильного развития и справедливости в бизнес-деятельности. Путем применения многокомпонентного подхода ОЭСР затрагивает проявления коррупции в бизнесе, налоговой системе, предоставлении помощи по вопросам развития и в управлении в середине стран-членов и за их пределами. Это включает противодействие той стороне коррупции, которая представляет «предложение», препятствуя взяточничеству через экспортные кредиты, делая невозможным уменьшение налогообложения за счет взяток, поощряя ответственное поведение бизнеса, предупреждая коррупцию в сфере государственного управления путем создания действенной системы поддержки добропорядочности и улучшения управления через поддержку развития.³

ОЭСР помогает странам в предупреждении конфликтов интересов и коррупции в системе государственной службы. Она концентрирует внимание на таких чувствительных сферах, как государственные закупки и менеджмент контрактов, лоббирование и состояние дел в политико-административных отношениях. На основе пересмотра и анализа передового опыта разных стран ОЭСР разработала соответствующие инструменты для проведения своей политики, наставления по вопросам их имплементации и практические рекомендации, чтобы помочь руководителям и менеджерам укреплять добропорядочность и усиливать сопротивление коррупции в сфере государственного управления.

Ключевым документом антикоррупционных усилий ОЭСР стала принятая в 1997 году Конвенция по вопросам борьбы с взяточничеством среди иностранных государственных должностных лиц (так называемая «антивзяточническая конвенция») и другие соответствующие документы, касающиеся вопросов налогообложения, экспортных кредитов, двусторонней помощи, многонациональных проектов и государственных закупок.⁴ Эта конвенция является обязательным для выполнения международным до-

² В состав ОЭСР входят: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чили (присоединилась в январе 2010 года), Чешская Республика, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты.

³ Для получения более детальной информации см.: www.oecd.org/corruption.

⁴ OECD, "Key OECD Anti-Corruption Documents," www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_3744_7_41799402_1_1_1_1,00.html.

говором, рассматривающим «активную коррупцию» – отдельных лиц или компании, которые обещают, предлагают или дают взятки иностранным должностным лицам для того, чтобы получить или сохранить бизнес-преференции. Все страны-члены ОЭСР плюс 7 экономик стран, не входящих в организацию, являются участниками этой «антивзяточнической конвенции», и они обязались в своем национальном законодательстве признавать взятки иностранным должностным лицам в международном бизнесе криминальным преступлением, а также принимать эффективные меры с целью предупреждения, выявления, расследования и наказания иностранного взяточничества.

Своей борьбой за искоренение взяточничества иностранных должностных лиц из сферы конкуренции за контракты и инвестиции ОЭСР делает важный вклад во внедрение равных условий в сфере транснационального бизнеса, включая и оборонную промышленность. Уникальность влияния антикоррупционных инструментов ОЭСР заключается в том, что они требуют от всех участников строгого контроля, за эффективность которого отвечает Рабочая группа ОБСЕ по вопросам взяточничества. Детальные отчеты о мониторинге оценивают качество выполнения страной антикоррупционного законодательства.

Процесс взаимной оценки создает «дружеское» давление внутри Рабочей группы и мотивирует страны к высочайшему уровню соблюдения этой конвенции.

Группа государств против коррупции (GRECO) под эгидой Совета Европы работает над поддержанием и укреплением плюралистической демократии, прав человека и верховенства права. Усилия Совета в деле борьбы с коррупцией основываются на понимании угрозы, которую коррупция представляет самим основам этих ключевых ценностей. Подход Совета Европы

Вставка 22.2. «Антивзяточническая конвенция» ОЭСР и интересы национальной безопасности

В соответствии со статьей 5 «антивзяточнической конвенции» ОЭСР, вопросы расследования фактов взяточничества иностранных должностных лиц и преследования по ним не должны мотивироваться национальными экономическими интересами, потенциальным влиянием на отношения с другим государством или особенностями причастного физического или юридического лица. Статья 5 признает возможность определенных рамок прокурорского позиции, но ограничивает эти рамки только профессиональными мотивами (т.е. весом доказательной базы), исключая неприемлемое влияние подходов политического характера. Действенность статьи 5 этой Конвенции ОЭСР была испытана в Соединенном Королевстве, когда расследование чрезвычайного случая подозрения в даче взятки иностранному должностному лицу было остановлено якобы по причине необходимости обеспечения национальной и международной безопасности.

Факты. В период с июля 2004 года по декабрь 2006 года Офис существенных фальсификаций (Serious Fraud Office (SFO)) Соединенного Королевства расследовал подозрения во взяточничестве со стороны компании BAЕ Системз во время реализации контрактов «Аль-Ямамах» на поставку военных самолетов в Королевство Саудовская Аравия. В октябре 2005 года компания BAЕ старалась убедить генерального прокурора и SFO остановить расследование на основании того, что его продолжение может отрицательно повлиять на отношения между Соединенным Королевством и Саудовской Аравией, а также не позво-

лит Соединенному Королевству получить, как было заявлено, наибольший экспортный контракт за последнее десятилетие. В июле 2006 года, когда SFO вплотную приблизился к получению доступа к счетам в швейцарском банке, вдруг появились лица, которых кое-кто считает «саудовскими представителями», и выдвинули недвусмысленную угрозу руководителю аппарата премьер-министра Джонатану Пауеллу: если расследование не будет прекращено, то не состоится контракт на экспорт самолетов типа Тайфун, а также прекратится тесное разведывательное и дипломатическое сотрудничество. По этому поводу министры высказали мнение о том, что заявленные угрозы могут быть выполнены, а это приведет к чрезвычайно отрицательным последствиям для торговли вооружениями и для безопасности британских граждан и военнослужащих. Считая, что указанные угрозы жизни были реалистичными, в декабре 2006 года директор SFO решил остановить расследование. В апреле 2008 года, после запроса от двух НПО относительно проведения расследования в судебном порядке, Высший Суд Соединенного Королевства пришел к заключению, что расследование в деле контрактов «Аль-Ямамах» было остановлено незаконно и способом, который глава суда Мозес и член суда Салливан определили как «успешная попытка со стороны иностранного правительства повлиять на судебный процесс в Соединенном Королевстве». В июле 2008 года Палата Лордов, высшая апелляционная инстанция страны, поддержала апелляцию SFO и приостановила решение Высшего Суда, согласившись с тем, что директор SFO действовал в пределах своих полномочий, поэтому, с учетом возможности применения статьи 5 к вопросам национальной безопасности, было принято окончательное решение о том, что дальнейшее рассмотрение нужно оставить лишь в компетенции Рабочей группы ОЭСР по вопросам взяточничества.

Доклад ОЭСР. В своем докладе об изучении состояния дел в Соединенном Королевстве Рабочая группа ОЭСР по вопросам взяточничества сделала вывод о неприемлемости интерпретации статьи 5 в контексте указанной выше ситуации, которая стала предметом рассмотрения доклада. В частности, в докладе внимание сосредоточено на процедурах применения статьи 5 и сделаны такие выводы: 1) в случае, когда прекращение расследования ставится в зависимость от положений статьи 5, следователи должны применять четкий, сугубо принципиальный подход с целью выяснения действительных интересов в принятии решений должностными лицами в рамках имеющихся полномочий; 2) дело нельзя закрывать на основании интересов национальной безопасности пока все альтернативные решения не будут тщательно изучены и все правительство не придет к общей позиции. Таким образом, случай незавершенного расследования по делу контрактов «Аль-Ямамах» осветил в Соединенном Королевстве ряд недостатков в системе расследования и доведения до суда дел, затрагивающих интересы национальной безопасности, в частности, относительно условий применения прокурорской позиции. Также он заострил необходимость глубокой реформы устаревшего антивзяточного законодательства в Соединенном Королевстве. Он также показал необходимость дальнейших академических исследований и авторитетной интерпретации статьи 5 Конвенции ОЭСР с целью разъяснения рамок ожидаемого наказания за взятки для иностранных должностных лиц.

Источники: OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf; The UK High Court judgment, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html; The UK House of Lords judgment, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>; TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009.

в этом деле состоит из трех взаимосвязанных элементов: (1) внедрение европейских норм и стандартов; (2) мониторинг соблюдения этих стандартов; (3) предложение помощи отдельным странам и регионам в создании необходимых возможностей путем выполнения программ технического сотрудничества.

Совет Европы разработал ряд правовых инструментов для решения таких вопросов, как криминализация коррупции в государственном и частном секторах, ответственность и компенсация за ущерб, нанесенный коррупционными действиями, поведение государственных должностных лиц и финансирование политических партий. Эти инструменты направлены на повышение возможностей государств в борьбе с коррупцией как внутри *страны*, так и на международном уровне.

Мониторинг соблюдения этих стандартов поручено проводить Группе государств против коррупции (GRECO). Эта Группа была создана Советом Европы в 1999 году с целью обеспечения мониторинга соблюдения государствами-членами антикоррупционных стандартов. На сегодня в ее состав входят 46 членов, 45 европейских государств и Соединенные Штаты Америки. Главной задачей Группы является повышение способности государств-членов бороться с коррупцией. Это достигается путем поддержания динамического процесса взаимных оценок и «дружеского» давления во время работы мониторинговых миссий, которые оценивают соблюдение государствами стандартов Совета Европы, находят недостатки в национальных антикоррупционных подходах, а потом предлагают необходимые законодательные, институционные и практические реформы. Группа GRECO также обеспечивает форум для обмена передовым опытом в предупреждении и выявлении коррупции.

В июле 2008 года НАТО был создан Трастовый фонд с целью воспитания добропорядочности и сокращения уровня коррупции в оборонных структурах. Эта программа предназначена для того, чтобы повысить национальные возможности в применении трех принципиальных инструментов:

- инструмента самооценки, предназначенного для оценки текущего состояния добропорядочности и антикоррупционных программ в оборонных структурах;
- курсов по вопросам воспитания добропорядочности для военного и гражданского персонала;
- разработки компендиума для содействия распространению передового опыта (который именно сейчас вы читаете).

Трастовый фонд воспитания добропорядочности внедряется совместно с такими партнерами, как Оборонная Академия Соединенного Королевства, Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, Женевский центр политики безопасности и «Транспаренси Интернешнел».

Этот Трастовый фонд является естественным продолжением Плана действий НАТО по вопросам строительства оборонных институтов (Partnership Action Plan for Defence Institution Building (PAP/DIB), который был начат в июле 2004 года с целью предоставления помощи странам-партнерам в развитии и поддержании эффективных оборонных институтов, действующих под демократическим гражданским контролем. План PAP/DIB определил десять целей (см. Вставку 22.3) для стран, которые строят оборонные структуры, и предложил три главных шага, чтобы помочь таким странам в достижении этих целей:

- интеграция процесса строительства оборонных институтов в процесс оборонного планирования ПРМ (так называемый «Процесс планирования и оценки сил» – ППОС);

- разработка мер по облегчению обмена опытом; например, модельная программа обучения предлагает детальный набор учебных задач и материал для помощи в разработке программы обучения;
- помощь в формировании двусторонних программ помощи в сфере обороны и безопасности.

Трастовый фонд также призван помочь государствам выполнить свои международные обязательства, включая выполнение Конвенции ООН против коррупции, «антивзяточнической конвенции» ОЭСР, стратегии Мирового банка по вопросам коррупции, а также антикоррупционных инструментов других международных и региональных организаций.

Интенсивное сотрудничество по вопросам безопасности и обороны между НАТО и Украиной под эгидой Хартии об особом партнерстве создавало своеобразный инкубатор для инновационных проектов. Этот пример содержит полезный опыт, который может применяться более широко.

Одним из наиболее успешных инновационных шагов было создание в 1998 году Совместной рабочей группы между Украиной и НАТО по вопросам оборонной реформы (СРГ-ОР). За более чем десятилетний период своей деятельности СРГ-ОР помогла Украине привлечь опыт стран-членов НАТО по вопросам реформирования секторов безопасности и обороны в разных форматах: от экспертных семинаров до

Вставка 22.3. Цели Плана действий ПРМ по вопросам строительства оборонных институтов

Целями Плана действий являются такие:

- создание эффективных и прозрачных условий для демократического контроля над деятельностью в сфере обороны;
- участие гражданских в разработке вопросов политики обороны и безопасности;
- эффективный и прозрачный законодательный и судебный надзор за сектором обороны;
- углубленный анализ рисков безопасности и требований национальной обороны, которые обеспечиваются путем создания и поддержания посильных и взаимосовместимых возможностей;
- оптимизация менеджмента министерств обороны и других ведомств, которые имеют родственные организационные структуры;
- соблюдение международных норм и практики в секторе обороны, включая и экспортный контроль;
- эффективные и прозрачные процедуры финансирования, планирования и обеспечения ресурсами в сфере обороны;
- эффективный менеджмент оборонных расходов, а также социально-экономических последствий оборонной реструктуризации;
- эффективные и прозрачные системы кадрового менеджмента в вооруженных силах;
- эффективное международное сотрудничество и добрососедские отношения по вопросам обороны и безопасности.

Источник: Partnership Action Plan for Defence Institution Building, www.nato.int.

ежегодных консультаций на уровне министров. Это оказалось особенно ценным в смысле помощи Украине в разработке программ реформирования за счет получения лучшего международного опыта и практической возможности работать вместе со странами НАТО и привлекать международную помощь, включая и разработку ряда инновационных программ, созданных специально под потребности Украины. Этот общий менеджмент также предусматривал регулярные оценки достигнутого прогресса.

