

Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі

Збірник прикладів (компендіум)
ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ

ЗМІСТ

Частина I	Вступ	1
Розділ 1	Ракова пухлина корупції	3
Розділ 2	Стратегічний підхід до будування цілісності, виховання доброчесності та зниження рівня корупції в оборонному секторі	15
Розділ 3	НАТО та розвиток програми з будування цілісності і виховання доброчесності	27
Розділ 4	Підходи окремих країн до підтримки зусиль з будування цілісності, виховання доброчесності та зниження корупції у сфері оборони	37
Частина II	Корупційні ризики та слабкі місця оборонного сектору	49
Розділ 5	Кадрова політика	51
Розділ 6	Бюджетний процес та фінансовий менеджмент у воєнній сфері	71
Розділ 7	Закупівельна діяльність в оборонній сфері	89
Розділ 8	Офсетні схеми	108
Розділ 9	Потенційні переваги та ризики аутсорсингу, приватизації і приватно-державного партнерства при їх запровадженні у сфері оборони	124
Розділ 10	Утилізація надлишкового майна та об'єктів інфраструктури	141
Розділ 11	Участь персоналу та активів збройних сил в економічній діяльності	155
Розділ 12	Питання доброчесності в контексті військових операцій	169
Розділ 13	Боротьба з корупцією у сфері оборони в країнах з невіршеними територіальними суперечками та замороженими конфліктами	182
Частина III	Виховання доброчесності та скорочення корупційного потенціалу в оборонних структурах	197
Розділ 14	Важливість виховання доброчесності	199
Розділ 15	Нормативно-правове забезпечення	206
Розділ 16	Роль людського чинника	228
Розділ 17	Роль уряду	245
Розділ 18	Роль парламентів та рахункових структур	264
Розділ 19	Роль інституцій омбудсмена	277
Розділ 20	Оборонна промисловість як союзник у зниженні корупції	293
Розділ 21	Роль громадянського суспільства і засобів масової інформації	305
Розділ 22	Роль міжнародних організацій	327

Частина IV	Імплементация програм виховання доброчесності	343
Розділ 23	Практична робота над змінами.....	355
Розділ 24	Врахування культурної специфіки конкретної організації під час реалізації заходів з будовання цілісності й виховання доброчесності.....	359
Додаток I	374
Додаток II	379
Додаток III	381

Розділ 12

Питання доброчесності в контексті військових операцій

Корупція супроводжує не лише менеджмент оборонної структури у мирний час, але й підготовку сил та засобів до оперативного розгортання, проведення миротворчих місій, а також стабілізаційні операції і операції з відновлення. На початку двадцять першого століття найбільшу стурбованість викликає широке розповсюдження використання підрядників-контракторів, зокрема, їх залучення в якості приватних військових компаній та служб безпеки. Отже, цей розділ присвячується проблемі корупції, головним чином, в контексті використання контракторів у військових операціях. У ньому також іде мова про найкращий досвід підвищення доброчесності під час використання приватних безпекових і військових компаній на різних театрах військових операцій.

Корупція не лише деморалізує миротворців, але й знижує довіру до національних та міжнародних миротворчих зусиль. Наприклад, стурбованість корупцією в Афганістані наближається до тієї межі, коли вона стане безпосередньою загрозою успішності уряду Афганістану, а також місії під егідою НАТО.

На цей час військові сили країн-членів НАТО не можуть провести жодної операції, з будь-якою метою, своїми силами або спільно з союзниками по коаліції без підтримки та активної участі "приватних військових контракторів". Така швидко зростаюча залежність військових НАТО від приватного сектору розвивалася протягом останніх двох десятиліть після закінчення "холодної війни". Це явище є неочікуваним і, до певної міри, вражаючим з огляду на його масштаби, оскільки Конвенція ООН 1989¹ року проти найманців сприймалася загалом як така, що радше стримує (ніж заохочує до) зростання ролі приватних військових сил, а також ставить поза законом їх використання державами-членами ООН.

Першою відповіддю на цей очевидний парадокс є те, що приватні військові контрактори (ПВК), без допомоги яких НАТО зараз не може обійтися у зоні бойових дій коаліції, у технічному значенні слова не є "найманцями". Сама по собі Конвенція ООН проти найманців характеризує "найманця" як особу, яку найняли і застосовують для використання солдатом зі зброєю в руках на службі уряду іншої, ніж його рідна, держави. На протипагу цьому, переважна більшість співробітників ПВК не носять будь-якої зброї, вони також безпосередньо зайняті на службі військовим структурам

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.

або дипломатичним місіям власних країн та направляються під егідою своїх урядів виконувати обов'язки на чужій землі.

