

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

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 позволят 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 становлении 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 поддержании (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.