Ряд конкретных инициатив, появившихся в результате сотрудничества в рамках СРГ-ОР, заслуживают внимания:

- экспертная помощь в разработке ключевых документов национальной безопасности, которые создают дорожную карту реформ, в частности, это Оборонные обзоры в 2003 и 2009 годах, а также Стратегия национальной безопасности в 2006 году;
- экспертная помощь в разработке «Белых Книг», которые обеспечивали публичность оборонной политики, политики в секторе разведки/безопасности и состояния их выполнения;
- привлечение множества технических советников от стран-членов НАТО к работе в Министерстве обороны Украины, а также создание Объединенного координационного комитета для координации этой деятельности;
- сотрудничество с парламентом в вопросах демократического контроля, включая проведение семинаров, экспертизу законодательных актов и публикацию сборника нормативных документов по вопросам безопасности и обороны;
- создание Рабочей группы между НАТО и Украиной по вопросам демократического контроля над сектором разведки, в рамках которой удалось собрать десятки официальных лиц и экспертов по вопросам разведки из стран НАТО и Украины для обсуждения деятельности разведывательных ведомств в демократических странах;
- создание Программы профессионального развития, в рамках которой получили подготовку сотни гражданских служащих оборонного ведомств и структур безопасности Украины;
- создание сети партнерства для развития экспертизы в гражданском обществе по вопросам обороны и безопасности путем налаживания связей между экспертами из Украины и стран НАТО.

Многие из этих усилий были имплементированы в тесной координации с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами.

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС) – одна из ведущих мировых организаций по вопросам реформ сектора безопасности и управления сектором безопасности. Основанный правительством Швейцарии в 2000 году, он действует как международная фондация, в которую входят 53 страны. ДКВС разрабатывает и оказывает содействие внедрению соответствующих демократических норм на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и проводит исследования по вопросам политики в сфере реформирования сектора безопасности, а также предоставляет совещательную помощь и проводит программы практической помощи. Он обеспечивает выполнение таких программ:

- Программа управления в секторе безопасности;
- Программа совещательной помощи правительствам;

- Программа помощи парламентам;
- Программа гражданского общества;
- Программа оборонных реформ;
- Программа реформирования полиции;
- Программа пограничной безопасности;
- Программа подотчетности разведки;
- Программа гендерных, детских и других аспектов безопасности.

В основном ДКВС концентрирует внимание на регионах Западных Балкан и новых независимых государств, образовавшихся после распада Советского Союза, однако, в последнее время все больше внимания отводится Ближнему Востоку, Южной Америке и Азии.

Организация *Транспаренси Интернешнел (ТИ)* является внепартийной глобальной сетью, которая обеспечивает объединение международного присутствия глобальных НПО с местными возможностями своих более 90 национальных представительств. Эти представительства занимаются тем, что поощряют контакты между соответствующими представителями правительства, гражданского общества, бизнеса и СМИ с целью обеспечения прозрачности во время выборов, в деятельности учреждений государственной власти, во время закупок и бизнес-операций. Они также иногда осуществляют программы стимулирования правительств к имплементации антикоррупционных реформ.

Глобальными приоритетами для ТИ выступает борьба с коррупцией в сфере политики, государственных закупках и частном секторе. Они также поддерживают соблюдение международных антикоррупционных конвенций и работают над преодолением бедности и поддержкой развития. ТИ не занимается проведением расследований по подозрению в коррупции или обнарождении информации об отдельных ее проявлениях, однако иногда сотрудничает с теми организациями, которые это делают.

Начиная с 2000 года, представительство ТИ в Соединенном Королевстве начало работать над вопросами коррупции в сфере обороны. Сначала основное внимание отводилось сфере оружейного экспорта, и ТИ собрала вместе представителей правительств-экспортеров оружия и оборонной промышленности, чтобы обсудить возможные конструктивные меры, которые бы помогли снизить уровень коррупции в этой сфере. Эти идеи включают возможность создания оборонного консорциума против коррупции, улучшение состояния имплементации Конвенции ОЭСР, пактов добропорядочности относительно закупок и более тесного сотрудничества с другими международными организациями.

В последнее время ТИ начала сотрудничать с НАТО в рамках Тростового фонда с целью решения проблемы коррупции и коррупционных рисков в сфере обороны. Она также начала инициативу, направленную на лучшее оценивание эффективности усилий в рамках программ добропорядочности в сфере обороны.

Использование потенциала международных организаций для содействия изменениям

Огромное количество международных организаций, межправительственных организаций и глобальных институтов гражданского общества принимают участие в борьбе с коррупцией. При таких обстоя-

тельствах для сторонников реформ из числа официальных лиц министерства обороны или граждан вызов состоит в том, как использовать этот потенциал, чтобы начать положительные изменения. Следующие три подхода уже подтвердили свою успешность:

1. *Международные стандарты*: Национальная институция, заинтересованная в реформах, начинает сотрудничать с международной институцией, которая обеспечивает соблюдение международного стандарта. Это может быть антикоррупционный стандарт под эгидой ОЭСР, или это может быть этический стандарт наподобие Руководства ООН по вопросам конфликта интересов для государственных должностных лиц, или стандарт добропорядочности какого-либо процесса, например, аудита. Целью является соблюдение стандарта с использованием любых механизмов обратной связи для того, чтобы получить престиж, гордость за выполненную работу и улучшение эффективности – все то, что может дать соблюдение международных стандартов. В тесном сотрудничестве с группой оценки инспекции создают отличные возможности не только для получения обратной информации, но и для того, чтобы включать сложные реформы в повестку дня высшего руководства.
2. *Совместные проекты*: Национальная институция заинтересована в получении помощи от международной организации для решения специфического вопроса, важного для руководства этой институции, но на его решение не хватает местных ресурсов. Для этого создается совместная программа с объединенным механизмом менеджмента, т.е., исполнительные группы, наблюдательные структуры для обеспечения руководства, совместного оценивания и совместных докладов тому органу, в рамках которого регулярно встречается высшее руководство обеих сторон. Такой подход позволяет национальным институциям закрепиться в рамках соблюдения в своей работе международных стандартов добропорядочности, прозрачности и подотчетности. Совместные проекты также могут быть эффективными механизмами для передачи норм, ценностей и методов работы. Прозрачность улучшается параллельно с тем, как свободные информационные потоки «западной» части проекта заставляют местных партнеров придерживаться такого же уровня точности и честности в своих докладах (см., например, Вставку 22.4).
3. *Строительство «мостов»*: Часто в национальных институциях или где-то в обществе можно выявить таких сторонников в вопросе воспитания добропорядочности, которые имеют и мотивацию, и ресурсы (по крайней мере – человеческие ресурсы). Вместе с тем, возможность их встретить может быть ограниченной из-за самой природы бюрократии или общества, например, вследствие взаимного подозрения или бюрократических правил. Международные организации могут помочь встретиться этим естественным союзникам, поделиться знаниями и опытом, сформировать доверие друг к другу и работать вместе в общей сети. В этом случае будет полезно, если национальное правительство будет поощрять международные организации к созданию широких связей с обществом и в государственном аппарате для того, чтобы иметь соответствующую информацию и контакты, позволяющие играть на паритетных началах. Международные организации, как правило, имеют хорошие возможности для организации общения официальных лиц государства и неправительственных экспертов или активистов с их иностранными партнерами. Развитие подобных сетей может иметь существенный результат, по крайней мере, в двух направлениях: 1) создание профессионального и хорошо интегрированного экспертного класса; 2) рост

Вставка 22.4. Программа профессионального развития НАТО-Украина

В 2005 году НАТО и Украина совместно признали недостаточным уровень подготовки гражданских государственных служащих министерства обороны и других структур сектора обороны. Военные офицеры имели возможность регулярно получать подготовку как дома, так и за границей, но у их гражданских коллег таких возможностей не было. Это противоречие вело к разбалансированию системы управления обороной.

Украина обратилась за помощью в решении этой проблемы и в 2006 году НАТО и Украина создали совместную Программу профессионального развития для подготовки гражданских служащих сектора обороны. Были определены ответственные с украинской стороны и создана совместная руководящая группа программы на базе Офиса связи НАТО в Украине. Представитель Департамента кадровой политики Министерства обороны был определен для помощи менеджеру программы из числа сотрудников офиса. В дополнение, была создана рабочая группа по вопросам менеджмента программы, в которую вошли представители основных заинтересованных сторон: руководства Министерства обороны (помощник министра), Департамента кадровой политики Министерства обороны, Аппарата Совета национальной безопасности и обороны, а также специальный советник по вопросам обороны от Соединенного Королевства (Соединенное Королевство стало ведущим государством в этом проекте), глава Офиса связи НАТО и менеджер программы. От лица этой менеджерской группы менеджер программы 3-4 раза на год делал доклад для основных спонсоров программы в Брюсселе.

Подготовка и образование за границей являются важной частью программы и на момент написания этого раздела более 1000 украинских официальных лиц получили подготовку на соответствующих курсах. Однако, учитывая высокую заинтересованность в таких курсах, возник существенный коррупционный риск (который был распространен во внутренней системе отбора). И для того, чтобы придерживаться стандартов добропорядочности в этой программе, были внедрены такие процедуры:

1. Потребность в подготовке подавалась за год до начала курсов на основе трансформационных целей Министерства обороны. Это помогало обеспечить мотивацию менеджеров к направлению тех людей, которые действительно могли хорошо выполнять поставленные задачи.
2. Потребности в подготовке должны были соответствовать выбранным курсам и перспективам потенциальных кандидатов (или по крайней мере их занимаемым должностям) и отражены в годовом плане, утверждаемом высшим руководством министерства.
3. Менеджеры программы, во взаимодействии с Министерством обороны, определяют резерв возможных кандидатов, учитывая соответствие требованиям и должности, а также при условии согласия руководства. Отобранные кандидаты принимают участие в конкурсе, проходят языковое тестирование, а также интервью в менеджерской группе, в которую входят представители Украины и НАТО.
4. Общий менеджмент и ответственность за результаты, а также регулярные отчеты для высшего руководства заинтересованных сторон.

Относительно последнего пункта необходимо отметить, что поддержка со стороны руководства министерства имела решающее значение для обеспечения добропорядочности принимаемых решений и в нескольких случаях виновные были строго наказаны за попытки обойти установленные правила.

профессионального уровня гражданского общества, который позволит осуществлять более эффективный независимый мониторинг.

Во всех указанных случаях ключевым фактором выступают люди: их преданность делу, порядочность и хорошие отношения с партнерами являются определяющими для успеха дела. Для международных организаций первоочередной предпосылкой успеха является наличие национального партнера, способного терпеливо работать со всеми заинтересованными ведомствами, помогать в урегулировании противоречий, выступать с принципиальных позиций, когда это необходимо, и, в конце концов, брать на себя ответственность за процесс, сначала вместе, а потом, в идеале, постепенно перебирать возрастающую ответственность за выполнение проекта. Поэтому можно допустить шанс того, что читатель, который смог дочитать так далеко этот комpendиум, может оказаться как раз подходящим для этого лицом.

Часть IV

Имплементация программ воспитания добропорядочности

Эта заключительная часть компендиума рассматривает практические аспекты формирования и выполнения программ воспитания добропорядочности в сфере обороны. В этом контексте важное значение имеет признание наличия культурных особенностей конкретной оборонной структуры в конкретной стране и усиление тех черт организационной культуры, которые способствуют воспитанию индивидуальной и организационной добропорядочности и сдерживают коррупционные проявления. Такой передовой опыт позднее можно будет распространить на другие органы государственной власти страны.

Раздел 23

Практическая работа над изменениями

Не существует двух оборонных организаций, у которых есть одинаковые проблемы с добропорядочностью и коррупцией. Соответственно, инициативы, касающиеся воспитания добропорядочности, могут нуждаться в разном уровне и типе усилий – от незначительных усовершенствований в определенных процедурах, например, повышение прозрачности и добропорядочности в процедуре закупок, до всеохватывающих мер реформирования, целью которых является повышение уровня добропорядочности во всех основных процедурах оборонной экономики, а также изменение общего отношения и поведения персонала организации.

В этом разделе основное внимание сосредоточено на последнем случае. Он должен дать читателю понимание сути уже испытанных менеджерских стратегий и процессов, со всеми их преимуществами и недостатками. В нем также дается информация относительно возможных неожиданностей и предложения по преодолению вызовов формирования и выполнения программ воспитания добропорядочности.

Общая структура таких программ основывается на твердом понимании текущего состояния и динамики изменений добропорядочности в сфере обороны и коррупционных рисков, а также на надлежащем уровне ответственности и стратегическом видении.

Оценка текущего состояния

Часто случается так, что руководство оборонных организаций инициирует изменения под давлением парламентских слушаний или общественного мнения относительно какого-то конкретного случая или коррупционного поведения. Довольно часто они хотят продемонстрировать быстрые результаты, в то время как предложенные изменения могут иметь лишь временный положительный эффект, если он вообще будет.

Поэтому необходимо настойчиво рекомендовать сначала оценить состояние добропорядочности, прежде чем начинать формировать программу воспитания добропорядочности. Такая оценка должна в результате дать:

- идентификацию сфер оборонной деятельности с самым высоким уровнем коррупционного риска;
- понимание причин действительного или потенциального коррупционного поведения;
- понимание отношения военных и другого персонала министерства обороны, а также общества к проблемам коррупционного поведения;
- оценку готовности воспринять меры воспитания добропорядочности и необходимые изменения.

В дополнение, всеохватывающий и хорошо структурированный обзор состояния добропорядочности в сфере обороны с участием всех заинтересованных сторон будет способствовать:

- пониманию причинно-следственных связей и взаимозависимости между мерами воспитания добропорядочности и различными вариантами передового опыта;
- формированию видения того, кто может быть возможными союзниками или оппонентами мер воспитания добропорядочности;
- выявлению потенциальных активистов в деле внедрения изменений.

Вставка 23.1. Инструмент самооценки НАТО

Сотрудничество между странами-членами НАТО и «Транспаренси Интернешнел», лидером которого выступает Польша, дало возможность создать *Процесс самооценки по вопросам добропорядочности* в сфере обороны и безопасности. Он доступен любой стране, которая желает им воспользоваться, и это уже сделали несколько стран-членов НАТО и стран-партнеров.