Критична залежність військового та дипломатичного персоналу країн-членів НАТО від приватного сектору не є наслідком цілеспрямованої політики країн-членів з метою приватизувати свої збройні сили. Радше трапилося те, що у час, який характеризується добровільною, непризовною військовою службою та дуже серйозними економічними обмеженнями, виявилось надзвичайно потрібним та більш економічно вигідним застосовувати аутсорсинг з приватного сектору до ряду небойових, але критично важливих для успіху місії, операцій та послуг. До визначених для

Вставка 12.1. Виклики корупції та кращий досвід діяльності напередодні відрядження за кордон

Міжнародні організації часто звертаються до різних країн з пропозицією направити війська для участі у миротворчих операціях. Нерідко такі пропозиції надходять терміново, коли військові підрозділи країни не готові до направлення за кордон і потребують додаткових систем озброєння, засобів зв'язку, індивідуального та іншого спорядження для того, щоб відповідати умовам певного театру операцій.

Відповідно, процедури закупівель проводяться за набагато коротший час, без належного тендерного процесу. На додаток, питаннями економії коштів часто нехтують з огляду на необхідність яконайскоріше досягти мінімальних вимог взаємосумісності та на "благородну турботу" про безпеку солдата, моряка чи військовослужбовця повітряних сил. Водночас, процеси закупівель, які вже до цього могли бути недостатньо чесними у звичайних умовах, стануть ще більше вразливими до тиску корупції.

Інша вразливість породжується недостатньо чіткими критеріями та недостатньою прозорістю процедур вибору персоналу до відрядження, зокрема, коли виплати під час відрядження у декілька разів вищі, ніж звичайна платня. Випадки, коли деякі військовослужбовці платять за те, щоб потрапити у список відряджених, або коли нашвидкоруч закуплене обладнання виявляється низької якості, можуть мати деморалізуючий вплив на підрозділ, що відряджається. Більшість прикладів кращого досвіду – підвищення рівня доброчесності у закупівлях і менеджменту людських ресурсів, які розглядалися у попередніх розділах, – можуть мати місце у цьому контексті також. Це стосується перш за все стандартів прозорості та відбору на основі заслуг для персоналу, а також змагальності під час придбання та контролю якості обладнання, що закуповується. Однак, справою фундаментальної важливості є не розгортання за кордоном контингентів, тобто підрозділів, які спеціально сформовані та укомплектовані для конкретної місії і розформовуються після повернення додому, а регулярних (або штатних) підрозділів. Такий підхід є навіть більш ефективним, якщо країна має прозору оборонну політику та відпрацьовані механізми оборонного планування. У таких випадках підрозділи, призначені для розгортання, визначаються заздалегідь; вони мають спроможності, необхідні для конкретної місії та театру операції, і можуть потребувати лише мінімальних додаткових засобів і підготовки для досягнення потрібного рівня готовності, який не був відомий раніше.

аутсорсингу або “приватизованих” функцій зазвичай включають ряд послуг – від поставки і приготування їжі до забезпечення утримання та прибирання на військових базах і навіть до керування процесом підготовки місцевих військових сил та поліції під час миротворчих і стабілізаційних операцій (як, наприклад, у Боснії, Косово і зараз в Афганістані).

Найбільше уваги серед усіх видів приватних послуг привертає зростаюче використання озброєних приватних охоронних компаній-контракторів (ОПОК) для надання послуг з охорони дипломатичних місій та персоналу, захисту важливих поставок і навіть охорони військових баз, на яких персонал ОПОК виконує обов’язки варти або поліції. Так само, як і із загальним феноменом зростаючого використання приватного сектора у військових операціях, зазначене покладання на ОПОК не було результатом цілеспрямованого, колективного чи навіть добре продуманого стратегічного або політичного рішення країн-членів НАТО. Замість цього, зростаюча залежність від приватних сил безпеки у зоні бойових дій загалом є результатом розширення звичайної внутрішньої практики окремих країн-членів. Зокрема, у більшості країн НАТО приватні фірми вже доволі давно наймаються для забезпечення охоронцями, вартівими та дорожньою поліцією для домашніх, тобто внутрішніх, військових об’єктів так само, як інші фірми вже давно наймаються на ті ж самі військові об’єкти, щоб забезпечувати службу в автомобільних парках, здійснювати повсякденне утримання будівель та ділянок землі або постачати, доставляти, готувати й подавати їжу для військових у їдальні.

Отже, швидке посилення залежності від приватного сектору в інтересах забезпечення військових місій НАТО за кордоном може до певної міри розглядатися як одна з вагомих загальних

Вставка 12.2. Обман, проблеми менеджменту та порушення дисципліни в операціях ООН

Робоча група ООН виявила розповсюджену схему корупції та маніпуляцій, яка оперує сотнями мільйонів доларів і використовує контракти на пальне, продукти, будівельні та інші матеріали й послуги, що споживаються миротворчими операціями ООН, і яка набула найбільш поширеного характеру за останні 15 років. Група задокументувала численні випадки обману, корупції, марнотратства та неефективного менеджменту у штаб-квартирі ООН і штабах миротворчих місій, включаючи десятки найбільших випадків обману та корупції сумарною вартістю понад \$610 мільйонів американських доларів.

