

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 частно- 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 7

Закупочная деятельность в оборонной сфере

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

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

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

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

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

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

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

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

Целостность и добропорядочность процесса закупок

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

Вставка 7.1. Составляющие процесса оборонных закупок

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Этап подготовки закупочного проекта

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

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

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

Составляющие закупочного процесса

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

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

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

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

Контракт и его реализация

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

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

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

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

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

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

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

⁵ См. www.eda.europa.eu/ebbweb.

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

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

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

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

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

Вставка 7.3. Недостаточный уровень прозрачности оборонных закупок и его последствия

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

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

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

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

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

Целостность и добропорядочность участников закупочных проектов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вставка 7.6. Борьба с коррупцией в сфере закупок

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

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

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

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

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

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

Целостность и добропорядочность личного поведения

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Рис. 7.1: Информационные стенды для анонимных информаторов

¹⁰ См. www.dodig.mil.

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

Антикоррупционные соглашения

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

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

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

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

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

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

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

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