Процесс самооценки по вопросам добропорядочности дает возможность странам воспользоваться готовой формулой для проверки возможностей собственных систем воспитания добропорядочности. Он уделяет основное внимание тем ответам, которые дают министерство обороны и другие опрашиваемые во время детального опроса, а позднее изучаются внешней экспертной группой оценки. Вопросник обращается к основным составляющим системы добропорядочности в оборонном ведомстве и соответствующих коррупционных рисков в каждой из них. Он также предлагает рекомендации относительно того, как заполнять вопросник и как действовать дальше, планируя реформы и воплощая планы воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции. Группа экспертов оценивает ответы и организует посещения, чтобы на месте оценить основные сильные и слабые стороны процесса, а также готовит ряд выводов и предложений для дальнейших действий. Процесс может быть или одноразовым мероприятием, или частью цикла, который повторяется несколько раз.

Процесс самооценки по вопросам добропорядочности включает такие вопросы:

1. Демократический контроль и сотрудничество.
2. Национальное антикоррупционное законодательство и политика.
3. Антикоррупционная политика в сфере безопасности и обороны.
4. Персонал – поведение, политика, подготовка, дисциплина.
5. Планирование и бюджетирование.
6. Операции.
7. Закупки.
8. Связи с оборонными компаниями и другими поставщиками.
9. Специфические вопросы для конкретного государства.

Источник: Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, с предисловием Лорда Джорджа Робертсона (UK: Transparency International, April 2009); Полное описание вопросника можно найти по адресу: Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process", <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/selfassessment-tool>.

Для оценки текущего состояния используют исследование внутренних и публичных источников, сфокусированные дискуссии с людьми из самого оборонного ведомства и из-за его пределов, структурированные вопросники и интервью. Создание инструмента самооценки и вопросника НАТО – т.е. первых результатов в рамках инициативы НАТО по воспитанию добропорядочности – может быть особенно полезно во время этих предварительных оценок. Во Вставке 23.1 дается предварительная информация и ссылки относительно этих инструментов, доступных любой стране или оборонному ведомству, которые приняли антикоррупционную повестку дня.

Формирование крепкой коалиции

Среди наиболее полезных результатов оценки рисков коррупции в сфере обороны является такой, как создание ощущения срочности.¹ Целенаправленные интервью и исследования часто приносят убедительные свидетельства и качественные данные, имеющие возможность пробуждать реакцию людей, которые без этого знания могли быть равнодушными к проблеме коррупции или к ее более широкому и долгосрочному влиянию на результаты деятельности организации и ее этос.

Это также создает атмосферу, в которой легче обеспечить привлечение высшего руководства, как военного, так и гражданского, во всех подразделениях оборонной структуры, а не только в тех, которые считаются наиболее слабыми перед коррупцией.

Важно уже на этом этапе определиться относительно того, кто будет главным проводником изменений, а также начать поиск поддержки у представителей парламента и гражданского общества, в частности, оборонных мозговых трестов, групп активистов и СМИ. Представители поставщиков оборонных технологий, продуктов и услуг также могут рассматриваться среди потенциальных союзников инициатив, направленных на борьбу с коррупцией.

Любая попытка воспитания добропорядочности и снижения уровня коррупции в сфере обороны может быть успешной, в первую очередь, при условии наличия крепкой коалиции в составе политического руководства министерства обороны, высшего военного руководства, парламентариев и ведущих представителей гражданского общества, при поддержке основных поставщиков оборонной продукции и использовании преимуществ постоянного мониторинга со стороны независимых, критических СМИ.

Формирование и доведение до участников замысла и стратегии

Сложные проекты наподобие воспитания добропорядочности и сокращения уровня коррупции в сфере обороны нуждаются в людях со стратегическим видением, которые могут также успешно работать над его воплощением и для этого передавать другим заинтересованным лицам в понятной форме свои видения и стратегию.

¹ Это мнение, а также несколько последующих основываются на публикации: John P. Kotter, *Leading Change* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

Вставка 23.2. Формулирование видения

Берт Нанус определяет видение как такое, которое выглядит как “реалистическое, правдивое, привлекательное будущее организации”. Это краткое определение подчеркивает следующие ключевые характеристики формулирования видения:

- *Реалистичность*: видение должно основываться на реалиях, чтобы соответствовать потребностям организации.
- *Правдивость*: видение должно вызывать доверие, чтобы оно воспринималось. У кого видение должно вызывать доверие? Это наиболее важно для сотрудников организации. Если у сотрудников организации это видение не будет вызывать доверия, то оно не будет ими восприниматься и цель не будет достигнута. Одна из целей видения – вдохновить сотрудников организации на достижение надлежащего уровня добропорядочности, а также указать на цель и направления работы для всех сотрудников. Видение, которое не вызывает доверия, не позволит достичь ни одной цели.
- *Привлекательность*: если видение должно вдохновлять сотрудников организации, то оно должно быть привлекательным. Люди должны хотеть быть частью этого будущего, которое предлагается для организации.
- *Будущее*: видение касается не того, что существует сейчас, – оно касается будущего. Видение говорит о том, где мы хотим быть в этом будущем.

Такая формулировка видения может обеспечить решение ряда вопросов жизнедеятельности организации:

- *Способствует формированию у людей преданности делу и заряжает их*. Одной из главных причин того, что нужно иметь видение для организации, является его мотивационный эффект. Когда люди видят, что организация преданна своему видению, – и это состоит в чем-то большем, нежели просто наличие формулировки видения – то это генерирует энтузиазм относительно курса, которым надо пройти, и поддерживает в людях преданность своей работе относительно достижения этого видения.
- *Добавляет смысл в жизнь сотрудников организации*. Видение позволяет людям ощущать себя частью чего-то большего и таким образом наполняет содержанием их работу. Правильное видение будет означать что-то важное для каждого в организации, если они будут видеть реальный вклад своей работы в осуществление этого видения.
- *Устанавливает высокий уровень стандартов*. Видение служит очень важной функцией установления передовых стандартов. Фактически, хорошее видение по своей сути полностью ориентировано на высочайшие стандарты. Если видение не предусматривает жажду к самому лучшему, то в нем не будет достаточной мотивации или увлечения для кого-нибудь в этой организации. Высочайшие стандарты также могут выступать постоянной целью и стимулировать программы воспитания добропорядочности, а также служить мерой оценки значимости организации.
- *Соединяет сегодняшний день с будущим*. Правильное видение переносит организацию с сегодняшнего дня и сосредоточивает ее внимание на будущем. Очень легко быть загруженным текущими кризисами и событиями и потерять ощущение направления дальнейшего движения. Хорошее видение может дать ориентир на будущее и обеспечить положительную целенаправленность.

Источники: Bert Nanus, Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization (San Francisco: Jossey-Bass, 1992); “Strategic Vision”, in Strategic Leadership and Decision Making (Washington, DC: National Defense University Press, 1997).

Во-первых, руководство оборонной структуры должно правильно сформулировать проблему воспитания добропорядочности и основные подходы к существенному сокращению потенциала коррупции в оборонной сфере. Слишком узкое ограничение рамок проблемы едва ли позволит иметь долгосрочное и системное влияние на состояние коррупции. С другой стороны, слишком широко раздвинутые рамки, например «развитие демократических и подотчетных оборонных институций», может привести к потере фокуса и не позволит создать необходимый для обеспечения успеха уровень поддержки. Раздел 2 этого компендиума дает пример того, как сама проблема и подход к ее решению могут быть рационально ограничены.

После этого наступает очередь оформления перспективного видения (концепции, замысла, прим. переводчика). Оно должно быть сформулировано с учетом конкретики каждой страны и ее оборонного ведомства, а также отвечать реальному состоянию добропорядочности и уровню угрозы коррупции. Кое-кто хочет видеть коррумпированных должностных лиц сидящими в тюрьме, в то время как другие будут призывать к «свободному от коррупции» оборонному ведомству. Не существует общепринятого рецепта того, как именно нужно формулировать видение, однако, оно должно быть конструктивным и давать картину будущего пусть нелегкого, но достижимого. Вставка 23.2 дает рекомендации относительно формирования и формулирования видения.

Коллинз и Поррас (Collins and Porras) предлагают несколько иной подход к тому, как определять видение. Концептуально они рассматривают его как имеющее две главные составляющие: *руководящую философию* и *реалистический имидж*, где руководящая философия определяется как «система фундаментальных мотивационных оценок, принципов, ценностей и традиций», происходящих от ключевых убеждений, ценностей и целей организации, а имидж обеспечивается ярким описанием миссии организации.²

Одного лишь видения недостаточно для того, чтобы продвигать организацию от ее сегодняшнего состояния к желаемому будущему. Этот переход от современности к будущему требует стратегии, которая будет адекватна организационной культуре и осуществима. Вставка 23.3 предлагает обзор страте-

Вставка 23.3. Стратегии менеджмента общих изменений

Опытные практики в вопросах менеджмента организационных изменений определяют четыре основные стратегии менеджмента изменений, главное содержание которых заключается в следующем:

1. *Эмпирически-рациональная*: люди по своей сути рациональны и будут преследовать свои собственные интересы с того момента, когда они их осознают. Изменения основываются на передаче информации и поощрениях.
2. *Нормативно-учебная (-переучивающая)*: люди – существа социальные, они будут придерживаться культурных норм и ценностей. Изменения основываются на переопределении и переосмыслении существующих норм и ценностей и создании стимулов соблюдать новые.

² James C. Collins and Jerry I. Porras, "Organizational Vision and Visionary Organizations", *California Management Review* 34:1 (Fall 1991), 30–52.

3. *Властно-запугивающая*: люди в целом покорны и будут в основном делать то, что им скажут или могут заставить делать. Изменения основываются на применении властных полномочий и наложении санкций.
4. *Средо-адаптивная*: люди не хотят потерь и резких радикальных изменений, но они с готовностью приспосабливаются к новым обстоятельствам. Изменения основываются на создании новой организации и переводе людей из старой в новую.

Не существует одной самой лучшей стратегии изменений; лидеры изменений наилучший результат получают в случае смешивания стратегий. Выбор одной или более из этих стратегий зависит от ряда факторов, в частности:

- *Суть и масштаб*. Этот фактор может изменяться от незначительного, например, приспособления процесса внутри подразделения, до полного трансформирования всей организации. Чем более значимы суть и масштабы изменений, тем более вероятным будет смешение стратегий, в которых властно-запугивающая стратегия будет играть центральную роль.
- *Уровень противодействия*. Сильное сопротивление призывает к объединению властно-запугивающей и средо-адаптивной стратегий. Слабое сопротивление или согласие свидетельствуют в пользу комбинации эмпирически-рациональной и нормативно-учебной (-переучивающей) стратегий.
- *Целевая аудитория*. Большое количество населения – это аргумент в пользу смешивания всех четырех стратегий, так сказать «всемирно понемногу».
- *Ставки*. Высокие ставки нуждаются в смешении всех четырех стратегий. Когда ставки очень высоки, тогда ничего нельзя оставлять на откуп случайности.
- *Временные ограничения*. Краткие сроки свидетельствуют в пользу властно-запугивающей стратегии. На длительные сроки целесообразно использовать смесь эмпирически-рациональной, нормативно-учебной (-переучивающей) и средо-адаптивной стратегий.
- *Имеющийся опыт*. Имея адекватный экспертный уровень в вопросах менеджмента изменений, целесообразно выбирать какое-то смешение указанных выше стратегий. Если же этого нет, то это говорит в пользу властно-запугивающей стратегии.
- *Зависимость*. Это классическая ситуация обоюдоострого меча. Если организация зависит от своих людей, то менеджерская способность командовать или требовать ограничена. И наоборот, если люди зависят от организации, то их способность становиться в оппозицию или оказывать сопротивление является ограниченной. Взаимозависимость почти всегда сигнализирует о необходимости определенного уровня переговоров.

В итоге, люди управляют организационными изменениями почти так же, как они управляли бы чем-нибудь другим, что имеет быстротекущий, неустойчивый или хаотичный характер – на самом деле, они не совсем даже управляют изменениями, они скорее преодолевают последствия этих изменений. Поэтому этот процесс является делом настолько же лидерских качеств, насколько и менеджерского умения.

Источники: Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf; Стратегии адаптировано з: Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1969).

гий менеджмента общих изменений и факторов, которые обуславливают выбор той или иной стратегии воспитания добропорядочности.

И видение, и стратегия, направленные на воспитание добропорядочности и сокращение коррупционных рисков, должны быть доходчиво доведены до всех членов оборонной структуры. Поскольку крепкие антикоррупционные коалиции включают участников из-за пределов оборонной структуры, то видение и стратегический подход также должны быть доведены до более широкого круга сектора обороны и безопасности, а также общественности.

Принципиальная важность коммуникации в деле менеджмента изменений неоднократно подчеркивалась с того времени, когда этот вопрос был впервые сформулирован и получил развитие. Ясность, последовательность и постоянность коммуникации дают наибольший эффект для достижения успеха. Коммуникация должна быть двусторонней, т.е. руководители и активисты изменений должны и слушать так же, как и говорить. Содействие и спонсорство также важны в вопросе коммуникации.³

Роль министра обороны как ведущего коммуникатора является четким признаком личной преданности и, само по себе, посылает мощный сигнал всем членам оборонной структуры и общества, в частности, когда министр передает свои собственные видения приоритетов и достижений в деле улучшения состояния добропорядочности в сфере обороны.

Для имплементации стратегии воспитания добропорядочности активисты изменений могут решить, что целесообразно разработать менее формальный план или программу. В этом вопросе опыт существенно отличается. Делались попытки использовать формализованные программы по четко определенным целям, с созданием ответственных организаций, имеющих четкий мандат, например, антикоррупционные бюро в министерствах обороны Польши и Украины, а также с выделением определенных ресурсов. Эффективен этот подход или нет – нужно еще посмотреть.

Каким бы ни был уровень формализации, эти и другие признаки программного менеджмента, такие как личная и организационная преданность делу, регулярные доклады о состоянии прогрессивных изменений по определенным индикаторам прогресса и результатов, присущи большинству усилий по воспитанию добропорядочности.

Другие черты хорошо спланированного, системного процесса организационных изменений представлены во Вставке 23.4.