На додаток до корупції, існують також проблеми з іншими формами зловживань. Станом на 2006 рік, близько 300 осіб з числа миротворчого персоналу ООН перебували під слідством за сексуальні злочини. 170 миротворців, включаючи 17 цивільних та 16 поліцейських, було відправлено додому. В результаті у тому ж році США та Японія – два найбільших контрибутори миротворчих операцій ООН – загрозували затримати фінансування, якщо ООН не вживе дієвих заходів проти корупції.

*Джерела: “Peacekeeping: Cleaning up Corruption,” Strategy Page (2 March 2006), www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060302.aspx; Colum Lynch, “U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping,” *Washington Post* (December 18, 2007), A06.*

умов досягнення успіху у виконанні визначених завдань. Іншими словами, теперішня залежність від приватного сектору походить від природного поширення звичайних внутрішніх практик на сферу міжнародної діяльності, переважно через необхідність або зручність і без суттєвих розмірковувань про довгострокові наслідки та впливи від розширення таких практик. Позичивши вислів у філософа Ганни Арендт, ми можемо кваліфікувати це явище як “банальність” приватного сектору, що буде явно контрастувати з історично загрозливою моральною репутацією, яку надавали (наприклад, Макіавеллі) будь-якій залежності від найманої військової сили. Однак, від їх визначення банальними або загрозливими ситуація навряд чи зміниться. Яким же чином військові сили або дипломатичні місії НАТО можуть найбільш адекватно подолати вплив цієї нової риси сучасних військових операцій?

Очікувані переваги приватного сектору

Захисники цього значного підвищення рівня залежності від приватного сектору скоріше за все будуть стверджувати, що державно-приватне партнерство у воєнній сфері є скоріше позитивним явищем, ніж негативним. Дійсно, девіз комерційного чи корпоративного сектору “скоріше, дешевше, краще” здається достатньо підходящим для надання надійних та якісних продовольчих і комунальних послуг для військових країн НАТО, що перебувають за кордоном для участі у миротворчих або стабілізаційних операціях, наприклад, у випадку гуманітарної катастрофи (часто між попередженням та розгортанням вони мали дуже короткий термін на підготовку). Ця не дуже помітна політика дає можливість збільшити кількість добре підготовленого військового персоналу, який буде в наявності для виконання суто військових завдань збереження життя, миротворчості або допомоги місцевому населенню, залишаючи при цьому всі логістичні турботи на розсуд невійськового персоналу забезпечення. Так само прихильники існуючого стану справ аргументують, що приватний сектор здатен швидко мобілізуватися та забезпечити технологічно складну логістичну підтримку, наприклад, обслуговування систем озброєння, оперативну дорадчу та технічну консультативну допомогу. Для звичайного військового підрозділу потрібно місяці, а іноді й роки, щоб відібрати, підготувати та розгорнути в потрібному місці звичайних військовослужбовців з цими потрібними технічними навичками. На противагу цьому, шляхом підписання контракту з приватним підрядником можливо забезпечити потрібний підготовлений персонал під час кризи за дуже короткий час.

Необхідно додатково враховувати і такий економічний чинник, як визначений період часу, на який військовий персонал призивається або наймається на службу своїй країні. Протягом цього визначеного періоду військовослужбовці отримують грошове забезпечення та всі види соціальної допомоги незалежно від того, чи посилають їх брати участь у військових операціях, чи ні. Після звільнення з військової служби такий персонал може мати право на повний перелік “ветеранських пільг”, від освіти до медичного забезпечення, до кінця свого життя. А працівники приватного військового контрактора, навпаки, керуються лише умовами свого контракту з роботодавцем. Зазвичай, їм доволі щедро платять, однак, лише протягом періоду відрядження, і при цьому, як правило, вони самостійно вирішують питання власного соціального забезпечення

(медичного обслуговування і страхування життя) за рахунок своєї платні. Приватні працівники можуть бути швидко звільнені або направлені виконувати інше завдання після того, як контракт з ПВК (або потреба у їх індивідуальних послугах) закінчується. Для них немає гарантій пожиттєвого забезпечення за рахунок держави.

Онарешті, захисники цього значного підвищення рівня залежності від державно-приватного партнерства у воєнній сфері відзначають, що “нерегулярні” операції або військові операції в особливих умовах, у яких військам країн НАТО напевне доведеться брати участь в осяжному майбутньому, – протиповстанські операції, гуманітарна допомога або миротворчість у “неспроможних країнах” – часто мають економічні передумови і джерела виникнення. Приватні контрактори з країн-членів НАТО часто, одразу після прибуття на територію “неспроможної країни” або у зону нестабільності чи конфлікту, пропонують роботу місцевим жителям (готувати їжу, прибирати, робити іншу роботу, а іноді навіть працювати перекладачами). Таким чином, використання ПВК під час подібних “нерегулярних” операцій дає можливість отримати надійне джерело працевлаштування і доходу для найбідніших і найнужденніших верств населення в країні, а також сприяє встановленню економічної стабільності та більш прийнятної безпеки у конфліктних регіонах світу. Саме з цих причин військові керівники та експерти з питань політики безпеки загалом роблять висновок про те, що сучасні і майбутні військові операції неможливо буде забезпечувати, не покладаючись на приватний сектор.

