

# СОДЕРЖАНИЕ

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

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

## Раздел 10

# Утилизация избыточного имущества и инфраструктуры

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

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

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

---

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

## Непродуктивное расходование ограниченных ресурсов

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

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

## Риски для безопасности людей и окружающей среды

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

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

### **Вставка 10.1. Прямые потери от несвоевременной утилизации**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup> «Пятая годовщина Тростового фонда по уничтожению вооружений» ("Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund"), NATO News (16 ноября 2005 г.), [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_21574.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en).

**Вставка 10.4. НАТО и ликвидация избыточных вооружений и боеприпасов**

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

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

Действуя через свои трастовые фонды, НАТО не только решает уже существующие проблемы, но и помогает странам в создании собственных возможностей, которые позволяют им в будущем самостоятельно осуществлять утилизацию избыточных запасов<sup>4</sup>, а также организовать эффективный менеджмент избыточных запасов с целью обеспечения их надлежащего и ответственного содержания, обслуживания и защиты.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> «НАТО поможет Грузии в ликвидации еще одной партии ракет» (“NATO to Help Georgia Destroy More Missiles”), NATO News (24 октября 2007 г.), [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7925.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en).

<sup>5</sup> «НАТО помогает Афганистану повысить безопасность содержания запасов избыточных боеприпасов» (NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety”), NATO News (7 мая 2008 г.), [www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_7258.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en).

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

### **Вставка 10.5. Некоторые рекомендации IANSA по менеджменту запасов избыточных боеприпасов**

Охрана запасов:

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

Определение и оценка излишка боеприпасов на основе или с учетом:

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

Утилизация и уничтожение:

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

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

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

## Коррупционный потенциал деятельности по утилизации избыточных вооружений и боеприпасов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>8</sup> Правительство Австралии, Министерство обороны, *Менеджмент инфраструктуры*, [www.defence.gov.au/IM](http://www.defence.gov.au/IM).

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

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

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

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

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

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

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



Рис. 10.1: Менеджмент деятельности по утилизации избыточного военного имущества

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

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

## Рекомендации

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

### Информированность общества в сфере утилизации избыточных военных ресурсов

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

### Оборонное планирование и оборонные планы

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

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

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

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

Внешние игроки часто играют ведущую роль в процессах ликвидации арсеналов стрелкового оружия и избыточных запасов другого военного имущества, особенно на начальных этапах этой деятельности. Многие страны желали бы ликвидировать хотя бы часть из своих избыточных военных резервов, но не могут (по финансовым или техническим причинам) или не хотят самостоятельно вкладывать в это дело значительные ресурсы. Однако активные самостоятельные усилия по решению этой проблемы могут принести таким странам большую пользу, в частности, с точки зрения развития отношений со странами-донорами. Страны-доноры, в свою очередь, должны настаивать на том, чтобы правительство государства-получателя помощи взяло на себя полную ответственность за успешную реализацию программ утилизации<sup>10</sup> и, в то же время, требовать повышения стандартов прозрачности процессов утилизации, а также стандартов отчетности и ответственности участников соответствующих процессов.

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

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

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

## **Привлечение иностранных государств к национальным программам утилизации**

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

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

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

### **Частно-государственные партнерства**

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

### **Необходимость внедрения менеджмента оборонных систем с учетом всего их жизненного цикла**

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

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