Не умаляя специфики каждого конкретного случая, опытные профессионалы в вопросах менеджмента изменений выделяют такие общие признаки успешных инициатив по менеджменту изменений:

- внимание к тому, чтобы убирать с дороги преграды на пути изменений;
- демонстрация успеха по возможности на ранних этапах;
- использование первых успехов для развития изменений;
- закрепление новых внедренных подходов в организационную культуру.⁴

³ Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

⁴ Kotter, *Leading Change*.

Вставка 23.4. Пример запланированного, системного процесса изменений

Типичный запланированный, системный (и систематический) процесс организационного развития часто происходит согласно общему подходу, описанному ниже. Бывает много вариаций, например, объединения разных этапов и/или разделения определенных этапов на несколько фаз. В этом примере имеется в виду, обычно это так и бывает, что руководство организации ставит задачу ответственному за изменения – в составе организации или из-за ее пределов – как именно осуществлять менеджмент процесса изменений.

Этап 1: Выяснение ожиданий и ролей в процессе изменений

Этот этап иногда называют «начальным» или «входным». Это тот этап, на котором начинаются отношения между вами (первым ответственным за изменения) и вашими заказчиками, независимо от того, являетесь вы внешним или внутренним консультантом. Эксперты считают, что этот этап – один из наиболее важных (если не важнейших) этапов в процессе изменений в организации. Результаты деятельности на этом этапе закладывают основы успешных организационных изменений. Качество выполнения задач этого этапа обычно является принципиальным показателем того, как инициатива будет развиваться дальше. Этот этап дает ответы на ряд вопросов, в частности, таких как:

- Кто является действительным заказчиком?
- Как определяется «успех»?
- Как оценить готовность заказчика к изменениям?

Этап 2: Совместная разведка для определения приоритетов изменений

Чем теснее ответственный за изменения сотрудничает с представителями организации заказчика, тем больше достоверность успеха усилий, направленных на изменения. Ответственный за изменения и заказчик работают вместе на протяжении этого этапа для того, чтобы лучше понять общую приоритетность реформаторских усилий и как эффективнее их приложить. Это может быть либо главной проблемой в организации, либо захватывающим видением, которого надо достичь. Вместе вы соберете информацию, проанализируете ее с целью определения ключевых моментов и выводов, а потом на основе этого предложите рекомендации. Иногда сбор информации происходит очень быстро, например, с целью подготовки к одному заседанию участников планирования. В других случаях необходимо бывает приложить гораздо больше усилий, в частности, для оценки состояния всей организации и разработки плана изменений, проведения интервью, и т.п.

Иногда кое-кто преуменьшает важность или вообще упускает этот важный этап совместной разведки и начинает менеджмент изменений по доведению амбициозного и всеохватывающего видения будущих изменений. Многие считают, что начинать проект организационных изменений без полноценной оценки (проведения разведки) текущей ситуации в организации заказчика просто неэтично. Фокусируя большую часть внимания на докладе о необходимости достижения амбициозного видения, без проведения хотя бы отдельных тщательных исследований, часто вредит делу и вы можете закончить тем, что будете иметь дело с симптомами текущих проблем, а не с их корнями. Так же, проект может превратиться в попытки реализовать прекрасное видение, которое сначала выглядит захватывающим и мотивирующим для мно-

гих, однако позднее оказывается абсолютно нереалистичным, особенно тогда, когда перед организацией уже стоят несколько важных задач.

Этот этап включает:

- формирование руководящего ядра проекта;
- совместное планирование и сбор необходимой информации;
- совместную подготовку ключевых выводов;
- совместное распространение рекомендаций в организации заказчика.

Этап 3: Совместное планирование деятельности по развитию организации и учет приоритетов

На этом этапе основное внимание сосредоточивается на дальнейшей доработке рекомендаций относительно того, как лучше обеспечить приоритеты, а также разработке на их основе отдельных планов действий. Разные планы иногда интегрируют в единый план менеджмента изменений. Таким образом, начальная деятельность на этом этапе часто пересекается и является продолжением действий, предпринимаемых в конце рассмотренного выше этапа. Взятые вместе планы действий теперь могут обеспечить четкое и реалистичное видение изменений. Они формируют «дорожную карту» для менеджмента перехода от текущего состояния к желаемому будущему состоянию.

Этот этап также включает:

- выбор мер развития организации на основе результатов предварительного анализа;
- совместную разработку планов действий;
- совместную разработку планов оценки;
- совместную разработку планов изучения.

Этап 4: Менеджмент изменений и совместные оценки

На этом этапе основное внимание отводится поддержанию и оцениванию мер изменений, включая действия в ответ на сопротивление, которое появляется со стороны членов организации, а иногда и со стороны ответственных за изменения. Этот этап включает:

- связь с потребителем относительно планов действий;
- выполнение потребителем планов действий;
- поддержку потребителем вместе с ответственным менеджером стабильного темпа изменений;
- совместное оценивание выполнения мероприятий проекта и желаемых результатов.

Источник: Carter McNamara, "Organizational Change and Development", *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

Убрать преграды на пути изменений

Как правило, очень редко можно встретить открытое сопротивление инициативам по построению дорпорядочности. Чаще можно наблюдать случаи скрытой оппозиции, а также преграды различного

характера. Активистам изменений рекомендуется убирать с дороги такие препятствия для прогрессивных изменений, обращая при этом особое внимание на:⁵

1. Неудовольствие, обусловленное заносчивостью.
2. Реакцию самозащиты, вызванную страхом.
3. Невосприятие, вызванное страхом.
4. Колебания, вызванные унынием.

Хорошая стратегия коммуникации с привлечением большинства высшего руководства оборонного ведомства является мощным инструментом устранения преград на пути изменений. Более специфические подходы можно будет применять, когда дело затрагивает конкретную целевую группу.

Усиление полномочий членов организации является еще одним инструментом, с помощью которого можно устранять препятствия. Он предусматривает целый ряд способов – от простого поощрения людей докладывать о конфликтах интересов и других коррупционных рисках, через делегирование ответственности и ресурсов, ради достижения конкретных целей добропорядочности, до назначения членов организации выполнять роль руководителей групп, в задачи которых входит контроль за положением дел и всеми процессами в целых сферах значительного коррупционного риска, например, в оборонных закупках, офсетах и т.п.

Наделение полномочиями может быть особенно эффективно, когда высшее руководство оборонного ведомства публично признает достижения личностей и групп, а также продемонстрирует продолжительную преданность делу воспитания добропорядочности.

Наконец, устранение всех преград в качестве предпосылки для принятия мер не обязательно. Руководители и лица, ответственные за изменения, могут решить устранить отдельные потенциальные преграды, уменьшить влияние других и даже игнорировать некоторые барьеры, если они верят, что положительные ожидания от изменений более важны, чем обструкции, которые могут иногда появляться.

Демонстрировать быстрые достижения

Важное значение имеет вопрос поддержания темпа изменений и убеждение скептиков в серьезности намерений и осуществленности стратегии воспитания добропорядочности. Соответственно, ответственные за изменения лица будут находиться под давлением относительно начала имплементации стратегий или программ воспитания добропорядочности сразу же после их объявления и от них будут ожидать демонстрации того, что программы работают.

Опытные практики дают совет ответственным за изменения (и руководителям оборонного ведомства также) относительно того, что нецелесообразно втягиваться в деструктивные действия, такие как сосредоточение чрезмерного внимания на деталях, отрицательное реагирование на критику, предубежденность выводов и микроменеджмент сотрудников, так как все подобные проявления снижают шансы на успех.

⁵ Jeanne Dininni, "Guide to Management Theory of John Kotter", *Work.com How-to Guides to Your Business* (2009).

«Быстрые достижения» не обязательно означают существенные изменения в порядке деятельности организации. Они также могут не иметь значительного влияния на количественные показатели коррупционного риска. Что действительно важно, так это демонстрация преданности на практике, демонстрация решительности в ответ на сопротивление, а также подтверждение действенности антикоррупционной стратегии, которая основывается на воспитании добропорядочности, повышении уровня прозрачности и улучшении отчетности.

Например, когда применяется независимый мониторинг случаев оборонных закупок как часть стратегии воспитания добропорядочности (см., в частности, Раздел 7 этого компендиума), то необходимо ждать случаев больших по объему закупок, например, закупок самолетов или кораблей. Реалистичность этого подхода может быть испытана в меньших по объему случаях – возможно даже стоимостью несколько сотен тысяч евро – так как это также будет отмечено в профильных СМИ и неправительственных организациях. Успех такого нетрадиционного подхода будет способствовать поддержанию темпа реформ и, с другой стороны, поможет ответственным за изменения увидеть будущие преграды и соответственно уточнить стратегию воспитания добропорядочности.

Использование начальных успехов для ускорения изменений

Начальные успехи в воспитании добропорядочности и снижении рисков коррупции, хотя и могут быть несущественными, однако в каждом случае их нужно закреплять, а потом расширять для внедрения более желаемых изменений.

Вместе с тем, очертания желаемого будущего также могут меняться. Выполнение программ воспитания добропорядочности – это динамичный процесс, предусматривающий постоянный учет и внедрение уроков полученного опыта. Поэтому может случиться так, что основные параметры инициативы позднее окажутся слишком амбициозны или, наоборот, недостаточно глубоки.

Кроме того, менеджмент изменений, как и любой другой менеджмент, должен предусматривать возможность уточнения планов или принятия изменений на основе полученного опыта. В полном соответствии с известным военным афоризмом о том, что «никакой план боевых действий не может уцелеть после контакта с врагом»,⁶ никакой план реформ не может уцелеть после столкновений с реалиями повседневной имплементации.⁷

Однако, существуют и определенные постоянно действующие факторы, которые обуславливают успешную имплементацию, в частности, необходимо:

- замечать и отмечать успехи в работе по достижению целей программы воспитания добропорядочности;

⁶ Это высказывание приписывают фельдмаршалу Гельмуту фон Мольтке (Field Marshall Helmuth von Moltke) (1800-1891). Если фразу перевести с немецкого, то она будет выглядеть следующим образом: «Ни один план операции не может наверняка предвидеть дальше, чем произойдет первое столкновение с главными силами врага».

⁷ Guy and Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

- продолжать объяснять суть и причины изменений;
- обеспечить обратную связь от персонала оборонного ведомства и заинтересованных внешних представителей;
- продолжать усилия по определению потенциального сопротивления и его причин;
- определять и инвестировать в знания и умения, требуемые для ускорения и институционализации воспитания добропорядочности.

Внедрять новые подходы в организационную культуру

На заключительном этапе, согласно утверждению Коттера относительно менеджмента изменений, нужно обеспечить, чтобы желаемые изменения, а в этом случае речь идет о воспитании добропорядочности и снижении уровня коррупции, стали необратимыми.

Этого можно достичь, когда новые стандарты и (что более важно) новое поведение, которое характеризуется добропорядочностью и нетерпимостью к коррупции, станут частью общего отношения, убеждений и традиций оборонной структуры и внешних заинтересованных представителей, в частности, парламента, оборонной промышленности, СМИ и т.п.

Подготовка будущих лидеров оборонного сектора имеет важное значение для институционализации такой организационной культуры. Вставка 23.5 описывает подготовительный курс, предлагаемый НАТО в рамках Инициативы по построению целостности и воспитанию добропорядочности для будущих лидеров сектора обороны в НАТО и странах-партнерах. Вставка 23.6 предлагает пример использования ролевой игры, успешно использованной при подготовке лидеров следующего поколения в секторе обороны и безопасности во многих странах-партнерах.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что компендиум дает множество примеров того, что нужно делать с конкретными проявлениями коррупции и практическими подходами к улучшению добропорядочности. Этот раздел рассматривал национальные процессы менеджмента изменений. Однако, не существует заранее полностью готового варианта решения проблемы для каждого оборонного ведомства. Применение приведенных здесь идей и передового опыта к конкретной ситуации нуждается в развитии воображении и стратегическом мышлении, лидерских качествах и настойчивости, которые объединяются с применением принципов эффективного управления в сфере обороны.

Вставка 23.5. Учебный курс НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Инициатива по подготовке будущих лидеров оборонных ведомств (ведущую роль в которой играет Соединенное Королевство) дала возможность провести пятидневный курс подготовки по вопросам воспитания добропорядочности в рамках Инициативы НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности. Этот курс был создан для министерств обороны, персонала вооруженных сил и предназначен для должностных лиц уровня полковника. Лекции проводятся персоналом Оборонной академии Соединенного Королевства, Женевского центра политики без-

опасности, НАТО, Оборонного колледжа Швеции, «Транспаренси Интернешнел», а также другими приглашенными лекторами от различных правительственных и международных институций.

Содержание лекций включает типы коррупции и слабые места в секторе обороны, вопрос коррупции во время военных операций и миротворческих миссий, а также роль СМИ и менеджерские аспекты относительно борьбы с коррупцией. Лекции уделяют первоочередное внимание практическим вопросам, различным примерам национального опыта, роли офицеров и гражданских среднего звена в успешном проведении изменений.

Главные цели этого учебного модуля – помочь участникам:

1. Понять суть коррупции вообще.
2. Понять суть коррупции в секторе обороны.
3. Понять пути успешного воспитания добропорядочности и борьбы с коррупцией на политическом уровне, исполнительном уровне и в индивидуальном поведении.
4. Убедиться в том, что вопрос может быть решен.

Участники курса изучают концепции прозрачности и эффективного управления, а также подходы к взаимодействию с оборонными поставщиками и гражданским обществом. Они обмениваются личным опытом и обучают друг друга. Важнейшим этапом курса является подготовка каждым слушателем лично презентации на тему: «Что я буду делать для воспитания добропорядочности».

Первый пилотный курс был проведен в июле 2008 года в Оборонной академии Соединенного Королевства. Его участниками стали восемнадцать представителей из Украины, Грузии, Азербайджана, Армении, Румынии, Албании, Боснии-Герцеговины, Черногории, Польши, Соединенного Королевства, Норвегии и Швейцарии.