Етичні виклики та питання лідерства

Існуючі аргументи на підтримку теперішнього державно-приватного партнерства у воєнній сфері, однак, не повинні призводити до зниження уваги до ряду складних етичних викликів, які цей феномен вже напевне спричинив та, вірогідно, ще продовжить створювати.

В ідеалі, наприклад, контракти, необхідні для надання специфічних послуг для військових та дипломатичних служб, повинні обговорюватися прозоро, через повністю відкриті і змагальні тендери та закупівельні процедури, визначені таким чином, щоб забезпечити найвищу якість послуг за найкращу ціну. Схожим чином захисники діючої системи часто стверджують, що умови дотримання, зазначені у самому контракті, будуть достатньою мірою забезпечувати підзвітність та контроль і для діяльності ПВК, і для поведінки її працівників. Відповідно, низька якість послуг, недостатнє дотримання контрактором умов контракту або негідна поведінка представників компанії у країні перебування мають бути підставами для звільнення цих працівників або припинення дії контракту з фірмою. Існування таких комерційних санкцій у середовищі “вільного ринку” часто приймається за достатній механізм забезпечення дотримання контракту, гарантування прийнятної якості послуг і дотримання уроків кращого досвіду всіма сторонами.

На жаль, в реальній дійсності цих ідеалів “вільного ринку” рідко можна досягти. Прозорість під час тендерних процедур та контрактних закупівель часто буває відсутня, а можливості для фаворитизму, “блату”, кумівства, хабарництва та корупції досить розповсюджені. Досить часто країни-члени НАТО навіть за відсутності корупційних мотивів та маючи бажання скрупульозно дотримуватися правил, просто не мають достатньої кількості підготовлених та досвідчених офіцерів з питань

Вставка 12.3. Саморегуляція приватних військових та охоронних компаній шляхом застосування кодексу поведінки

Кодекси поведінки – це добровільно прийняті корпоративні зобов'язання, які накладають нормативні стандарти, що не є невід'ємною частиною сфери основної діяльності компанії. З корпоративної точки зору, кодекси поведінки є частиною агітаційної роботи, менеджменту ризиків і соціально-політичного внеску компанії.

Хоча приватні військові та безпекові компанії часто усвідомлюють те, що вони діють не в правовому вакуумі, однак, часто спостерігається невизначеність стосовно того, які саме правила діють, зокрема, у регіонах конфліктів, а також нерідко спостерігається певний рівень незнання міжнародних стандартів. Отже, кодекс поведінки для приватної військової та охоронної компанії є корисним інструментом подолання непорозумінь на рівні настанов та їх виконання, забезпечення інтересів третьої сторони (наприклад, активістів неурядових організацій), а також захисту інтересів корпорацій.

Метою кодексу поведінки для приватної військової та охоронної компанії є, у першу чергу, визначення обов'язків на основі міжнародних стандартів захисту прав людини і міжнародного гуманітарного права, які бізнес має поважати. Відповідно, кодекси поведінки мають визначати питання захисту права на життя та неушкодження здоров'я особистості, права на працю, зокрема, питання поваги до гендерних особливостей та заборони сексуального насильства і експлуатації, а також заборону корупції.

Іншою головною складовою кодексів поведінки є положення про необхідність виконання зобов'язань, включаючи процедури підзвітності й відповідальності приватних військових та охоронних компаній, а також механізмів моніторингу і звітності.

Джерело: Nils Roseman, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008).

закупівель, щоб належним чином контролювати ці закупівлі. А ті, які призначаються на відповідні посади, більше того, навіть за умови їх високої компетенції та найкращих громадянських намірів, можуть швидко стати перевантаженими обсягами та багатогранністю своїх завдань, зокрема, в хаотичних і важких умовах, характерних для збройної інтервенції в неспроможну країну або посеред бурхливої гуманітарної кризи. Нагальна потреба мати широкий спектр різноманітних послуг прямо в гущі бойових дій не завжди створює (м'яко кажучи) ідеальну ситуацію для того, щоб публікувати, отримувати, вивчати контракти та визначати їх переможця чесним і впорядкованим шляхом, так само, як і не сприяє встановленню ефективного зовнішнього контролю, щоб забезпечити повне дотримання умов.

Навіть якщо перевантажені офіцери, що відповідають за урядові контракти, не піддаються харбарництву та корупції, все одно існує багато можливостей для несумлінних і навіть некомпетентних приватних контракторів або окремих несумлінних працівників, щоб скористатися цими неупорядкованими обставинами. Сьогодні, наприклад, не існує загальноприйнятої та загальновизнаної системи – напевне її немає на міжнародному рівні – щоб оцінювати, реєструвати чи ліцензувати

приватних контракторів або іншим чином визначати чи забезпечувати дотримання прийнятних професійних стандартів діяльності з боку компаній та їх співробітників. Коли робляться помилки в закупівлях або виявляються випадки некомпетентності, то часто для незадоволеної сторони буває важко знайти щось інше, ніж просто припинити дію контракту.

