

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Часть I</b>	<b>Вступление.....</b>	<b>1</b>
<b>Раздел 1</b>	<b>Раковая опухоль коррупции .....</b>	<b>3</b>
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
<b>Часть II</b>	<b>Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора .....</b>	<b>49</b>
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
<b>Часть III</b>	<b>Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах .....</b>	<b>197</b>
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

<b>Часть IV</b>	<b>Имплементация программ воспитания добропорядочности .....</b>	<b>343</b>
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

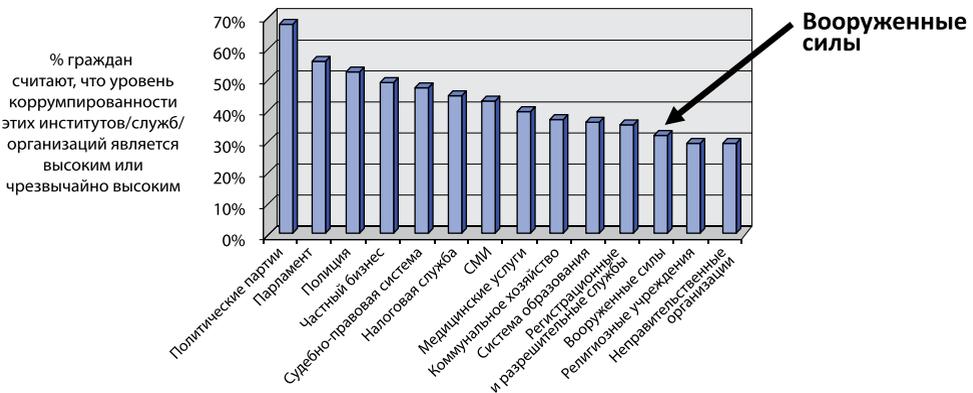
## Раздел 1

# 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).<sup>1</sup>

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)**

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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).<sup>4</sup>

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

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

<sup>3</sup> Там же, 22.

<sup>4</sup> Транспаренси Интернешнел "Bribe Payers Index 2008 Table" [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi/bpi\\_2008#bpi\\_table](http://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 соглашениях<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>5</sup> 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 подразделениях 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](http://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](http://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»)<sup>6</sup>.

#### **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.

<sup>5</sup> 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](http://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](http://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.