По состоянию на начало 2010 года этот курс посетили участники из более 20 стран в Школе НАТО в Обераммергау, Учебном центре миротворческих операций в Сараево и Национальной академии обороны в Киеве. Он был с энтузиазмом воспринят около 30 военными и гражданскими высокого ранга, при этом до 15 дополнительных лекторов и международных экспертов по вопросам борьбы с коррупцией принимали участие в каждом из курсов.

Источник: Учебный курс НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности (NATO Building Integrity Training Course): <http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module>.

Вставка 23.6. Ролевые игры – важные инструменты обучения

В качестве инструмента политических реформ учебные курсы должны получить полную поддержку органов власти, привлекать необходимых лиц и улучшить их знания и умения, а также их отношение к делу. Вместе с тем, влиять на человеческое отношение никогда не было легким делом, поскольку в этом приходится затрагивать глубоко скрытое и даже подсознательное. Если мы хотим, чтобы слушатели измени-

ли свои отношения, мы сначала должны дать им возможность осознать природу этих отношений. После этого нам надо помочь им выяснить, на чем именно основываются определенные отношения. В конце мы должны поощрить их попробовать и попрактиковать разные отношения. Ничего из указанного нельзя достичь обычными методами обучения. Не следует надеяться, что это можно сделать с помощью презентации с использованием слайдов.

А теперь попробуйте представить ролевую игру, в которой оппозиционный член парламента подвергает критике планы закупки реактивных истребителей, а министр обороны аргументированно объясняет, зачем воздушным силам нужен этот самолет. В реальной жизни один из исполнителей на самом деле принимает участие в оппозиционной политической деятельности, в то время как другой участник игры работает в оборонном ведомстве, но в этой игре каждый из них играет роль кого-то другого. Таким образом, они ставят себя на место других людей и в результате они лучше видят свою собственную роль сквозь призму этой игры. Кроме того, исполнители имеют возможность ощутить аспекты вопроса закупок драматическим, непосредственным, почти реальным способом. Это может служить дополнением к тому, что они предварительно выучили во время более традиционных занятий.

В конце первого дня один из слушателей, комментируя вводную сессию о демократическом управлении, заявил: «Я знаю этот материал. Нам давали его в университете». На второй день он играл ведущую роль в ролевой игре. После этого он сказал: «Вчера я думал, что я понимаю все, о чем вы говорите, однако это было не так. ТЕПЕРЬ я это понимаю».

Во время ролевой игры другой участник, который играл роль члена парламентской следственной комиссии, сказал инструктору игры, что он собирается вернуться домой. Застыгнувший врасплох инструктор спросил о причине такого решения. «Я не могу стерпеть такого дерзкого министра обороны», – ответил участник. Инструктор отметил, что это игра, хотя она действительно была очень реалистичной и участник с этим согласился. Инструктор также отметил, что такое высокомерное поведение требовалось, чтобы достичь учебных целей, и участник с этим тоже согласился. «Это настолько реалистично, что я не могу этого вытерпеть, несмотря на то, что мы многому учимся», – сказал он и поехал домой.

На подведении итогов после окончания ролевой игры участник, который играл роль коррумпированного министра, сказал: «Мне очень не понравился характер, который я играл. Я никогда не думал, что могу сыграть такого вора». А другой исполнитель, которого спросили, была ли его правдивая игра следствием его одаренности, или его вдохновили обстоятельства игры, ответил: «Я ужасный актер. Это была именно игра».

Другим положительным последствием ролевой игры является то, что она помогает укрепить коллектив, а это позднее создаст преимущества во время работы в классе. Наконец, возбуждение от игры также имеет долгосрочный эффект. По прошествии долгого времени, когда слушатели забудут об инструкторах и курсе, они будут помнить игру. Инструктор может только обеспечить определенные реалистические условия, однако мы твердо убеждены, что ролевая игра является неотъемлемой частью «передового опыта» в учебных программах, стремящихся достичь большего, чем просто передать знания и улучшить умения.

Источники: Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org; Sami Faltas and Merijn Hartog, "The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine", *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2 (Summer 2008), 81–91.

Раздел 24

Учет культурной специфики конкретной организации во время реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности

Успех деятельности по разработке и реализации эффективной стратегии и программ построения целостности и воспитания добропорядочности зависит от того, найдет ли в них отражение специфическое влияние конкретных организационных культур и будут ли они способствовать усилению тех особенностей организационной культуры, которые культивируют целостность и добропорядочность поведения на индивидуальном и организационном уровнях и, в то же время, предотвращают проявления коррупционного поведения.

Важность культурного контекста

Во многих государствах посткоммунистического мира, развивающихся государствах и государствах, которые находятся только на пути к реальной демократии, коррупция достигла таких масштабов и нанесла такой большой ущерб этим государствам с точки зрения их политического и экономического развития, а также интересов их обществ и рядовых граждан, что есть все основания рассматривать коррупцию в этих государствах как угрозу их *национальной безопасности*.¹ Каждое новое правительство этих стран часто приходит к власти под антикоррупционными лозунгами и благодаря обещаниям «сломаť хребет коррупции». Однако, на практике никому из них так и не удалось найти эффективного решения этой проблемы, хотя бы с точки зрения защиты ин-

¹ Отдельные проблемы касаются безопасности как таковой, в то время как другие имеют главное значение для национальной безопасности, и потому рассматриваются в соответствующем контексте.

тересов национальной безопасности. По окончании срока пребывания при власти любого из правительств, объективные данные и социологические опросы свидетельствуют, что уровень коррупции не только не уменьшился, но, наоборот, ее сети распространились еще больше и укоренились еще глубже во всех сферах деятельности государства и общества. Последствиями такой ситуации является подрыв доверия людей к демократии, ослабление ткани общества, углубление напряжения в обществе и создание новых каналов для осуществления олигархическими и криминальными кругами непосредственного или скрытого влияния на структуры и механизмы государственного управления. В таких условиях коррупция превращается в угрозу интересам национальной безопасности, а борьба с коррупцией становится главной задачей политики национальной безопасности государства.

Проблема коррупции в значительной мере касается и оборонного сектора и начинает занимать все больше места в деятельности оборонной организации. С одной стороны, вооруженные силы, по результатам последних социологических исследований «Транспаренси Интернешнел», входят в тройку наименее коррумпированных государственных институций, что само по себе обуславливает высокий уровень доверия общества к оборонным организациям. Но, с другой стороны, оборона традиционно была и остается закрытой сферой для надзора и контроля со стороны общества и даже парламента. Таким образом, в условиях отсутствия эффективных механизмов демократического надзора и контроля, а также культуры, где такое явление, как коррупция, считается недопустимым и неприемлемым, сфера обороны легко превращается в ячейку грязных интересов и экспериментальную площадку, где создаются и проходят апробацию новые коррупционные схемы.

В предыдущих главах мы рассматривали примеры положительного опыта по повышению стандартов целостности и добропорядочности оборонной организации, процессов и поведения членов оборонной организации, а также снижение коррупционных рисков в секторе обороны. Однако попытки применить такой положительный опыт по отношению к некоторым странам часто не дают желаемого эффекта и, независимо от искренности намерений, только имитируют соответствующие модели деятельности, которые просто не отвечают местным условиям.

Неудачное применение положительного опыта по отношению к некоторым странам объясняется, в том числе, фундаментальными культурными отличиями. Во многих случаях применение конкретной модели деятельности, которая успешно имитируется на начальных этапах, в конечном счете заканчивается полным провалом или дает результаты, не отвечающие определенным целям соответствующей деятельности. Это происходит тогда, когда образцовые модели начинают внедряться без учета специфических особенностей конкретной страны, ее традиций, опыта, а также организационной и человеческой культуры.

Т.е. это означает, что внедрение любой образцовой модели не будет иметь желаемого эффекта, если при этом не будет учитываться культурный контекст страны, где она внедряется. При реализации внешних моделей и положительной практики необходимо адекватно перевести их на язык соответствующей страны, что даст возможность учесть местные особенности, традиции, тенденции и стереотипы. Также необходимо убедиться в том, что образцовые модели и положительная практика, рекомендуемые извне, получают надлежащую интерпретацию и не искажаются местными настроениями или идеологией.

Почему люди или организации отличаются друг от друга?

Культурные различия проявляются, по меньшей мере, на семи различных уровнях:

1. *Отличия между Западом и Востоком*, например, между индивидуалистическими обществами западного мира и коллективистскими обществами Востока. Кроме того, существуют и переходные типы обществ по линии индивидуализм/коллективизм, к которым можно отнести некоторые славянские и/или православные страны.
2. *Отличия между странами, находящимися по обе стороны Северной Атлантики* (США и Канада, с одной стороны, и страны Западной Европы, с другой стороны). Между этими двумя обществами нет радикальных отличий, но после окончания эпохи «холодной войны» некоторые из их стратегических взглядов и приоритетов начали развиваться в несколько различающихся направлениях.
3. *Отличия между странами Западной и Восточной Европы, которые раньше разделяла Берлинская стена, а со временем – виртуальный «железный занавес»*. Несмотря на очень активные, а во многих случаях колоссальные усилия, которые принимались и продолжают приниматься странами бывшего социалистического лагеря для возвращения в русло европейской демократии, политические и социальные стереотипы предыдущих времен успели пустить глубокие корни в сознании, взглядах и мироощущении граждан восточноевропейских стран и их обществ в целом. После падения в 1989 году Берлинской стены, страны Восточной Европы начали активно вводить у себя (в большинстве случаев без предварительного критического анализа) нормы, процедуры и правила своих коллег из Западной Европы. Однако реалии современной жизни свидетельствуют, что западноевропейские общества стараются не замечать отличий в конкретных моделях поведения, в частности, на уровне общения и самоорганизации местных сообществ; социальных контактов; отношений между родителями и детьми и между соседями; заботы о стариках и связей поколений; моделей взаимопомощи в семье и между друзьями; а также моделей постепенного продвижения вперед небольшими шагами ради достижения общих целей. Существуют и поведенческие модели неформальных сообществ, которые располагаются на уровне между отдельной личностью – социальное и функциональное значения которой в тоталитарных обществах было сведено к минимуму – и государством, которое старалось регулировать и вмешиваться во все сферы жизни общества.
4. *Отличия между институтами государственной власти и рядовыми гражданами страны*. В обществах восточноевропейских стран отношения граждан к власти существует в двух измерениях. С одной стороны, граждане во всем полагаются на власть, считая, что именно власть должна заниматься решением если не всех, то хотя бы важнейших их проблем. Власть является активным субъектом государственного управления, в то время, как рядовые граждане выступают пассивными объектами. С другой стороны, рядовые граждане хорошо видят и понимают, что те, кто при власти, имеют собственные цели и амбиции, например в сфере повышения уровня своей жизни и получения привилегий и льгот, которые дает пребывание у власти.
5. *Отличия между силовыми структурами* (т.е. теми, которые имеют законное право на применение силы) *и другими государственными институтами*. Силовые структуры продолжают счи-

тать себя структурами высшего порядка, ради которых общество должно терпеть бедность и ограничения, так как «тот, кто не хочет кормить собственную армию, будет кормить чужую». Т.е. это фактически означает, что адекватное ресурсное обеспечение деятельности силовых структур должно быть гарантированным, независимо от уровня эффективности и продуктивности использования этих ресурсов.

Милитаризованная идеология старается поддерживать в обществе представление о том, что национальная безопасность священна, что защита суверенитета и независимости государства даже при отсутствии адекватных угроз трудна и в то же время является важнейшим делом государства и его вооруженных сил, которые должны обеспечиваться всем необходимым, даже за счет финансирования таких важных для общества сфер деятельности, как здравоохранение, образование, наука или защита окружающей среды. Вставка 24.1 приводит два из общепринятых толкований термина «организационная культура» и ее составляющих.

6. *Отличия между оборонным сектором и другими силовыми структурами государства.* Очень многие представители оборонного сектора продолжают считать, что – в отличие, например, от органов охраны правопорядка или гражданской обороны – военная организация не обязана отчитываться перед обществом о результатах и последствиях своей деятельности.
7. *Отличия между гражданским и военным персоналом вооруженных сил.* Государства Центральной и Восточной Европы достигли значительного прогресса во внедрении демократических гражданско-военных отношений. Однако, военные и гражданские представители вооруженных сил очень редко считают себя единой командой, когда речь идет о борьбе с коррупцией, а, наоборот, часто обвиняют друг друга в нарушении стандартов целостности и добропорядочности.

Отличия национальной и организационной культуры на всех этих уровнях требуют особого внимания и усилий с точки зрения построения целостности и воспитания добропорядочности, надлежащей подготовки переводчиков и контактных лиц, создания систем профилактики и раннего предупреждения нарушений, которые будут органически интегрированы в общую антикоррупционную деятельность. В зависимости от выбранных критериев и параметров, отличиям на каждом из этих семи уровней будет отводиться внимание согласно их приоритетности, а потом будут осуществляться целенаправленные меры с целью минимизации отрицательного влияния «отклонений» при внедрении положительного опыта и повышения до максимально возможного уровня их положительного влияния.

Культурные наслоения и восприятие коррупции

При рассмотрении различных инициатив и проектов по построению целостности и воспитанию добропорядочности местные активисты, которые будут заниматься внедрением изменений, должны учитывать стереотипы и отношение к коррупции, сформировавшиеся вследствие влияния культурных наслоений четырех основных видов. Это особенно важно в случае, если они желают связать конкретные поведенческие модели с культурными особенностями, влияющими на отношение к коррупции и ее восприятие, и если они желают ввести в организации рабочую стратегию борьбы с коррупцией и изменить отношение сотрудников организации к этому явлению.

Вставка 24.1. О толковании термина «организационная культура»

Одно из общепринятых толкований термина «организационная культура» определяет ее как:

Комплекс представлений, ценностей и норм, вместе с такими символами, как драматические события и личности, отражающие уникальный характер организации и составляющие общий контекст, в котором организация осуществляет свою деятельность.