Більше того, навіть найкращі та найнадійніші приватні фірми (так само, як іноді буває й з їхніми колегами вдома) можуть найняти некомпетентного або несумлінного працівника. При цьому, санкції, наявні для реагування на негідні, некомпетентні чи навіть злочинні дії, часто є доволі неадекватними й зовсім не достатніми для того, щоб стримувати недостойну поведінку. Навряд чи виглядає достатнім, наприклад, карати працівника, якого викрили в участі у злочинних змовах, викраденні і нелегальному транспортуванні людей (як трапилося, наприклад, у Косово), просто лише звільненням та позбавленням платні й привілеїв. Однак, за існуючих умов, немає реальної можливості зробити щось більше. Таким чином, встановлення й підтримання того, що іноді визначається як "суто урядові" функції контролю за виконанням контрактів, а також забезпечення контролю й підзвітності (у першу чергу – індивідуального персоналу) в зоні бойових дій насправді становить доволі значний виклик.

Виглядає так, що неспровоковане й безжальне вбивство охоронцями колишньої американської фірми Блеквотер Уолдвайд 17 вересня 2007 року сімнадцяти цивільних іракських випадкових перехожих на площі Мосур у Багдаді стало драматичною ілюстрацією широкого кола проблем, які асоціюються з вихованням доброчесності та дотриманням уроків найкращого досвіду приватними контракторами у зоні конфлікту. Той окремий епізод став уособленням негативного прикладу байдужості, непрофесійності і відсутності турботи приватних охоронців про добробут цивільного населення. Водночас, вся ця критика разом все ж не враховує ще один дуже прикрий момент цього нещасливого епізоду. "Добробут цивільного населення" за визначенням не входить (або включається дуже рідко) до переліку принципів або відповідних мотивацій для приватного комерційного контрактора. Замість цього, вся увага приватної охоронної компанії та її працівників загалом зосереджена на безпеці замовника або клієнта-платника.

Цей чинник чітко вказує на основоположну різницю організаційних цінностей та намірів між публічними і професійними організаціями (такими, як збройні сили демократичної держави) та приватними, комерційними організаціями. Перші існують заради служіння своїй державі та її легітимним інтересам. Відповідно, їхні окремі представники у своїй професійній підготовці та орієнтації постійно й глибоко виховуються на засадах етики служіння народу і державі та самопожертви. На протигагу цьому, приватні комерційні організації існують, щоб надавати послуги своїм замовникам та клієнтам. Добробут суспільства навколо них гарантується у їх діяльності лише тоді, коли ці комерційні фірми діють у рамках чітко визначеної системи правових норм і підзвітності – такої, яка, наприклад, буде компетентною виявляти та карати і приватні фірми, і їх окремих працівників за незабезпечення належної турботи або за злочинну недбалість. У регіонах збройних конфліктів, не кажучи вже про "неспроможні країни", якраз ці системи правових норм і підзвітності суттєво деградували. За відсутності надійного забезпечення верховенства права, місцевому населенню залишається покладатися лише на добру волю приватної фірми або на адекватний характер її окремих працівників. Якщо цього немає, то залишається дуже мало надії на справедливість для потенційних жертв.

Визнаючи цю дилему, професійні збройні сили країн-членів НАТО виховуються на традиціях публічної служби і публічної підзвітності. Виховання особистості з позитивними рисами характеру є основним орієнтиром професійної військової освіти у цих країнах. Метою виховання належної ціннісної орієнтації та “професійної військової свідомості” є забезпечити, щоб окремі представники збройних сил кожної країни використовували зброю тоді, коли це необхідно, щоб вони це робили відповідально й економно, та лише тією мірою, яка необхідна для досягнення легітимних національних інтересів. Окремі випадки недотримання цієї високої відповідальності, наприклад, втягування у злочинну діяльність (пограбування, ґвалтування, викрадення або вбивство) або прояви недбалості, легковажності чи нерозбірливості під час застосування сили, підпадають під вплив жорстких вимог військових законів та дисципліни.

Все це суттєво відрізняється від того, що вважається етичними нормами приватного сектору або “корпоративної” етики, що зосереджується на корпоративних амбіціях та досягненнях у рамках конкурентного середовища, в якому “успішна діяльність” оцінюється майже винятково рівнем задоволеності клієнта або замовника. Колишній керівник Блеквотер, Ерік Прінс, наприклад, гордо підкреслював надзвичайно позитивний досвід його (колишньої) організації, за яким протягом семи років надання охоронних послуг у дуже небезпечних та непередбачуваних умовах зон військових конфліктів не було допущено жодного випадку тілесних ушкоджень для жодного клієнта. Звичайно, це видатне досягнення, яке свідчить про високий рівень професійних стандартів у забезпеченні безпеки клієнта. Це якраз той рівень послуг, який корпорація Блеквотер Уолдвайд зобов’язалася надавати.

Однак, проблема полягає у тому, що ці заслуги перед власними клієнтами корпорації є не єдиним критерієм, за яким потрібно оцінювати діяльність приватних охоронних компаній. Критики з боку військових експертів не задоволені тим, що такий послужний список сам по собі становить суттєву проблему. Агресивна, войовнича та ворожа поведінка персоналу охоронної компанії, яка є основним методом забезпечення безпеки клієнта, ображає й озлоблює місцеве населення та, як це сталося на площі Монсур, часто загрожує йому занадто непропорційним ризиком ушкоджень або смерті. Це відбувається тому, що добробут позаконтрактної третьої сторони, якою є місцеве населення, просто не враховується в умовах виконання контракту. Таким чином, саме ці критерії успішності та професіоналізму приватної охоронної компанії (якщо судити за їх корпоративними і контрактними стандартами) одночасно створюють проблеми для більш високих завдань збройних сил щодо забезпечення підтримки і довіри місцевого населення у неспроможній країні шляхом гарантування його безпеки та впровадження верховенства права.

Поширення кращого досвіду приватних військових компаній та виховання доброчесності в операціях НАТО

Поява значної частини цих етичних викликів була спровокована самою лише присутністю приватних охоронних компаній у зонах бойових дій, питання дотримання законності та підзвітності були доволі неоднозначними. Водночас, приватні охоронні компанії складають лише незначну частину приватних військових компаній, які діють у зонах конфліктів. Більш того, протиріччя, створене цими компаніями, було спеціально та доволі детально описане в

аналітичній доповіді міжнародних фахівців права під егідою Міжнародного комітету Червоного Хреста, яку було узагальнено у "Документі Монтьрьо"². Цей документ детально формулює і висуває пропозиції щодо вдосконалення правових статутів, уточнення та розширення відповідних правових норм щодо діяльності приватних охоронних компаній у зонах бойових дій, ліквідації сфер невизначеності в інтересах усіх зацікавлених сторін, а також загалом сприяє дотриманню уроків кращого досвіду представниками держав-учасниць. З огляду на зазначене, цей документ має бути прочитаним і критично оціненим всіма країнами-членами НАТО, а його положення стосовно законодавства та уроків кращого досвіду з питань використання ОПОК, наскільки це можливо, мають бути дотримані.

Рекомендації

Управління військами, зв'язок взаємодії та всебічний підхід³ до операцій

Офіцери середньої ланки з відповідних служб країн-членів НАТО та країн-партнерів постійно стверджують, що головним викликом для ефективної взаємодії з приватними контракторами під час операцій є питання управління військами та зв'язок взаємодії. За відсутності чітко визначених питань відповідальності й підпорядкування або детальних оперативних процедур, командири змушені покладатися на активну індивідуальну ініціативу та співробітництво з підрозділами приватних компаній, які діють у свої зонах відповідальності. Безпечна й ефективна координація, як виявилось, загалом залежала від доброї волі та здатності обох сторін визначати і поважати спільні інтереси.

Теперішній універсальний підхід до менеджменту діяльності військових, дипломатів, неурядових організацій та приватних компаній не повинен засліплювати лідерів стосовно складнощів управління значною кількістю організацій під єдиним командним "дахом". Під цим дахом перебуватимуть організації, в яких головні завдання та корпоративні цінності можуть бути у стані серйозного протиріччя. Цю напругу можна буде зняти лише шляхом створення об'єднаної системи управління, в якій військове керівництво перебуватиме на вершині командної ієрархії, з належною повнотою прав і обов'язків у зоні бойових дій, підпорядковуючи всі події своїй владі.

Закон чи характер

Звичайна війна, військовий конфлікт чи боротьба з повстанцями – всі вони представляють певні умови, за яких звичайні атрибути верховенства права, тобто, механізми підзвітності,

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 Монтьєро про приватні військові та охоронні компанії

Протягом останніх років спостерігалось зростання використання послуг приватних військових та охоронних компаній, а також посилення вимог до роз'яснення відповідних правових зобов'язань, які випливають з норм міжнародного гуманітарного права і законів про права людини. Документ Монтьєро від 17 вересня 2008 року визначає та заохочує уроки передового досвіду з таких питань діяльності приватних охоронних компаній:

- *Кваліфікація послуг:* яку послугу можна, а яку – не можна замовляти приватній військовій чи охоронній компанії, беручи до уваги такі чинники, як потенційна можливість певної послуги спричинити залучення персоналу компанії до участі у бойових діях.
- *Процедура вибору та підписання контракту з приватною військовою або охоронною компанією:* оцінка здатності приватної військової чи охоронної компанії здійснювати свою діяльність з дотриманням відповідного національного і міжнародного законодавства; забезпечення відповідними ресурсами та наявність потрібного досвіду для вибору і підписання контракту з приватною військовою чи охоронною компанією; забезпечення прозорості та контролю за вибором і підписанням контракту з приватною військовою чи охоронною компанією шляхом відкритого опублікування нормативних актів, які регулюють підписання контрактів та загальної інформації про конкретні контракти; оприлюднення матеріалів розгляду випадків порушень, скарг і накладання санкцій; забезпечення контролю з боку парламентських структур, включаючи щорічні доповіді або повідомлення до цих структур про конкретні контракти.
- *Критерії вибору приватної військової чи охоронної компанії:* забезпечити, щоб найнижча вартість була не найголовнішим критерієм для вибору, беручи до уваги попередню діяльність компанії та її персоналу, фінансові, економічні та менеджерські можливості компанії, підготовку персоналу як до будь-якого окремого відрядження, так і загалом з різних питань, включаючи заходи боротьби з хабарництвом, корупцією й іншими злочинами; наявність механізмів моніторингу, нагляду та внутрішніх механізмів підзвітності тощо.
- *Умови контракту з приватною військовою чи охоронною компанією:* зазначення в контракті з компанією відповідних положень та вимог до діяльності, які забезпечуватимуть повагу до відповідного національного законодавства, міжнародного гуманітарного права та законодавства з питань прав людини.
- *Моніторинг дотримання та забезпечення підзвітності:* забезпечення кримінальної юрисдикції в національному законодавстві стосовно порушень міжнародного права, здійснених приватною військовою чи охоронною компанією або її персоналом; розгляд можливості запровадження корпоративної кримінальної відповідальності та кримінальної юрисдикції стосовно серйозних злочинів, здійснених персоналом компанії за кордоном.

Такі ж підходи і вимоги застосовуються там, де це доцільно та у випадках, коли приватною військовою чи охоронною компанією наймається в якості субпідрядника інша така компанія.

Хоча Документ Монтьєро адресований державам, однак, уроки кращого досвіду можуть знадобитися й для інших утворень, таких як міжнародні організації, неурядові організації та компанії, що підписують контракт з приватною військовою чи охоронною компанією, а також для самої приватної військової чи охоронної компанії.

контролю та дотримання порядку, суттєво деградують. За таких нерадісних умов використання зброї повинно бути дозволене лише тим особам, чиєму індивідуальному характеру і чийй організаційній "професійній етиці" ми можемо довіряти, а також тримати їх під контролем на випадок порушень.

Це є ключовою цінністю для військової професії. Дезінтеграція правопорядку та наступна за ним ерозія нормального нагляду і підзвітності становлять виклик для моральних принципів будь-якої особистості. Збройні сили наполегливо працюють над культивувацією такого типу особистості, який дозволяв би вистояти перед спокусами, залишатися стійким в обстановці невизначеності і таким чином допомогти відновити правопорядок.

На противагу цьому, приватна або "корпоративна" етика зовсім не орієнтує на такі проблеми. За визначенням, корпорації покладаються на зовнішній нагляд з боку суспільства та закону, щоб тримати нездорові амбіції під контролем. Отже, ми не можемо і не повинні залучати озброєних приватних контракторів для виконання обов'язків вартових, охоронців, а також тюремних наглядачів у зонах повстанської активності. Приватні охоронні контрактори мають залучатися лише у тилкових районах (як це зараз і робиться країнами-членами НАТО у себе вдома), тобто лише в місцевості, де загалом дотримуються норми закону, безпеки та відповідальності за правопорушення.

Ерозія професійної військової етики

Під час проведення протиповстанських операцій, як і загалом у військових конфліктах низької інтенсивності, досягнення довіри місцевого населення розглядається як найкраща зброя НАТО. Якщо ж, при цьому, приватні охоронні контрактори можуть виконувати ті ж самі завдання, які військові вважають своєю основною місією, то виникає питання – навіщо тоді взагалі утримувати збройні сили? Однак, ми наполягаємо, що існує певна особливість професійної військової етики, яка акцентує значення "самовідданої служби державі та її союзникам".

Відповідно, уряди окремих країн-членів НАТО не повинні дотримуватися політики чи підходів стосовно використання приватних військових чи охоронних контракторів, які принижують значення або піддають ерозії таку етику, чи якась інакше підривають дієвість цивільно-військових стосунків у своїх країнах. Серед основних військових завдань під час військових конфліктів, операцій стабілізації та реконструкції або, наприклад, відбудови національної спроможності в державах, головні професійні цінності військових НАТО, такі як самопожертва та самовіддана служба народу й державі, повинні вважатися за єдині випробувані засоби досягнення та збереження суспільної довіри як усередині своєї країни, так і за кордоном.

Контрактори та гуманітарні інтервенції

Єдине можливе виключення із зазначеного правила може мати місце під час проведення гуманітарних військових інтервенцій (ГІ). Це особливий випадок, що передбачає суттєве відхилення від поняття "оборонні операції". Гуманітарні інтервенції – це такі "оборонні операції", які мають доволі відмінний зміст від, наприклад, виконання "оборонних" обов'язків вартового чи, скажімо, тюремного наглядача (і, навіть, супроводження колон). В ГІ, навпаки, захист (оборона) невинних жертв геноциду передбачає військові дії: входження у безпосередній контакт

з ворогом, взаємне вогневе ураження та переслідування агресорів. За відсутності прямого національного інтересу чи, навіть, бажання серед країн-членів ООН прийти на допомогу жертвам геноциду перспективи залучення приватних охоронних контракторів заслуговують на окремий розгляд.