Другие ведущие ученые, которые специализируются на исследованиях организационной культуры, отдают предпочтение более общему определению, учитывающему факторы, которые фактически являются частью корпоративной культуры:

Совокупность общих базовых взглядов и представлений, которые сформировались в организации в процессе и в результате решения ее проблем, связанных с внешней адаптацией и внутренней интеграцией, и которые оказались достаточно действенными для того, чтобы быть признанными эффективными и, соответственно, для того, чтобы культивироваться среди новых членов как надлежащий способ восприятия, мышления и ощущения по отношению к этим проблемам.

Эти два определения почти ничем не отличаются по смыслу. Другими словами, когда организации со временем развиваются, они все время вынуждены решать две главные проблемы – это интеграция отдельных индивидов в единое и эффективное целое и эффективная адаптация к внешней среде, которая позволит организации выжить и эффективно работать. По мере того, как организации ищут и находят решения этих двух главных проблем, они осуществляют процесс «коллективного обучения». В результате этого процесса создается комплекс общих взглядов и представлений, который, в сущности, и формирует организационную культуру.

Организационная культура может состоять из таких элементов:

- задекларированные и незадекларированные ценности;
- писанные и неписанные правила поведения сотрудников организации;
- традиции, обычаи и ритуалы;
- рассказы, реальные или выдуманные, об истории организации;
- организационный сленг – язык, который обычно используется при общении внутри организации и в разговорах об организации;
- климат – ощущения, возникающие при наблюдении процессов взаимодействия сотрудников организации с представителями организации, внешними субъектами и окружающей средой, в том числе с физическим пространством, которое они занимают;
- образы и символы, которые могут существовать на подсознательном уровне, но их присутствие может ощущаться сразу в нескольких элементах организационной культуры.

Источники: Гарет Морган, *Образы организации* (Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, Калифорния: Sage Publications, 1997 г.); Эдгар Шейн, «Организационная культура и лидерство» в *Классической теории организации*, под редакцией Джея Шафритца и Дж. Стивена Отта (Edgar Schein, "Organizational Culture and Leadership" in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds), (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001 г.); Организационная культура», www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

- *Исторические наслоения*, которые являются результатом влияния разных факторов, формировавшихся в процессе длительного исторического и культурного развития. В течение многих столетий своей истории народы Центральной и Восточной Европы пребывали под гнетом разных империй, центры которых находились далеко за пределами территорий этих народов. Люди постоянно контактировали с традициями и законами, которые формировали в них восприятие коррупционного поведения как главного или даже единственного условия общения с представителями империй на местах. Например, во времена Османской империи, это была единственная возможная модель поведения, поскольку в те времена коррупция была синонимом власти и формой ее существования. Такой вековой исторический опыт не мог не оставить своего долгодействующего и глубокого следа в стереотипных представлениях и поведенческих моделях на уровне как обществ, так и отдельных личностей. Этот след, в свою очередь, влиял на выбор жизненной стратегии людей и общества в целом. Исправление такого рода «отклонений», благодаря которым коррупция воспринимается как нормальное явление, требует большого терпения и настойчивости. Главными инструментами преодоления таких «отклонений» должны быть так называемые «мягкие» меры, а именно: деятельность активистов (лидерство), образование и воспитание, внедрение кодексов этического поведения и личный пример. Соответственно, преимущество должно отдаваться положительным мерам, т.е. не борьбе с коррупционным поведением как таковым, а созданию стимулов этического поведения. С этой точки зрения, большая ответственность лежит на политическом руководстве страны, поскольку каждый очередной случай коррупции только усиливает в сознании общества представление о коррупции как о вполне естественном, а значит и нормальном явлении.
- *Наслоения эпохи коммунистического правления* состоят из последствий и различных факторов влияния, сформированных во времена существования тоталитарных однопартийных систем советского типа, где почти не существовало такого понятия, как «частная собственность», где управление экономикой осуществлялось командно-административными методами и где права человека были очень ограничены. Коммунистическая система создала собственную модель коррупции, которая существовала благодаря тотальному дефициту товаров, услуг и возможностей, получение которых было возможным только благодаря применению «альтернативных», а по сути коррупционных путей. Разнообразные монополии время от времени воссоздавали сами себя и, как логический результат менталитета общества и неестественной монополии одной единственной политической партии, всегда оставались у власти.

Стереотипные представления о коррупции, возникшие вследствие пребывания народов в составе империй, могут рассматриваться как навязанные извне, а также как символы доминирования иностранной силы. В отличие от них, коррупция в тоталитарном обществе имеет внутреннее происхождение. В таких обществах коррупционная практика создавалась самим обществом. Т.е. коррупционное поведение является добровольным и сознательным, и является результатом личного выбора, который делается с целью достижения определенных целей, не обязательно связанных с выживанием. Вот почему коррупция в тоталитарном обществе является в определенной мере более вредной для общества и его отдельных представителей. Это проявляется в представлениях типа «я осуждаю коррупционное поведение других, но сам при случае не собираюсь отказываться от такой возможности». С коррупционными взглядами, сформировавшимися в эпоху тоталитаризма, необходимо бороться не время от времени, а системно и в течение

длительного времени. Наиболее действенными в данном случае выглядят меры отрицательного направления – надзор и контроль, преследование со стороны правоохранительных органов, увольнение и другие виды наказаний.

- *Переходные наслоения* состоят из последствий и факторов влияния, которые сформировались на переходном этапе от тоталитаризма к демократии, т.е. в течение относительно короткого и очень динамичного периода истории отдельных стран. Считается, что это период, в который происходит переход от тоталитарного общества к обществу, функционирующему в соответствии с принципами демократии и либерально-рыночной экономики. Однако этот период часто характеризуется таким отрицательным явлением, как brutальное перераспределение собственности, где этика и нравственность, а также такие понятия, как честность, справедливость и законность, отбрасываются на задний план отдельными ограниченными кругами лиц в их активном стремлении к самообогащению за счет остальной части общества. Почти все представители общества смогли воспользоваться плодами свободы и демократии, но количество пострадавших в результате перераспределения собственности значительно превышает количество тех, кто остался в выигрыше. Подобные явления отрицательно влияют на восприятие обществом реформ переходного периода и подрывают доверие людей к процессам демократизации.

С этим связано и такое явление, как распространение среди широких слоев общества преобладающего представления о власти и политике как путей к собственному обогащению и усилению собственного влияния.

В таких условиях коррупция воспринимается как эффективная, прагматическая и рациональная модель поведения, полностью отвечающая сути и природе переходного периода. Таким образом, если «исторические» и «коммунистические» культурные наслоения приводят к формированию представлений о коррупции, которые можно определить как «реактивные», т.е. как необходимость принятия «правил игры», в данном случае наблюдается качественное отличие в отношении к коррупции, которое становится «проактивным». Это означает, что коррупция воссоздает сама себя, и что она все чаще приобретает «инновационный» характер, а участие в коррупционных действиях объясняется тем, что «все так делают» и что в этом нет ничего чрезвычайного (т.е. это нормально).

Борьба с взглядами и моделями поведения, которые образовались на переходном этапе демократического развития, требует системных многовекторных усилий в политическом, законодательном, институциональном и дисциплинарном направлениях. Это требует четкого политического видения, политической воли и искреннего желания побороть коррупцию, модернизации законодательства в соответствии с требованиями современности, совместных усилий разных ведомств и организаций, а также жестких санкций к нарушителям, не исключая уголовную ответственность и лишение свободы.

- *«Имплантированное» наслоение* состоит из последствий и различных факторов влияния, сформированных в процессе реализации моделей и практик, предложенных извне. «Имплантированные» модели и практики находят свое отражение в сознании людей, изменяя ценности, нормы, правила и межчеловеческие отношения. Сегодня в глобальном масштабе распространяется модель либеральной экономики, которая строится на принципах свободного рынка и частной собственности. Но мировую экономику, вследствие ее масштабов, тяжело контролировать, а

международные корпорации при осуществлении своей деятельности, как правило, не учитывают интересов обществ и государств, где расположены их мощности. Чрезмерное внимание к частным и корпоративным интересам может отрицательно влиять на морально-этические взгляды обществ и людей, а также способствовать распространению коррупции и других нарушений, связанных со злоупотреблением властными полномочиями. Бывают случаи, когда международные корпорации используют коррупционные каналы с целью выхода на новые рынки, в том числе и в сфере торговли вооружениями. Отрицательное влияние на местные политические и экономические элиты, а также на органы государственного управления значительно усиливается, когда к подобной практике прибегают западные компании. Факты коррупционного поведения со стороны западных компаний и осознание того, что «они ведут себя так же», часто приводят к ликвидации последних этических препятствий на пути к коррупции.

Подходы к решению проблем адаптации к культурной специфике

Когда мы говорим о необходимости адаптации антикоррупционных программ к культурной специфике отдельного конкретного общества, такую деятельность необходимо рассматривать в четырех главных измерениях:

(1) На международном уровне

Стратегия деятельности на этом уровне состоит из следующих базовых элементов:

- разработка международных стандартов целостности и добропорядочности и использование *эталонных показателей* для определения «наилучших» стандартов и примеров положительного опыта, которые будут рекомендованы для внедрения в других странах. При этом должен обеспечиваться определенный баланс между общей эффективностью «наилучших» стандартов и примеров положительного опыта, с одной стороны, и необходимостью их адаптации к конкретной культурной среде, с другой стороны;
- избежание практики использования двойных стандартов по отношению к правительствам и компаниям государств, где внедряется положительный опыт, и западных государств; внедрение практики оценки и сравнения предприятий с точки зрения стандартов целостности и добропорядочности и составление соответствующих рейтингов; отказ от начала контрактных отношений с предприятиями, которые не отражены в соответствующем рейтинге или имеют низкий рейтинг по показателям целостности и добропорядочности;
- внедрение и распространение практики заключения «пактов о добропорядочности» и антикоррупционных союзов в сфере оборонных закупок;
- распространение на сферу обороны требований Мирового банка относительно учета государственных расходов и финансовой отчетности (PEFA);
- строгое соблюдение антикоррупционных требований в сфере закупок;
- прозрачность военного бюджета и внедрение антикоррупционных стратегий в секторе обороны;

- значительное увеличение финансирования программ по подготовке, образованию, воспитанию и научным исследованиям в сфере построения целостности, воспитания добропорядочности и повышения эффективности государственного управления.

Кроме того, в большинстве стран, которые в последнее время присоединились к НАТО и Европейскому Союзу, а также в других государствах, избравших путь реформ, такое понятие, как «целостность и добропорядочность» не всегда четко воспринимается как противоположность коррупции. Поэтому, кроме мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности, борьба с коррупцией должна постоянно находиться на первом плане как стратегический приоритет, чтобы вопрос коррупции не оказался в тени пустых разговоров о «целостности и добропорядочности».

(2) На национальном уровне

Стратегии на этом уровне должны максимально учитывать культурные и другие особенности конкретной страны. Т.е. стратегии должны строиться на точном диагнозе «заболевания», а не только на его симптомах.

Во многих странах необходимость выживания в условиях драматических событий создает ситуацию, когда адаптация предложенных норм и практики только имитируется, а на самом деле никакой реальной адаптации не происходит. Т.е. внешнему наблюдателю может казаться, что предложенные извне нормы и стандарты активно воспринимаются и поддерживаются, хотя в действительности национальная специфика фактически остается «за кадром». Органы государственной власти и политики могут говорить и демонстрировать Европе то, что, с их точки зрения, она хочет от них услышать и увидеть. Именно такую ситуацию можно видеть на примере борьбы с коррупцией. Для борьбы с коррупцией иногда создается множество стратегий, законов и соответствующих органов, а европейские организации получают безупречные отчеты, независимо от практических результатов антикоррупционной деятельности, даже если реального прогресса в этой сфере не происходит. При этих условиях такие живучие явления, как кумовство, отношения по принципу «ты – мне, я – тебе» и фаворитизм (продвижение по службе благодаря личным связям, а не деловым качествам) легко воссоздают сами себя и получают дальнейшее распространение.

С другой стороны, в местных культурах часто превалирует так называемый «высокий контекст» (когда большое внимание отводится символам, которые иногда могут быть даже более важны, нежели явления или вещи, ими символизируемые; высококонтекстная культура характерна для таких стран, как Россия, а также африканских, азиатских и арабских стран – прим. переводчика): т.е. все, что говорится или делается, необходимо интерпретировать в конкретном культурном контексте и в зависимости от конкретных обстоятельств. В таких культурах очень большое, если не наибольшее, значение имеют статус, уважение и репутация, которые необходимо поддерживать при любых обстоятельствах. Поведенческие модели в высококонтекстных культурах отличаются высокой адаптивностью, когда поведение модифицируется в соответствии с внешними условиями и характеризуется стремлением избегать прямой конфронтации и не демонстрировать открыто своего настоящего отношения к тому или иному вопросу.

На этом уровне, европейские или евроатлантические организации должны ввести практику публичного объявления и осуждения государств, не способных эффективно бороться с коррупцией. Это должна быть практика открытого и дозированного давления, в сочетании с постоянным внешним надзором

и мониторингом, периодическими ревизиями и санкциями и демонстрациями «неполного доверия». В то же время, для того, чтобы местные элиты не теряли доверия общества и не отделялись от него, необходимо периодически отмечать их успехи и достижения во внедрении положительного опыта.

Такая стратегия должна предусматривать меры с целью:

- внедрения механизмов систематического раннего предупреждения и предотвращения нарушений;
- создания препятствий на пути коррупции системной природы;
- внедрения дисциплинарных санкций за коррупционное поведение, в том числе в виде возвращения государству денежных средств или имущества, полученных незаконным путем;
- внедрения современных методов аудита деятельности во всех сферах государственного/публичного сектора;
- создания новой, синхронизированной политической и экономической культуры.

(3) На уровне сектора безопасности

Стратегии на этом уровне ограничиваются культурной спецификой сектора обороны конкретной страны, особенно, когда речь идет о традиционной и иногда очень мощной культуре закрытого, секретного характера.