Загалом, організаційні "вектори" державних та комерційних (приватних) військових організацій не зовсім добре поєднуються у зонах бойових дій. Однак, П становить середовище, в якому корпоративний вектор, направлений на захист клієнта за контрактом (у цьому випадку – потенційних жертв геноциду), може несподівано виявитися набагато більш ефективним, ніж державницький вектор національних збройних сил (який направлений на оборону своєї власної держави, співгромадян та союзників).

Суто урядові функції

Широко розповсюджена дискусія у дипломатичних колах НАТО стосовно того, що саме включає поняття "суто урядовий," здається недоречною. До урядових функцій належать забезпечення підзвітності та нагляду; керівним орієнтиром для них є забезпечення "прозорості" в інтересах суспільства. Окрім зазначеного, не існує чітко визначених меж між публічним (державним) та приватним. У тих випадках, коли девіз приватного сектору про "краще, дешевше та швидше" має перевагу (як у випадках продовольчого забезпечення, авторемонтного та інжинірингового супроводження, і, навіть, знання місцевих мов і діалектів), довготривале плідне партнерство є бажаним. Роль урядових органів у таких випадках полягає у покращенні системи закупівель та можливостей контролю за дотриманням контракту в межах існуючих нормативно-законодавчих рамок.

Контрактори та бойове забезпечення

Використання приватних контракторів для логістичного та бойового забезпечення видається доцільним, гнучким та економічним. Роль урядових органів та військових у цих обставинах полягає в покращенні здатності виконувати закупівлі, здійснювати менеджмент та супроводження контрактів, забезпечувати законодавчі рамки для юрисдикції персоналу приватного контрактора, а також забезпечувати повне дотримання як умов кожного контракту, так і загальних принципів верховенства права відповідно до положень кращого досвіду, визначених у Документі Монтьєро (ООН/Червоний Хрест) 2008 року. Водночас, потрібно постійно слідкувати за тим, щоб покладання лише на приватний сектор у цих питаннях не призвело до логічного провалу зусиль (наприклад, під час надзвичайного загострення кризи або бойових дій) приватних контракторів щодо продовження надання необхідного забезпечення (продовольство, пальне, інші види постачання) для військового персоналу, коли його виживання та виконання завдань залежить від цього забезпечення.

Ліцензування контракторів

ПВК та ОПОК скаржаться на те, що в їхньому середовищі діє багато низькокваліфікованих та несумлінних організацій і персоналу. Їхні професійні асоціації повинні співпрацювати з організаціями НАТО, щоб розвивати ефективну систему ліцензування та регулювання

контракторів, встановлювати мінімальні кваліфікації, досвід та ресурси, що визначають наявність можливості у приватної фірми брати участь у змаганнях (тендері) за військові, оборонні та дипломатичні контракти, а також виключати або не допускати до участі тих осіб чи організацій, які порушують визначені норми.

Кодекс професійної етики

Схожим чином, професійні асоціації мають бути зобов'язані збирати своїх членів для напрацювання спільного кодексу етики, щоб ним керуватися у питаннях професійної поведінки під час виконання різноманітних контрактних завдань. Дотримання цього кодексу має бути обов'язковою умовою для ліцензування та допуску до участі у тендерах.

Перспективи протистояння з приватними контракторами противника

Наприкінці слід також зазначити, що незалежно від політики, яку НАТО та окремі члени Альянсу запровадять стосовно приватних охоронних контракторів, інші держави за межами Альянсу напевно будуть продовжувати використовувати та відряджати за кордон приватні військові та охоронні компанії. Існує стурбованість щодо можливості виникнення напруги між контракторами з країни-члена НАТО та контракторами від країни-союзника, наприклад, під час забезпечення безпеки на морі. Схожим чином, виглядає можливою ситуація, коли військові сили НАТО або ОПОК, що представляє одну з країн-членів НАТО, у певний момент у майбутньому десь в Африці або у Південно-Східній Азії змушені будуть протистояти подібній ОПОК, яка представляє країну-противника.

Підготовка майбутніх військових лідерів

Оборонні коледжі та академії повинні розробити курси й створити необхідні ресурси для того, щоб викладати питання діяльності ПВК та ОПОК, особливо з питань етичних та управлінських викликів, зазначених вище. Для цього було б корисно залучати досвід молодших та старших офіцерів, які недавно повернулися з відрядження в зону проведення операції. У багатьох випадках їх досвід буде сягати далі від знань постійного викладача відповідного навчального закладу. Також було б мудро залучати й сам приватний сектор шляхом запрошення провідних фахівців з авторитетних приватних військових чи охоронних компаній виступати з лекціями та обговорювати їх власний досвід і рекомендації в аудиторіях оборонних коледжів і академій.