Даже в наиболее прозрачной форме правления – демократии – существуют отдельные сферы, где прозрачность ограничивается, например, когда речь идет о вопросах национальной безопасности. Тем не менее, государства, находящиеся на переходном этапе демократического развития, должны признать необходимость внедрения практики парламентского надзора и контроля над сферой безопасности. Вместо культуры закрытости и секретности должна быть создана культура прозрачности и ответственности, которая должна постепенно трансформироваться в культуру прозрачности и отчетности, которая, в свою очередь, станет предохранителем от коррупции, а также предохранителем от неэффективного государственного управления.

Стратегии на этом уровне должны решать три задачи в сфере повышения эффективности и результативности государственного управления, построения целостности и воспитания добропорядочного поведения:

- Первой задачей должно быть формирование понимания того, что сфера национальной безопасности больше не имеет того эксклюзивного статуса «неприкосновенности», который у нее был в тоталитарном обществе. На начало 21-го столетия и в соответствии с принципами демократии, сектор безопасности должен конкурировать за правовые, человеческие, финансовые, материальные и другие ресурсы наравне с другими сферами государственной деятельности, например, образованием, здравоохранением, социальным обеспечением и т.п.
- Вторая задача состоит в формировании понимания того, что сфера национальной безопасности не является сферой гарантированного ресурсного обеспечения при любых условиях и любом уровне угроз, и что расходы на содержание сектора безопасности не являются обязательными.

Вместо такого подхода должен вводиться новый подход, согласно которому затраты на сферу безопасности рассматриваются как инвестиции, которые должны приносить хорошие прибыли и служить на пользу обществу, а не быть для него лишь тяжким бременем.

- Третья задача состоит в формировании понимания того, что национальная безопасность и сектор безопасности не являются вопросами только ограниченного и изолированного от рядовых граждан круга экспертов. Наоборот, это сфера деятельности, принадлежащая к сфере законных интересов каждого гражданина и представляющая эти интересы.

Стратегии на этом уровне направлены на повышение прозрачности силовых структур и создание нормативно-правовой базы, в соответствии с которой информация, созданная органами государственного управления или в интересах этих органов, должна быть максимально публичной и открытой. Эти стратегии должны решать и такую проблему, как страх перед силовыми структурами, который сформировался в сознании народов за долгие годы их истории. С этой точки зрения, в рамках стратегий по повышению стандартов прозрачности желательно было бы предусмотреть такие вспомогательные инструменты, как «горячие линии», почтовые ящики, общественные приемные и т.д., которые бы работали на условиях гарантированной анонимности.

(4) На уровне сектора обороны

Стратегии на этом уровне должны разрабатываться с учетом особенностей оборонного сектора конкретной страны, традиционной для страны модели гражданско-военных отношений, статуса и имиджа вооруженных сил в обществе и роли военно-промышленного комплекса в жизни страны.

В странах бывшего социалистического лагеря военная организация была «государством в государстве» благодаря уникальной роли, которая отводилась вооруженным силам в системе безопасности этих стран. В переходной период обществу продолжают часто напоминать об этом особом статусе военной организации. Военные очень часто объясняют потерю доверия со стороны общества и сокращение их бюджета «давлением извне» и изменой политиков. Таким образом, вопрос военной организации приобретает политический характер, когда вооруженные силы стараются осуществлять косвенное давление на избранных должностных лиц или оказывать непосредственное влияние на политические процессы, рассматривая при этом гражданский контроль над их деятельностью как посягательства на их интересы.

Во времена правления коммунистических партий оборона также считалась делом чрезвычайной государственной важности. Даже спустя многие годы после падения коммунистических режимов, вооруженные силы и сфера обороны до сих пор пользуются статусом привилегированных получателей бюджетных средств, поглощая львиную часть государственных ресурсов, часто за счет других важных сфер государственной деятельности. Такие условия создавали благоприятную среду для функционирования разного рода коррупционных схем и неэффективных методов управления.

Кроме того, многие бывшие социалистические государства поддерживали отдельные режимы силой оружия – посредством продажи вооружений или так называемой «братской помощи» – практика, которая сегодня попадает под ограничения международного законодательства. На этом фоне сформировалась культура тайных и нелегальных операций, которые часто осуществлялись при поддержке разведывательных служб. Все эти явления, дошедшие до сегодняшнего дня с коммунистических вре-

мен, еще до сих пор не преодолены; они мешают обществу осуществлять надзор и контроль над вооруженными силами, их бюджетом и деятельностью.

Ситуация усложнялась и постоянными сменами правительства, каждая из которых приводила к росту напряженности среди руководства оборонной организации. На должности министров обороны иногда назначались лица, которые не имели необходимой профессиональной квалификации и опыта, но умело пользовались возможностями министерства обороны с целью собственного обогащения и обогащения своих политических союзников. Министры, вместе с высшим руководством министерств обороны, часто занимались не вопросами формирования и реализации соответствующих направлений государственной политики, а коррупционной деятельностью, превращая министерства обороны в рассадники коррупции.

Стратегии на этом уровне должны иметь многовекторное направление и охватывать широкий круг проблем, вопросов и недостатков. Несмотря на усилия, которые прилагают министерства обороны для внедрения систем планирования, программирования и бюджетирования наподобие американской системы СППБ (PPBS), современных механизмов планирования сил и средств, принципов менеджмента оборонных закупок и т.п., во многих случаях наблюдается отсутствие серьезного глубокого подхода и реальной заинтересованности в успешности соответствующих реформ, а общие принципы деятельности остаются на уровне советских времен. Наибольшую обеспокоенность вызывают проблемы, связанные с планированием, реализацией программ и отчетностью в сфере финансового и материально-технического обеспечения деятельности военной организации, где до сих пор преобладают старые подходы, построенные на управлении бюджетными поступлениями и расходами, а не управлении результатами, и где решения очень часто принимаются не в соответствии с определенными стратегическими целями и задачами, а исходя из сиюминутных потребностей или интересов.

Чрезмерная централизация процессов принятия решений в сфере распределения ресурсов, в сочетании с низким уровнем прозрачности, создают благоприятную среду для бесконтрольности и коррупции. Ситуация усложняется еще больше в случае отсутствия парламентского надзора и контроля над процессами оборонных закупок и утилизации избыточного военного имущества или инфраструктуры, отсутствия возможностей для открытого публичного обсуждения реальных оборонных потребностей и их бюджетного обеспечения, а также отсутствия эффективного контроля и аудита бюджетных расходов. В государствах посткоммунистического пространства почти невозможно найти примеры объективных оценок результативности бюджетных затрат с точки зрения их влияния на состояние обороны и национальной безопасности.

Однако в некоторых странах можно наблюдать и признаки определенного прогресса. Например, при проверке деятельности Министерства обороны в 2007 году Государственное контрольно-ревизионное управление Болгарии оценивало не только соответствие бюджетных расходов требованиям законодательства, но и эффективность их использования по отношению к полученным результатам. В подготовленном по результатам проверки отчете Контрольно-ревизионное управление указывало на отсутствие стратегических документов, где были бы четко определены реалистические цели, задачи и параметры измерения их эффективности/результативности, а также отсутствие четко определенных оборонных потребностей. Отчет также констатирует существование в министерстве обороны слишком громоздкой и сложной системы менеджмента, состоящей из пяти уровней, а также отсутствие четкого распределения функций и полномочий, когда за планирование, разработку и реализацию направлений деятельности и за анализ/оценку программ и бюджетов отвечает слишком много работников.

В таких замечаниях не было бы ничего странного или чрезвычайного, если бы речь шла о стране с упроченными и хорошо развитыми механизмами государственного управления в сфере обороны. Но для данной культурной среды, учитывая ее некоторые специфические особенности, такие изменения, с точки зрения некоторых экспертов, можно считать действительно революционными. Другие примеры целостности деятельности на разных уровнях приведены в тексте Вставки 24.2.

Вставка 24.2. Укрепление целостности в сфере обороны одной из посткоммунистических стран

Опыт Болгарии дает нам несколько примеров успешных реформ, построенных на укреплении целостности деятельности на самых разных уровнях – политическом, международном, на уровне реализации стратегических концепций и уровне строительства институциональной инфраструктуры.

Оборонная доктрина в редакции 1999 года: пример целостности на политическом уровне

Правительство, пришедшее к власти в Болгарии в результате выборов 1997 года, поставило перед собой четкую задачу: привести страну к членству в НАТО и Европейском Союзе. В соответствии с этой стратегией парламент страны утвердил новую редакцию Концепции национальной безопасности, а год спустя была утверждена и новая Оборонная доктрина, где Болгария фактически рассматривается как член НАТО и ЕС, и где четко определены политическое видение, стратегия и базовые принципы разработки и планирования мероприятий в этом направлении. Для утверждения этих важных документов понадобилось больше года активных усилий, благодаря которым удалось начать процесс реального реформирования сектора обороны – вопреки сопротивлению со стороны консервативной части военного руководства, которое старалось подменить реальные реформы их замаскированной адаптацией к местным условиям, и только после освобождения от должностей некоторых членов политического и военного руководства государства и назначения на их место представителей новой формации. Со временем активному реформированию оборонного сектора способствовали совместные усилия представителей вооруженных сил и политиков, консультации и советы экспертов и открытые публичные дискуссии по соответствующим вопросам. Во время открытых дискуссий, где обсуждались положения Оборонной доктрины перед ее представлением на утверждение парламента, аргументы некоторых консервативно настроенных представителей вооруженных сил полностью терялись на фоне убедительной аргументации сторонников реформ.

Косовский кризис 1999 года: пример целостности на международном уровне

Кризис в Косово дает нам убедительные свидетельства важности и значения целостности как главной предпосылки успеха совместной деятельности. Во-первых, операция НАТО в Косово была замечательным образцом целостности деятельности, который позволил болгарскому народу увидеть и оценить значение политической целостности на международном уровне. Во-вторых, тот же принцип целостности был ключевым критерием, которым руководствовались разные государства при принятии решений относительно этого конфликта, особенно в контексте возможного участия в совместной военной операции. Решения правительства Болгарии полностью соответствовали положениям Концепции национальной безопасности и Оборонной доктрины. Они создали прецедент применения

базовых идей, со временем положенных в основу программы оборонных реформ, которая разрабатывалась как раз в этот период. Согласованность политической стратегии и фактической деятельности стала тем крепким фундаментом, который обеспечил широкую поддержку соответствующих процессов со стороны общества и позволил успешно проводить все консультации с руководством НАТО и отдельных государств-членов альянса. В подтверждение целостности своей политики и деятельности Болгария отклонила просьбу руководства Российской Федерации о предоставлении ее воздушного пространства для полетов боевых самолетов российских ВВС.

План 2004: Целостность на уровне реализации Оборонной доктрины

Процесс разработки программы оборонных реформ, известной как «План 2004», очень отличался от аналогичных процессов, происходивших в Болгарии до 1999 года. Во-первых, эта программа базировалась на положениях Концепции национальной безопасности и Оборонной доктрины и разрабатывалась под четким руководством главы правительства, при активной поддержке президента и парламента государства. Во-вторых, она базировалась на объективном оперативном анализе различных возможных вариантов структуры, численности, состава технического парка и стандартов боевой подготовки, а также возможных оперативных планах вооруженных сил. В-третьих, деятельность по развитию сил и средств была согласована с программами образования, воспитания и подготовки личного состава, разведывательной и контрразведывательной деятельности, медицинского обеспечения, тылового обеспечения, социальной поддержки, закупок и научных исследований, передачи определенных функций и структур сторонним организациям, трансформации в гражданские структуры военных формирований, подчиненных другим силовым ведомствам (не Министерству обороны) и т.д. Все эти меры осуществлялись с использованием эффективных механизмов реализации и при организационной поддержке соответствующих органов, а их бюджетное обеспечение планировалось на основе объективных прогнозных расчетов на период до 2004 года. «План 2004» предусматривал не только сокращение и реструктуризацию вооруженных сил, но и меры по созданию соответствующей организационной инфраструктуры и повышению эффективности всех процессов за счет внедрения СППБ, реализации механизмов прозрачности, отчетности, ответственности и измерения результативности деятельности, а также использования данных оперативных анализов при принятии решений в сфере обороны.

Оборонный менеджмент, целостность и строительство организационной инфраструктуры

Реализация Оборонной доктрины и «Плана 2004» проводилась параллельно с внедрением механизмов СППБ и осуществлением специальных исследований по вопросам руководства и менеджмента оборонной сферы. С 1998 года в Болгарии проводились исследования по вопросам гражданско-военных отношений и парламентского контроля. После утверждения в 2004 году «Плана 2004» начался новый исследовательский проект, который реализовывался совместно с Управлением консультационной и менеджерской деятельности (DCMS) Министерства обороны Великобритании и имел целью дальнейшее официальное внедрение современных методов государственного управления и оборонного менеджмента, в том числе путем изменения положения о Министерстве обороны и внесения изменений и дополнений в Закон «Об обороне». С целью повышения стандартов

прозрачности, отчетности и ответственности и усовершенствования возможностей для измерения эффективности/результативности процессов оборонного менеджмента, министр обороны подписал распоряжение о создании советов по вопросам программирования, интеграции и модернизации, которые будут действовать совместно с новообразованными управлениями по вопросам оборонного планирования, евроатлантической интеграции и политики в сфере вооружений, а также новым управлением планирования политики и программ в составе Генерального штаба вооруженных сил и аналогичными структурами в составе руководства отдельных видов вооруженных сил.

В завершение отметим, что, поскольку культурные особенности выходят своими корнями из глубины истории оборонной организации и ее коллективного опыта, усилия по адаптации и укреплению этих особенностей требуют больших инвестиций времени и ресурсов. С этой точки зрения, очень желательной и полезной была бы помощь со стороны активистов реформ или, другими словами, агентов изменений, которые будут действовать изнутри системы. Без такой поддержки участникам системы будет тяжело воспринимать реалии сектора обороны как вещи, созданные ими самими, а также понять истинное содержание обычных вещей или явлений, над которыми они раньше никогда не задумывались или воспринимали как должное. С другой стороны, агент изменений, имеющий внешнее происхождение по отношению к оборонной организации или соответствующей стране, должен хорошо ознакомиться с особенностями культурной специфики оборонной организации, с которой он будет работать. Проект НАТО по построению целостности и воспитанию добропорядочности, при поддержке связанного с ним Трастового фонда, мог бы стать полезным инструментом реформирования культурной среды в секторе обороны и таким образом способствовать повышению стандартов прозрачности, эффективности и результативности деятельности оборонной организации.

Приложение 1: Избранные источники

Официальные документы

Конвенция ООН против коррупции

(United Nations Convention Against Corruption (2004))

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Официальный перевод также доступен на арабском, китайском, французском, русском и испанском языках.

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию

(Criminal Law Convention on Corruption)

Council of Europe, ETS No. 173 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm>

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию

(Civil Law Convention on Corruption)

Council of Europe, ETS No. 174 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm>

Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации криминальных доходов

(Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism)

Council of Europe (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm>

Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией

(Inter-American Convention Against Corruption)

Organization of American States (1996)

www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Международный кодекс поведения государственных служащих

(International Code of Conduct for Public Officials)

UN General Assembly Resolution 51/59 (1996)

<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

Наставления и пособия

Антикоррупционный инструментарий ООН

Глобальная программа против коррупции, Офис ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (UN Anti-Corruption Toolkit, The Global Programme Against Corruption, United Nations Office of Drugs and Crime (3rd edition, 2004))

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Передовой опыт борьбы с коррупцией

(Best Practices in Combating Corruption, OSCE (2004)).

Оригинал на английском; текст также доступен на армянском, азербайджанском, македонском, русском и сербском языках.

www.osce.org/item/13568.html

Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты

Пособие для парламентариев. Межпарламентский союз и ДКВС

(Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, IPU-DCAF Handbook for Parliamentarians (2003)).

Оригинал на английском, также доступен в переводе на более чем 35 языках.

www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Реформирование и управление в системе безопасности

Серия наставлений и справочников Комитета помощи развитию ОЭСР

(Security System Reform and Governance, OECD DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Co-operation and Development (2005))

www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Руководство по реформированию системы безопасности: поддержка в сферах безопасности и судебной власти

Серия наставлений и справочников Комитета помощи развитию ОЭСР

(Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Co-operation and Development (2007))

www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

Антикоррупционный опыт: национальная система воспитания добропорядочности в действии

Транспаренси Интернешнел

(Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice Transparency International, project ACH)

www.transparency.org/policy_research/ach

Антикоррупционный справочник простым языком

Транспаренси Интернешнел

(The Anti-Corruption Plain Language Guide, Transparency International (2009))

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf

Справочник по борьбе с коррупцией

Агентство международной помощи США, Центр демократии и управления (A Handbook on Fighting Corruption, USAID Center for Democracy and Governance, February 1999)
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Воспитание добропорядочности и снижение риска коррупции в оборонных ведомствах: десять практических реформ

Марк Пайман, Транспаренси Интернешнел (Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms. Mark Pyman, Transparency International (2009))
www.defenceagainstcorruption.org/publications

Методологии

Инструменты Мирового Банка по вопросам управления и борьбы с коррупцией

Институт Мирового Банка, взаимодействуя с другими подразделениями Мирового Банка, предоставляет поддержку странам в улучшении управления и противодействии коррупции. На основе многодисциплинарного подхода он применяет активно-обучающие методы, соединяя эмпирические диагностические исследования, практическое применение рекомендаций исследований, коллективные действия и предупреждения. Он периодически выпускает Индикаторы управления в мире (Worldwide Governance Indicators (WGI)) и результаты диагностики по отдельным странам. Такой комплексный подход основывается на оперативных исследованиях и мощной базе данных.
www.worldbank.org/wbi/governance

Пособие по оцениванию коррупции

ПРООН и Глобальная Добропорядочность (A Users' Guide to Measuring Corruption, UNDP and Global Integrity, www.globalintegrity.org), обеспечивает правительство, гражданское общество и практикующих экспертов примерами передового опыта по вопросам оценивания уровня коррупции. Имеется в наличии на английском, испанском и французском языках.
www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Финансовый менеджмент в органах государственной власти: аналитические инструменты

(Public Financial Management: Performance Measurement Framework PEFA Secretariat, World Bank (2005)). Доступен на английском, французском, испанском, португальском, русском, арабском, китайском, украинском, турецком, армянском, сербском и вьетнамском языках.
www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Пособие по вопросам оценки борьбы с коррупцией

Подготовлено Агентством международной помощи США (Anticorruption Assessment Handbook USAID, Bertram I. Spector, Michael Johnston and Svetlana Winbourne (February 2009))
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Оценка прозрачности оборонных бюджетов и процесса бюджетирования

(Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting, Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," Information & Security. An International Journal 11 (2003): 95-135.

Доступные базы данных*Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнел
(Transparency International's Corruption Perceptions Index)*

Начиная с 1995 года. Транспаренси Интернешнел оценивает Индекс восприятия уровня коррупции. До 2008 года были накоплены данные на 180 стран. Эта информация доступна в Excel на сайте http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html або на сайті www.transparency.org/content/download/38703/612764.

*Барометр мировой коррупции
(Global Corruption Barometer)*

Это исследование проводится с 2003 года. Оценивается общее отношение общества к вопросам коррупции в десятках стран мира. Исследование 2009 года проведено в 69 странах. Соответствующие доклады Транспаренси Интернешнел есть на английском, французском и испанском языках. www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

*Индекс взяткодателей
(Bribe Payers Index)*

Этот Индекс Транспаренси Интернешнел дает оценку той стороне коррупции, которая дает взятки – оценивается вероятность дачи взятки фирмами из индустриализованных стран за рубежом. Полные доклады за 1999, 2002, 2006 и 2008 годы доступны на сайте www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

*Индикаторы управления в мире
(Worldwide Governance Indicators, World Bank)*

По состоянию на 2009 год доклады по проекту «Индикаторы управления в мире» накопили общие и индивидуальные индикаторы управления на 212 стран и территорий за период 1996-2008 гг. по шести показателям управления, включая такой, как «контроль коррупции». <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

*Индекс открытости бюджета
(Open Budget Index)*

Индекс открытости бюджета проводит исследование каждые два года. Рейтинги бюджетов за 2008 год в свободном доступе на арабском, китайском, английском, французском, португальском и испанском языках. Полная версия доклада на английском языке доступна на сайте <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>. www.openbudgetindex.org

Государственные расходы и финансовый контроль

(Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA)), www.pefa.org

PEFA делает оценки состояния государственного финансового менеджмента в стране. Доклады имеются на сайте www.pefa.org/assessment_reportmn.php.

Избранные доклады и монографии

Воспитание добропорядочности и строительство оборонных институций, материалы конференции (Building Integrity and Defence Institution Building, Conference Report (Monterey, CA: 25–27 February 2009)).

Воспитание добропорядочности и снижение уровня коррупции в сфере обороны, материалы семинара (Mark Pyman, Peter Foot and Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence, Workshop Proceedings* (Geneva & Lugansk: May 2008)), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity May 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20May%202008.pdf).

Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

Мировой Банк. The World Bank, "Measuring Corruption: Myths and Realities," *Findings* 273 (April 2007).

Контрольный офис правительства США. United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Приложение 2: Транспаренси Интернешнел. Международная программа по вопросам обороны и безопасности

Коррупция в сфере обороны

Транспаренси Интернешнел (ТИ) – это организация гражданского общества, которая возглавляет борьбу против коррупции во всем мире. Через более 90 своих представительств во всем мире, а также международный секретариат в Берлине, Германия, Транспаренси Интернешнел распространяет знания о негативном влиянии коррупции, а также работает с партнерами в органах власти, бизнесе и гражданском обществе с целью применения мер борьбы с коррупцией. Для получения более полной информации о Транспаренси Интернешнел обращайтесь к сайту: www.transparency.org. Глобальная программа Транспаренси Интернешнел в секторе безопасности и обороны «Оборона против коррупции» (“Defence Against Corruption” (DAC)) направлена на сокращение коррупции и изменение отношения к проблемам коррупции в сферах обороны и безопасности на благо всех граждан. Эта международная оборонная программа возглавляется представительством Транспаренси Интернешнел в Соединенном Королевстве от имени всего движения Транспаренси Интернешнел.

Оборонная программа Транспаренси Интернешнел началась шесть лет назад, сведя вместе органы власти, оборонные компании, научные заведения и гражданское общество с целью определения наилучших подходов к решению проблемы оборонной коррупции. Программа DAC широко известна в министерствах обороны, службах безопасности, оборонных компаниях и организациях во всем мире. На сегодня она финансируется Министерством международного развития Соединенного Королевства и НАТО.

DAC сотрудничает со странам, которые проводят реформы, от Колумбии до Польши, Афганистана, а также с международными организациями с целью снижения уровня коррупции в сферах обороны и безопасности. С органами власти, международными организациями, гражданским обществом и обороной DAC конструктивно сотрудничает, чтобы повысить уровень добропорядочности в сфере торговли оружием. А для того, чтобы достичь необратимых изменений во всем мире, организация поддерживает экспертов и активистов антикоррупционных реформ, организывает дискуссии и распространяет знания по вопросам борьбы с коррупцией.

В результате активного сотрудничества с НАТО были разработаны два антикоррупционных инструмента:

- i. «Процесс самооценки по вопросам добропорядочности в сфере обороны и безопасности» был разработан в 2008 и 2009 годах во взаимодействии с Польшей и рабочей группой представителей десяти стран. Успешная апробация прошла в Норвегии, Украине и Боснии и Герцеговине. Сегодня этот инструмент широко доступен для использования.
- ii. Инновационный учебный курс «Воспитание добропорядочности и снижение риска коррупции». Этот пятидневный курс рассчитан на опытных должностных лиц министерства обороны, министерства внутренних дел и офицеров вооруженных сил уровня подполковника и выше. Этот курс уже проводился шесть раз с участием двадцати стран и, очевидно, будет расширяться.

Как курс самооценки, так и учебный курс предназначены для помощи странам в повышении уровня знаний и приобретении опыта борьбы с коррупцией в сфере обороны.

Программа DAC активно работает со странами Африки в вопросах коррупции в сферах безопасности и обороны, а также поддерживает переговоры по вопросам подписания Договора ООН о торговле оружием.

Важное значение в борьбе с коррупцией в сферах безопасности и обороны играют исследования, которые проводит DAC. Их результаты распространяются среди заинтересованных структур с целью распространения передового опыта и поощрения к внедрению современных антикоррупционных методов. Также DAC публикует раз в два месяца дайджест новостей о случаях коррупции в сфере обороны.

Текущая информация о деятельности Транспаренси Интернешнел в сферах обороны и безопасности, включая статистику, обзоры текущих и прошлых проектов и публикации, доступна на сайте DAC: www.defenceagainstcorruption.org.

Контакты:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Director

Mark Pyman
Tel.: +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Programme Manager

Anne Christine Wegener
Tel.: +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Приложение 3:

Основные сокращения

ГИ	Гуманитарная интервенция
СЕ	Совет Европы
DAC	Комитет содействия развитию ОЭСР (OECD Development Assistance Committee)
ДКВС	Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами
СЕАП	Совет евроатлантического партнерства
ЕОА	Европейское оборонное агентство
ЕС	Европейский Союз
ЖЦПБ	Женевский центр политики безопасности
ВВП	Валовой внутренний продукт
МККК	Международный комитет Красного Креста
МПО	Межправительственная организация
ИПП	Индивидуальная программа партнерства
МССБ	Международные силы содействия безопасности (Афганистан)
NAMSA	Агентство НАТО по вопросам содержания и поставок (NATO Maintenance and Supply Agency)
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВЧОК	Вооруженные частные охранные компании
PAP-DIP	План действий по строительству оборонных институций (Partnership Action Plan on Defence Institution Building)
ЧВК	Частные военные подрядчики

ЧГП	Частно-государственное партнерство
СППБ	Система планирования, программирования и бюджетирования (Planning, Programming, and Budgeting System)
ГРП (PRT)	Группа реконструкции провинции (Provincial Reconstruction Team)
ТИ	Транспаренси Интернешнел
ООН	Организация Объединенных Наций
USAID	Агентство международного развития США (US Agency for International Development)

УДК 623.446 (478)

ББК 68.9 (4 Укр)

З-46

Все права защищены. Любое воспроизведение, хранение в любой информационно-поисковой системе или дальнейшая передача любой из частей этой публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и др.) разрешается только при условии предварительного разрешения Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение этой публикации разрешается только при условии, если она не будет, путем соглашения либо каким-либо другим способом, предоставляться во временное пользование, продаваться, сдаваться в прокат или распространяться каким-либо иным образом без предварительного согласия издателя. Распространение этой публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешается при условии сохранения оригинального оформления и обложки и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Под редакцией Тодора Тагарева, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices*. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010). – 384 с., 14 рисунков, 1 таблица, 101 вставка.

Язык оригинальной версии: английский. Женева, 2010

Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами
<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Издание на русском языке осуществлено:

**Центром исследований армии, конверсии и разоружения
и Информационно-консалтинговой компанией
Defense Express Group**

Координатор проекта: **Поляков Леонид Игоревич**

Ответственные за русский выпуск:

Бадрак Валентин Владимирович

Згурец Сергей Григорьевич

Перевод на русский язык: **Поляков Леонид Игоревич**

Верстка: **Кочергина Оксана**

Дизайн обложки: **Христо Близнашки**

© Женевский Центр демократического контроля над вооруженными силами, 2010 г.

Киев, 2010

Тираж 1000 экземпляров

ISBN 978-92-9222-114-0 (DCAF)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

ISBN 978-966-96910-3-3 (Defense Express Group)